

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 2 (19)

*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
2018

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 3 від 24.09.2018 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;	Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;	Кураташвілі А. А. – д.е.н., д.ю.н., проф., Грузія;
Андреа Сабо – д.філос.н., доц., Угорщина;	Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., проф.;	Лотар Геллерт – д.н., проф., Німеччина;
Баштанник В. В. – д.держ.упр., проф.;	Мартиненко В. М. – д.держ.упр., проф.;
Борисенко О. П. – д.держ.упр., проф.;	Мищенко Д. А. (заступник головного редактора) – д.держ.упр., доц.;
Дачій Н. В. – д.держ.упр., проф.;	Новікова І. В. – д.е.н., проф., Республіка Білорусь;
Дерев’янку Т. П. (відповідальний секретар)	Садковий В. П. – д.держ.упр., проф.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;	Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Драган І. О. – д.держ.упр., проф.;	Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Смельянов В. М. – д.держ.упр., доц.;	Шпекторенко І. В. – д.держ.упр., проф.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Ю. С. Семенченко

Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 02.10.2018. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 21,86. Обл.-вид. арк. 17,06.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Н. В. Опар.** Порівняльний аналіз моделей управління якістю в системі вищої освіти 7
- К. П. Чорна.** Національний характер гетьманського урядування як основна причина занепаду Гетьманщини 14

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- І. М. Базарко.** Моделі державного управління щодо впливу на соціально-економічний розвиток країн періоду трансформацій на сучасному етапі..... 22
- А. С. Близнюк.** Понятійно-категорійний апарат механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери 28
- О. В. Василенко.** Механізми інтернаціоналізації в Україні та бразильський ринок вищої освіти..... 35
- А. М. Гаврилюк.** Вплив соціопсихологогуманітарних чинників на формування політики державного маркетингу в сфері туризму в Україні 44
- В. М. Горбик.** Забезпечення ринкової рівноваги в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів..... 50
- В. О. Ільченко.** Актуальна концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні..... 56
- Т. О. Костиук.** University social responsibility as a part of state corporate responsibility 64
- С. І. Крук.** Інституційний і правовий механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України..... 70
- Ю. Л. Мохова, Н. В. Линьова.** Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державного управління 74
- О. І. Платонов.** Механізми інформаційного контролю щодо попередження загроз під час мультимодальних перевезень..... 81
- С. М. Приліпко.** Публічне управління міжнародними проектами технічної допомоги у сфері розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій..... 89
- В. М. Сисюк.** Особливості впливу державної політики масового спорту на соціально-психологічні фактори формування здорової особистості..... 99
- М. М. Хитько.** Роль і специфіка стратегічного державного планування в управлінні освітою 105
- В. В. Ченцов, Є. О. Легеза.** Відповідність національного законодавства про очищення влади міжнародно-правовим стандартам 111
- М. О. Шкурат.** Механізм автономізації в системі державного управління вищою освітою України у світлі вимог Болонського процесу 122

А. В. Шмагун. Сутність комунікаційних процесів знаннєвого спілкування як засіб приросту знань у системі державного управління	128
--	-----

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

О. І. Божок. Соціологічні аспекти розвитку адміністративної субкультури в Україні	134
О. В. Боркут. Етапи розвитку інформаційної взаємодії державних інститутів щодо митного контролю переміщення товарів за принципом «єдиного вікна»	141
К. О. Лихацька, О. П. Борисенко. Особливості формування вимог до сучасної діяльності дипломатичної служби	150

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

С. А. Дяченко. Організація міжбюджетних відносин в Україні на принципах бюджетного федералізму	156
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

А. І. Бондаренко. Державне регулювання забезпечення ефективності фінансової безпеки економіки України.....	165
О. П. Євсюков. Публічно-правове забезпечення соціально-економічної безпеки України як науковий напрям.....	170
О. В. Комаров. Управління ризиками як сучасний метод організації митного контролю	176

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

Д. В. Пімахова. Інформаційне забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері.....	183
---	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

- N. V. Opar.** The comparative analysis of quality management models in the higher education system.....7
- K. P. Chorna.** National character of Hatman governance as the main reason of fall of the Hetmanate.....14

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- I. M. Bazarko.** Models of state management on influence on socio-economic development of countries in period of transformation at the modern stage22
- A. S. Bliznyuk.** Concept-category machinery apparatus state regulation of development of recruitment sphere28
- O. V. Vasilenko.** Mechanisms of internationalization in Ukraine and Brazilian market of higher education35
- A. M. Havryliuk.** The influence of social, psychological and humanistic factors on the formation of politics of state marketing in the field of tourism in Ukraine44
- V. M. Horbyk.** Security of market economy in the mechanism of state management by natural economic potential of regions50
- O. V. Ilchenko.** Actual conceptual model of public administration in the field of customs adjustment in Ukraine.....56
- T. O. Kostyuk.** University social responsibility as a part of state corporate responsibility64
- S. I. Kruk.** Institutional and legal mechanisms of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine70
- Yu. L. Mokhova, N. V. Lynova.** Information and analytical provision of activities of public administration bodies74
- O. I. Platonov.** Mechanisms of information control for the prevention of threats during multimodal transport.....81
- S. M. Prylipko.** Public administration of international technical assistance projects in the sphere of servicing cooperation development of rural territories89
- V. M. Sisyuk.** Features of the influence of state policy of mass sports on socio-psychological factors of healthy personality formation99
- M. M. Khitko.** Role and specificity of strategic public planning in education management.....105
- V. V. Chentsov, Ye. O. Leheza.** Relevance of national legislation on the cleaning of authorities to international legal standards111
- M. O. Shkurat.** Mechanism of autonomization of higher education of Ukraine the light requires the Bolun process122
- A. V. Shmahun.** The essence of communication processes are known to the communication as a means of the knowledge growth in the system of public administration.....128

STATE ADMINISTRATION

- O. I. Bozhok.** Sociological aspects of development of administrative subculture in Ukraine134

O. V. Borkut. Stages of development of information interaction of state institutions for customs control of movement of goods by the “single window” principle	141
K. O. Likhatska, O. P. Borysenko. Features of forming requirements for modern diplomatic service activities	150
REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT	
S. A. Diachenko. Organization of interbudget relations in Ukraine on the principles of fiscal federalism	156
STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS	
A. I. Bondarenko. State regulation of providing efficiency of financial security of Ukraine’s economy	165
O. P. Yevsyukov. Public and legal of ensuring of socio-economic security of Ukraine as a scientific direction	170
O. V. Komarov. Risk management as the modern method of customs control.....	176
YOUNG SCIENTIST’S PAGE	
D. V. Pimakhova. Information providing for provision of administrative services in the migration sector	183

Н. В. Опар, аспірант
кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто поняття та подано загальну характеристику системи управління якістю. Проаналізовано чотири найпоширеніші у світовому навчальному просторі моделі управління якістю: оціночний метод управління якістю діяльності закладів вищої освіти (SWOT-аналіз); модель загального управління якістю TQM; модель управління якістю, що заснована на вимогах міжнародних стандартів якості ISO 9000 та ISO 9001, та модель ділової досконалості Європейського фонду і менеджменту якості EFQM. Розглянуто моделі управління якістю вищої освіти, розроблені вітчизняними науковцями.

Ключові слова: вища освіта, заклад вищої освіти, модель управління якістю, система управління якістю, якість вищої освіти.

N. V. Opar. The comparative analysis of quality management models in the higher education system

The article is dedicated to the higher education quality management models. The essence of concept of quality management system and its general characteristics are considered. It is noted that the model of higher education quality management is understood as a set of principles and methods of regulation of various aspects and processes of scientific, educational and sociocultural activity of the higher education institution, as well as criteria and indicators that determine the quality of these aspects and processes.

The list of the most used models of quality management systems in higher education institutions in the world educational space is given. The four most spread quality management models are analyzed. The first model is one, based on the valuation method (SWOT-analysis). It involves systematic self-assessment in order to identify the strengths and weaknesses of the educational institution, the positive and negative factors for its development. This model is widely used by higher education institutions in the US, Canada, and Western European countries during accreditation. The quality management model (the second one) based on the principles of overall quality management (TQM) is based on the process approach and its use is aimed at a steady increase in all performance indicators of the higher education institution through continuous quality growth.

The third model is the quality management model, based on the requirements of international quality standards ISO 9000 and ISO 9001, which involves the establishment of all stakeholders, the definition of their requirements for product quality, the creation of a system of continuous improvement of activities. This model is based on the fundamental principles of quality management, including the process approach. And the fourth model is the model of business excellence EFQM. This one is based on the use of the criteria of the results and capabilities of the higher education system, which involve improving the educational activities and improving the management of the education system. The EFQM allows people to understand the causal relationships between their organization, capabilities, and outcomes it achieves. Also the models of higher education quality management developed by national scientists are considered.

Conducted comparative analysis of quality management systems shows that the existence of quality management system in a higher education institution is one of the important conditions for its effective functioning.

Key words: higher education, higher education institution, quality management model, quality management system, quality of higher education.

Постановка проблеми. Впродовж останніх десятиліть якість освіти та навчання стала головною стратегічною проблемою в системах вищої освіти в усьому світі. У Європі Болонський процес пришвидшив розробку та впровадження механізмів інституційного забезпечен-

ня якості (Quality Assurance, QA) й управління якістю (Quality Management, QM). Актуальність проблеми забезпечення якості вищої освіти та побудови ефективної системи управління нею зумовлена позитивним досвідом впровадження систем якості вищої освіти європейськими країнами та потребою України як учасниці європейського освітнього простору у розробці вітчизняного аналога.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розроблення систем якості вищої освіти в Україні та світі досліджували Я. Болюбаш, В. Грубіяно, В. Зінченко, В. Кремень, Е. Кулюкіна, Р. Кучма, С. Ніколаєнко, Н. Селезньова, К. Серкін та ін.

Мета статті – проаналізувати моделі управління якістю вищої освіти, що застосовуються у європейському освітньому просторі.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення якості відіграє важливу роль у сприянні поліпшенню всіх видів діяльності організації. У період входження України до світового європейського простору та розвитку ринкових відносин проблема якості підготовки спеціалістів стає дуже актуальною. Тому кожен заклад вищої освіти (далі – ЗВО) повинен забезпечувати безперервне підвищення якості у всій його діяльності. Крім того, згідно з чинним Законом України «Про вищу освіту» система внутрішнього забезпечення якості є обов'язковою [7].

Під моделлю управління якістю вищої освіти у ЗВО розуміють сукупність принципів, методів регулювання різноманітних аспектів і процесів науково-освітньої та соціально-культурної діяльності ЗВО, а також критеріїв та показників, які визначають рівень якості цих аспектів і процесів [5, с. 91].

Аналіз наукових джерел із проблем якості вищої освіти показує, що сучасна система управління якістю (далі – СУЯ) вищої освіти у вищих навчальних закладах повинна включати постановку цілей і завдань управління якістю вищої освіти; оцінку якості вищої освіти; контроль якості вищої освіти, в т. ч. аудит якості; моніторинг якості вищої освіти; розробку і реалізацію програм підвищення якості вищої освіти тощо.

Під час побудови системи управління якістю вищої освіти у ЗВО варто брати до уваги фактори, які впливають на навчання та на освітній результат. До таких факторів дослідник Р. Кучма відносить:

- якість освітніх стандартів держави та конкретних освітніх програм;
- якість абітурієнтів і студентів;
- мотивацію студентів;
- мотивацію професорсько-викладацького складу;
- якість професорсько-викладацького складу;
- якість менеджменту вищого навчального закладу [5, с. 91].

Нині у світі існує кілька найбільш поширених моделей систем менеджменту якості у ЗВО, включаючи такі моделі:

- модель системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO серії 9001;
- модель на основі загального управління якістю TQM (Total Quality Management);
- модель ділової досконалості Європейського фонду і менеджменту якості EFQM (European Foundation for Quality Management);
- модель управління, що базується на оціночних методах (SWOT-аналіз);
- модель Центру досліджень політики в галузі вищої освіти (CHEPS) університету Твенте (Нідерланди);
- модель Асоціації університетів Нідерландів (VSNU);
- бельгійсько-нідерландська модель;
- модель національної американської премії за якістю «Baldrige National Quality Award» в галузі освіти;

Теорія та історія державного управління

– модель еталонного тестування для Австралійських університетів і багато інших [4, с. 109–110].

Загалом, серед цих моделей найчастіше використовуються такі основні моделі управління якістю підготовки фахівців, як:

– оціночний метод управління якістю діяльності ЗВО (SWOT-аналіз);

– концепція, заснована на принципах Загального управління якістю TQM Total Quality Management;

– підхід, заснований на вимогах міжнародних стандартів якості ISO серії 9000 [3, с. 292];

– модель ділової досконалості Європейського фонду і менеджменту якості EFQM (European Foundation for Quality Management).

Розглянемо детальніше ці моделі. Модель, заснована на оціночному методі (SWOT-аналіз), передбачає систематичне проведення самооцінки для виявлення сильних і слабких сторін діяльності навчального закладу, позитивних і негативних факторів його розвитку. На цій основі розробляються заходи для розв'язання виявлених проблемних ситуацій і створюється стратегічний план розвитку ЗВО. Така модель широко застосовується ЗВО у США, Канаді, країнах Західної Європи під час акредитації. Для того, щоб процес самооцінки досяг своїх цілей, він повинен складатися з таких етапів: підготовки й організації процесу; організації процесу вивчення; проведення оцінки; обговорення результатів і підготовки звіту [2]. Залежно від національних і місцевих особливостей параметри та характеристики систем оцінювання можуть вагомо відрізнятися.

На практиці більшість закладів вищої освіти використовують традиційну модель самоатестації, що базується на перевірці стану діяльності та документації закладу та його структурних підрозділів. Проте, якщо самооцінка спрямована на саморозвиток та визначення відповідності діяльності ЗВО його місії та цілям, то самоатестація є формою контролю, мета якої – забезпечення відповідності державним стандартам якості. На рис. 1 схематично відображено модель самоатестації ЗВО. Процес самоатестації поширюється на всю діяльність ЗВО.

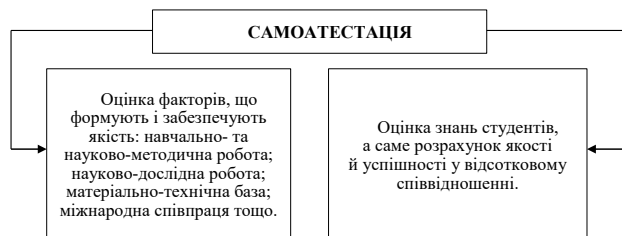


Рис. 1. Модель самоатестації ЗВО

Модель управління якістю, що базується на принципах загального управління якістю (TQM), також використовує метод оцінок, проте забезпечує більш глибокий і детальний аналіз діяльності ЗВО, аніж SWOT-аналіз. Така модель базується на процесному підході і її використання спрямоване на стабільне збільшення всіх показників діяльності ЗВО через безперервне зростання якості. Концепція, заснована на принципах Загального управління якістю TQM, передбачає наявність у ЗВО чітко сформульованої місії, стратегічних цілей, розроблених на підставі вивчення потреб суспільства та конкретних споживачів у продуктах освітньої діяльності; модель будується на використанні внутрішніх резервів навчального закладу для досягнення якості результатів. Особлива увага в моделі приділяється людському потенціалу та людським відносинам.

Модель загального управління якістю TQM базується на таких принципах, як: менеджмент процесів; відповідальність перед суспільством; впевнене керівництво; постійне навчання працівників, інновації; орієнтація на споживача; орієнтація на результат та досягнення цілей; залучення, участь і мотивація працівників; розвиток корпоративної співпраці [2].

Для ефективного функціонування системи управління якістю освіти, побудованої на основних принципах концепції TQM, необхідно, щоб керівництво ЗВО брало участь у розробці, реалізації філософії якості освіти та несло відповідальність за це. Заходи щодо управління якістю підготовки фахівців повинні проводитися на всіх етапах навчально-виховного процесу у ЗВО, який має бути заздалегідь спланованим, спроектованим і базуватися на нормах і стандартах, у яких чітко визначено критерії якості підготовки фахівців. Необхідно також постійно оцінювати ефективність управлінських рішень і їх реалізацію з метою покращення процесу управління та досягнення більш високих показників освітньої діяльності.

Аналіз зарубіжних досліджень стосовно впровадження в управління якістю принципів TQM показує, що успіх їх реалізації визначається не тільки ефективністю менеджменту, але і лідерством в системі вищого менеджменту організації. Враховуючи це, Гілберт Кангі розробив модифіковану модель управління якістю, що реалізується за чотирма принципами TQM: захоплення споживача; менеджмент, що базується на фактах; менеджмент, сфокусований на людях, і безперервне покращення [2]. Кожний принцип поділяється на концепції, через які відбувається досягнення високих результатів. Головною функцією лідерства у трансформації діяльності навчальних закладів до загального управління якістю TQM є постійне, безперервне покращення діяльності ЗВО.

Модель управління якістю, заснована на вимогах міжнародних стандартів якості ISO 9000 та ISO 9001, передбачає встановлення всіх зацікавлених сторін, визначення їх вимог щодо якості продукції, створення системи безперервного вдосконалення діяльності. Ця модель базується на основоположних принципах менеджменту якості, у т. ч. на процесному підході [13]. Історія ISO бере розпочалася у 1946 р., коли в Лондонському Інституті інженерів-будівельників зустрілися делегати із двадцяти п'яти країн і вирішили заснувати нову міжнародну організацію «для сприяння міжнародній координації та уніфікації промислових стандартів». Офіційно нова організація ISO розпочала свою діяльність 23 лютого 1947 р. Відтоді вже опубліковано понад 22 383 стандарти, що охоплюють практично всі аспекти технології та виробництва. Сьогодні до Міжнародної організації стандартизації входять представники зі 162 країн, і близько 135 людей працюють у Центральному секретаріаті в Женеві, Швейцарія [12].

На відміну від моделі TQM, у цій моделі основним інструментом менеджменту стає документована система управління, орієнтована на якість. Стандарт ISO 9001:2015 визначає сім принципів управління якістю (quality management principles, QMP): орієнтацію на споживача (QMP 1 – Customer focus), лідерство (QMP 2 – Leadership), залучення людей (QMP 3 – Engagement of people), процесний підхід (QMP 4 – Process approach), постійне покращення (QMP 5 – Improvement), прийняття рішень на основі фактів (QMP 6 – Evidence-based decision making) та управління взаємовідносинами з постачальниками (QMP 7 – Relationship management) [13]. Також ця модель встановлює використання процесного підходу з метою постійного покращення якості. На рис. 2 відображено модель системи управління якістю, що базується на процесному підході, похідному з ISO 9001.

Також доволі поширеною є модель ділової досконалості, розроблена Європейським фондом менеджменту якості EFQM (European Foundation for Quality Management). Ця модель існує вже понад 20 років і зарекомендувала себе як простий та ефективний інструмент покращення якості системи управління шляхом проведення системного аналізу (самооцінки) своєї діяльності на відповідність певним критеріям. На відміну від підходів, що використовуються у стандартах ISO та TQM, ця модель дозволяє проводити порівняльний аналіз між різними ЗВО.



Рис. 2. Процесний підхід до стандарту ISO 9001

Модель EFQM забезпечує надійну основу для діагностики й оцінки досягнутих рівнів досконалості ЗВО, що призводить до постійного вдосконалення на основі дев'яти критеріїв, які охоплюють близько 30 підкатегорій (див. рис. 3). Ці дев'ять критеріїв можна віднести до однієї з двох категорій: можливостей і результатів. Модель досконалості EFQM дозволяє людям зрозуміти причинно-наслідкові зв'язки між їхньою організацією, можливостями та результатами, яких вона досягає. Для досягнення стійкого успіху організація потребує сильного лідерства та чіткого стратегічного напрямку. Їй треба розвивати та вдосконалювати свій персонал, партнерські зв'язки та процеси, щоб надавати своїм клієнтам продукти та послуги з додатковою вартістю. Якщо правильні підходи будуть ефективно впроваджуватися, організація досягне результатів, на які очікує разом із зацікавленими сторонами [11].



Рис. 3. Модель досконалості EFQM

Модель EFQM базується на восьми фундаментальних концепціях: особливій увазі до споживачів, створенні стійкого майбутнього, розвитку можливостей організації, застосуванні творчих здібностей та інновацій, лідерства керівництва, спритного управління, залучення персоналу, підтримки вагомих результатів [11].

Зазначені моделі ретельно досліджуються управліннями різного рівня системи освіти та науковцями. Проте існують й інші моделі. Зокрема, заслуговує на увагу модель управління якістю вищої освіти, розроблена Н. Селезньовою. Ця модель окреслює освітній процес як такий, що складається з процесу трансляції знань і процесу розвитку знанневої, мотиваційної, інформаційної, ціннісної, професійної структур особистості здобувачів вищої освіти. Якість системи визначається якістю всіх її компонентів: якістю ресурсів (вхід), якістю потенціалів (потенційною властивістю), якістю процесів (технологій), якістю результату (вихід). Управління якістю функціонування навчального закладу спрямоване на поточне забезпечення навчального процесу та на формування потенціалу. У цій моделі якість результату розглядається разом з іншими компонентами навчального закладу, оскільки вони функціонують не заради себе і призначені для забезпечення якості результату підготовки фахівців. Тому якість кожного окремого компонента впливає на кінцевий результат – інтегральний показник якості навчального закладу [8].

На думку таких науковців, як К. Курбанова, В. Міхальчук, П. Сокуренько та Т. Циба [10, с. 15], управління якістю у ЗВО має включати 4 базові блоки: якість механізмів управління, якість структури організації, якість процесів управління та споживача послуг. У блок якості механізмів управління слід включати цілі, функції, принципи, методи, які характеризують основи системи управління. У блок якості структури ЗВО – устрій системи управління, співвідношення усіх органів та елементів, що входять до неї. У блок якості процесів управління – технологію та засоби, інформаційне забезпечення, управлінські рішення, кадрове забезпечення та якість продукції та послуг. У блок споживача послуг – усі характеристики, які є суттєвими у динаміці на ринку споживчих послуг вищої освіти.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, сьогодні якість вищої освіти відіграє вагомое значення для успішного розвитку будь-якої держави, особливо України. Наведений вище порівняльний аналіз систем управління якістю показує, що наявність системи управління якістю у ЗВО є однією з умов його ефективного функціонування. Кожна з розглянутих моделей заслуговує на увагу та має свої переваги та недоліки. В українських ЗВО найчастіше використовується модель управління якістю, заснована на вимогах міжнародних стандартів якості ISO 9000 та ISO 9001. Також вітчизняні ЗВО користуються традиційною схемою внутрішньої перевірки якості.

На жаль, в Україні відсутня послідовна державна політика у сфері якості освіти, хоча її декларування здійснюється постійно. Також сьогодні немає жодної системи якості, сертифікованої в державній системі сертифікації. Першими кроками на шляху створення системи якості вищої освіти можуть стати збір та узагальнення даних про наявні системи забезпечення якості освіти та про інноваційні моделі в управлінні якістю вищої освіти на основі міжнародного досвіду. Для формування ефективних систем якості, які б відповідали характеру сучасної освіти і потребам держави, суспільства й особистості, потрібен не формальний, а усвідомлений підхід на основі концепції і методології міжнародних стандартів із вибором, інтерпретацією і творчим доповненням тих рекомендацій, які найбільш підходять для української системи освіти.

Список використаних джерел:

1. Архипова С. Управління якістю професійної освіти: концептуальні підходи. Гуманітарний вісник ДВНЗ. 2008. Вип. 16. С. 3–5.
2. Ганжа О., Кулик О., Рогозин Н., Чмак О. Управление качеством в высшем образовании: монография. Волгоград: ВолгГАСУ, 2014. 152 с.

3. Зінченко В. Моделі управління якістю вищої освіти. Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школі. 2011. № 15. С. 289–299.
4. Кулюкіна Т. Моделі управління якістю в системі освіти. Вопросы современной науки и практики. 2008. Т. 1. № 4 (14). С. 109–114.
5. Кучма Р. Сучасні системи управління якістю вищої освіти в контексті вимог болонського процесу. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2010. № 94–96. С. 87–93.
6. Мусієнко І. Принципові відмінності системи освіти України від вимог європейського простору вищої освіти. Наукові праці. Державне управління. 2010. Вип. 135. Т. 147. С. 28–31.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. С. 37–38.
8. Селезнєва Н. Качество высшего образования как объект системного исследования. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2001. 79 с.
9. Система забезпечення якості вищої освіти у Болонському процесі та механізми її імплементації в Україні. URL: <http://www.eurosvita.net/prog/print.php/prog/print.php?id=1612&categ%3C!>.
10. Сокурєнко П., Циба Т., Курбанов К., Міхальчук В. Забезпечення якості вищої освіти: проблеми та перспективи. Академічний огляд. 2012. № 1. С. 13–19.
11. An overview of the EFQM Excellence Model. 2017. URL: https://www.bqf.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/EFQM-Excellence-Model_abridged.pdf.
12. International Organization for Standardization. URL: <https://www.iso.org/the-iso-story.html#7>.
13. Quality management principles. International Organization for Standardization. 2015. URL: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/pub100080.pdf>.

References:

1. Arhypova S. Upravlinnia yakistiu profesiinnoi osvity: kontseptualni osnovy. Humanitarnyi visnyk DVNZ. 2008. Vyp. 16. S. 3–5.
2. Hanzha O., Kulyk O., Rohozyn N., Chmak O. Upravleniie kachestvom v vyshem obrazovanii: monohrafiia. Volhohrad: VolhHASU, 2014. 152 s.
3. Zinchenko V. Modeli upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity. Pedagogika formuvannia tvorchoi osobystosti u vyshchii i zahalnoosvitnii shkoli. 2011. № 15. S. 289–299.
4. Kuliukina T. Modeli upravleniia kachestvom v sisteme obrazovaniia. Voprosy sovremennoi nauky i praktyky. 2008. Т. 1. № 4(14). S. 109–114.
5. Kychma R. Suchasni systemy upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity v konteksti vymoh bolonskoho protsesu. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shshevchenka. 2010. № 94–96. S. 87–93.
6. Musiienko I. Pryntsyypovi vidminnosti systemy osvity Ukrainy vid vymog yevropeiskoho prostoru vyshchoi osvity. Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia. 2010. Vyp. 135. Т. 147. S. 28–31.
7. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01 lypnia 2014 r. № 1556-VII / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. S. 37–38.
8. Seleznova N. Kachestvo vyssheho obrazovaniia kak ob'ekt systemnoho issledovaniia. М.: Issledovatel'skii tsentr problem kachestva podgotovki spetsialistov, 2001. 79 s.
9. Systema zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity u Bolonskomu protsesi ta mekhanizmy yiyi implementatsii v Ukraini. URL: <http://www.eurosvita.net/prog/print.php/prog/print.php?id=1612&categ%3C!>.
10. Sokurenko P., Tsyba T., Kurbanov K., Mikhalchuk V. Zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity: problemy ta perspektivy. Akademichnyi ohliad. 2012. № 1. S. 13–19.

11. An overview of the EFQM Excellence Model. 2017. URL: https://www.bqf.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/EFQM-Excellence-Model_abridged.pdf.

12. International Organization for Standardization. URL: <https://www.iso.org/the-iso-story.html#7>.

13. Quality management principles. International Organization for Standardization. 2015. URL: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/pub100080.pdf>.



УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2018-2-14-21>

К. П. Чорна, кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського,
трудового права
та цивільно-правових дисциплін
інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

НАЦІОНАЛЬНИЙ ХАРАКТЕР ГЕТЬМАНСЬКОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА ПРИЧИНА ЗАНЕПАДУ ГЕТЬМАНЩИНИ

У статті охарактеризовано особливості урядування у Гетьманщині після її розколу на Лівобережжя та Правобережжя, а також формування управлінських механізмів у Слобідській Україні. Увагу автора зосереджено на висвітленні політики гетьманських урядів кінця XVII – XVIII ст. і на аналізі царського протекторату у Лівобережній Гетьманщині та на Слобожанщині, а також на правобережних антипольських владних змаганнях (до скасування козацького устрою). Значна частина викладеного матеріалу присвячена вивченню постатей очільників гетьманської держави як носіїв національної ідеї, захисників національної автономії і соборності українських земель, а також аналізу проекту станової гетьманської парламентської монархії, викладеній у конституції Пилипа Орлика. Головною ідеєю дослідження є висвітлення національних рис у урядуванні у часи Гетьманщини – однієї з найголовніших історичних сторінок державотворення на українських теренах.

Ключові слова: Лівобережна та Правобережна Гетьманщина, Слобідська Україна, Генеральна військова канцелярія, автономія, полково-сотенний устрій, воеводи, Бендерська конституція, парламентська монархія, Правління гетьманського уряду, Малоросійська колегія.

K. P. Chorna. National character of Hatman governance as the main reason of fall of the Hetmanate

The article describes the peculiarities of governance in the Hetmanate after its split on the Left Bank and the Right Bank, as well as the formation of administrative mechanisms in Sloboda Ukraine, – the author focuses on illuminating the policies of Hetman governments at the end of the seventeenth and eighteenth centuries, and on the analysis of the royal protectorate in the Left Bank Hetmanate and Slobozhanshchyna, as well as on the right-bank anti-Polish power competitions (before the abolition of the Cossack system).

Much of this material is devoted to the study of the figures of the hetman's statesmen as bearers of the national idea, defenders of national autonomy and the unity of the Ukrainian lands, as well as the analysis of the project of the Hetmanate parliamentary monarchy set forth in the Constitution of Pylyp Orlyk. The main idea of the study is to highlight national traits in the rule of Hetmanate – one of the most important historical pages of state-building in Ukrainian territory.

© **К. П. Чорна, 2018**

The unsuccessful attempt to create the Grand Duchy of Ruska – an aristocratic state in which the highest power will belong to deputies from the land, and the government will concentrate in the hands of the Hetman – caused a whole series of destructive processes that lasted until the middle of the next, XVIII century, and ended, eventually, the elimination of all types of autonomy, called autonomy of the Hetmanate.

Russian-Ukrainian, Russian-Polish, Russian-Ottoman Conflict; left bank rebellions and devastation of the Right Bank, power splits between supporters of the monarchy and defenders of democracy, foreign intervention in the management of Ukrainian lands, contradictions between the governments of the Hetmanate and the Zaporozhian Sich, all this created the preconditions for the use by some historians of the name “ruin” in characterizing not only the end of the seventeenth century, but also throughout the period of existence of the Hetmanate’s then institute.

Key words: Left Bank and Right Bank Hetman, Sloboda Ukraine, General Military Chancellery, autonomy, regimental unit, governors, Bendery Constitution, parliamentary monarchy, Board of the Hetman government, Little Russian College.

Постановка проблеми. Невдала спроба створити Велике князівство Руське – аристократичну державу, у якій найвища влада належатиме депутатам від земель, а урядування зосередиться у руках гетьмана, – викликала цілу низку деструктивних процесів, що тривали до середини наступного, XVIII ст. і завершилися ліквідацією усіх видів самостійності, названих автономією Гетьманщини.

Російсько-українські, російсько-польські, російсько-османські протистояння; лівобережні бунти і спустошення Правобережжя, владні розколи між прихильниками монархії і захисниками демократії, чужинське втручання в управління українськими землями, суперечності між урядами Гетьманщини та Запорозької Січі, – усе це створило передумови для вживання деякими істориками назви «руїна» для характеристики не лише кінця XVII ст., але й усього періоду існування тогочасного інституту гетьманства.

Як відомо, величезну руйнівну силу мали суперечності всередині козацтва: серед постійних військових протистоянь сформувалася справжня військова еліта, – старшина, правляча верхівка, яка виросла з числа заможного козацтва та покозаченої шляхти і куди мали доступ тільки ті, хто мав зв’язки, багатство або ж шляхетне походження; решта ж козацтва, зокрема запорозького, залишалася у числі «черні».

Між «верхами» теж були систематичні протистояння, оскільки серед них чітко визначилися прихильники Москви та прихильники Польщі, прибічники одноосібницького правління й апологети аристократичної республіки; захисники козацьких вольностей і фундатори нових шляхетських привілеїв (останні вбачали у вольностях ознаки охлократії та зубожіння держави) [1].

Проте у цих складних умовах ще ціле століття панує гетьманська форма правління; «Гетьманщина» – загальна назва, яка вживається щодо обох частин українських земель у XVII – XVIII ст., кожен з очільників якої прагнув докласти усіх зусиль до її зміцнення, – усі ці процеси потребують сьогодні додаткового наукового опрацювання й об’єктивного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття побудована переважно на аналізі українських і російських архівних матеріалів [2; 3; 7]; тут використано також маніфести, договори та листування, викладені у добірці робіт Пилипа Орлика [10], проаналізовано уривки з «Чтеній» видатного вченого, філософа і громадського діяча В. Липинського [12]. Багатою джерельною базою є і праці видатних істориків і дослідників козащини О. Оглобліна [1; 9], Д. Дорошенка [14], М. Костомарова [5]; монографії сучасних науковців: польського історика Л. Окіншевича [13], колективні праці українських вчених [4; 8], роботи сучасного історика й автора досліджень з історії державної служби в Україні В. Горобця [6].

Мета статті:

– охарактеризувати національний характер політики усіх гетьманських урядів і визначити головний внесок кожного з них в історію українського державного будівництва;

- описати територіальну й адміністративну організацію обох Гетьманщин і Слобідської України;
- наголосити на ролі внутрішніх негативних чинників і зовнішнього втручання у діяльність української держави;
- визначити причини ліквідації Гетьманщини та підкреслити історичну роль гетьманату як національного політичного феномену України.

Виклад основного матеріалу. Політичні сподівання української еліти на харизматичне ім'я Хмельницького на час об'єднали промосковських і проєвропейських прихильників подальшого державного будівництва в українських землях [2]. За короткий час т. зв. «правління Хмельниченка» навіть прихильна до нього досвідчена еліта (наприклад, в особі кошового отамана Запорозької Січі Івана Сірка або прилуцького полковника Петра Дорошенка) не змогла врятувати країну від чергового поневолення.

За таких умов не могла визріти єдина національна ідея, оскільки цю ідею кожне угруповання розуміло по-своєму, що і призвело до катастрофічного Переяславського договору 1659 р., за якою українські землі втратили незалежність: так, глава держави не мав права самостійно формувати свій уряд, призначати полковників, провадити зовнішню політику, керувати військом; Київський патріархат мусив визнати зверхність Москви; у міста Київ, Умань, Ніжин, Брацлав, Переяслав, Чернігів були призначені московські воєводи (на кошт місцевої людності), – усе це призвело до краху надій як на одноосібницьке управління, так і на втілення демократичних ідей [3].

Не залишалося сумнівів у капітуляції не лише української незалежності, але й її єдності, територіальної соборності і після того, як внаслідок систематичних російсько-польських змагань Українська держава стала автономною частиною Речі Посполитої (замість запланованого Іваном Виговським входження до неї як самостійного Великого князівства Руського) [4]. Проте цей акт не здобув підтримки деякої впливової старшини, яка жадала підпасти під владу Москви, і таким чином українські території поділилися на лівобережні та правобережні полки, Лівобережну та Правобережну Гетьманщину, – внутрішні змагання і зовнішній вплив стали однією з причин краху державницьких планів попередніх гетьманів про єдину і неподільну Україну.

Водночас поруч із Лівобережною Гетьманщиною та Запорізькою Січчю на українських землях засновується ще і такий практично самостійний територіальний суб'єкт, як Слобідська Україна, яка не підпорядковувалася жодній національній владі.

За підтримки Москви на Слобожанщині виник ряд адміністративно-територіальних одиниць (полків): Харківський, Сумський, Охтирський, Ізюмський та Острогозький полки, які повторювали полково-сотенне урядування у Гетьманщині. Звичайно, тут не існувало посади гетьмана. Довічна влада належала полковнику, призначеному белгородським воєводою, який і формував полкову старшину; у полках формувалися полкові ради, полкові канцелярії та полкові суди; урядування ж у сотнях здійснювалося сотником, писарем і значковим товаришем. У містах і селах урядування Слобідської України управління здійснювалося урядами городових отаманів і в'їтів. Отже, полковий устрій і деякі ознаки магдебурзької були лише даниною національній традиції.

Численні військові змагання між державами-сусідами та втручання їх у внутрішні справи українського Гетьманату спричинили не лише територіальні зміни, але й неодноразові скасування державного полкового устрою (і повернення його шляхом повстань): так, на Правобережжі польська влада скасувала полково-сотенний устрій багатьох полків, який частково було відновлено після селянсько-козацьких повстань, але полковий устрій де-юре тут ніколи не визнавався, на відміну від Лівобережжя, де царський уряд вміло апелював до козацьких

самоврядних традицій, надаючи відносну автономію таким полкам, як Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Гадяцький, Миргородський, Полтавський (яка, проте, стосувалася виключно дрібних внутрішніх справ), і така ситуація спостерігалася аж до остаточної ліквідації Гетьманщини.

Назва полку, зазвичай, передавалася від містечка, у якому розмішувалася адміністрація; полковницький уряд зберігав у своєму складі посади, характерні для гетьманського: традиційно призначалися обозний, суддя, осавул, писар, хорунжий (посада бунчужного існувала лише при гетьманському дворі, а у полках за символіку відповідав хтось зі значкових товаришів).

Так, царський уряд не чинив перепон в обранні полкових міст, і полковники часто робили полковими адміністративними центрами власні маєтки і резиденції. На початку XVIII ст., коли чисельність лівобережного козацтва суттєво збільшилася, і «козакування» (а іноді – і старшинські посади) остаточно почало передаватися у спадок, спостерігається самовільний поділ окремих полків на дрібніші одиниці, – у першу чергу, старшина потребувала посад, боротьба за які інколи породжувала парадоксальні явища в урядованні: джерела нерідко фіксують одночасне існування кількох полкових управлінських структур, розміщених у різних місцях і офіційно підпорядкованих різним гетьманам чи претендентам на це звання, які нерідко проголошували себе правителями самостійно [5].

Саме такі охлократичні риси і породили постійні спроби старшини відродити національну систему управління, яку намагався впровадити ще Богдан Хмельницький. Фактично усі його офіційні наступники, незважаючи на те, у який спосіб, за чиєї підтримки і на яких територіальних землях ними було отримано владу, намагалися зберегти самостійність підпорядкованої держави або ж її частини (після розподілу на Лівобережжя та Правобережжя). Так, системний аналіз гетьманського урядовання дозволяє виявити такі найяскравіші державотворчі кроки:

- спробу створення шляхетської республіки Іваном Виговським, який вбачав політичне майбутнє у європейській федерації;
- боротьбу Юрія Хмельницького за українську автономію та незалежність від Речі Посполитої;
- політику «умиротворення» Івана Брюховецького, який спромігся сформувати власний уряд, незважаючи на абсолютне офіційне підпорядкування Москві та надання особливих повноважень московським воєводам, поставлених курувати колишні полки;
- намагання Павла Тетері об'єднати землі українського Лівобережжя і Правобережжя та продовження цієї місії Петром Дорошенком, – останній був готовий навіть прийняти Османську імперію як протектора задля цієї мети;
- значне обмеження московської влади на Лівобережжі за часів Дем'яна Многогрішного. Гетьман намагався протистояти промосковським настроям, обстоював українську автономію, зміцнював гетьманську булаву, позбавляючи її впливу промосковської козацької старшини, а також домогся входження Києва до складу Лівобережної України [6];
- систематичні спроби Івана Самойловича зміцнити гетьманську владу, які полягали у боротьбі зі старшинською сваволею, утриманні найманого (компанійського та сердюцького) війська, у продовженні монархічних традицій Богдана Хмельницького, незважаючи на ще більше законодавче обмеження його влади Московією («Конотопські статті»), яка тоді суворо контролювала кордони Гетьманщини і відмовилася від участі представників гетьманської влади у переговорах з Польщею щодо подальшої долі українських земель [7];
- повстання Івана Мазепи проти влади Москви та його прагнення побудувати незалежну вільну соборну державу «Українське князівство» (за сприяння шведської корони як союзника, але без втручання її у подальше державне будівництво), яке було частково успішним, адже на декілька років були об'єднані Правобережна та Лівобережна Україна [8].

Причиною цього послужили систематичні порушення Москвою прав і вольностей Війська Запорозького: введення московських військ в українські міста, плани перетворити козацьке військо у драгунське, а козацьку старшину – у служилих дворян, а також інші, більш глобальні акти поневолення: «вічний мир, укладений між Московщиною й Польщею року 1686, який стверджував Андрусівський поділ України, і Коломацька угода українського уряду з Москвою року 1687, що була дальшим кроком на шляху московського поневолення України, створили велику загрозу для Української Козацької Держави. Московсько-польський військовий союз, втягаючи Україну до антитурецької коаліції, загрожував їй повною ізоляцією і, в дальших своїх наслідках, цілковитою загладою державної й національної самостійности України»[9];

– історична спроба «гетьмана у вигнанні» Пилипа Орлика зберегти державність у вигляді парламентської монархії. В історичному документі «Пакти та конституції законів і вольностей Війська Запорозького» Гетьманщина мала стати централізованою об'єднаною державою, очолюваною виборними гетьманом та Генеральною радою – вища палата ради обиралася б із числа старшини та полковників, які утворювали своєрідну вищу палату Ради, де мали разом «радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи» [10]. Ці делегати мали представляти і решту станів, тобто, кандидатура радника узгоджувалася б із цивільними жителями полку – міщанами, селянами, духовенством і, таким чином, втілювався би принцип козацької демократії. Рішення сесій Генеральної Ради, яку планувалося скликати не менше трьох разів на рік (на Різдво, на Пасху і на Покрову), були законами для держави; поза сесіями управління здійснювалося б гетьманом. Конституція передбачала і скликання додаткових таємних рад при гетьманові держави – задля вирішення питань війни і миру.

Аналогічно мало би здійснюватися й урядування у полках і сотнях, де усі посади періодично піддавалися б систематичному контролю та переобранню у разі потреби.

Окремо регулювалися права і свободи некозацьких станів; зберігалися норми Магдебурзького права у містах, які володіли ним донині; пропонувалися оновлена судова та податкова системи; передбачалися зміни у торгівлі та соціальному забезпеченні (зокрема вдів і сиріт, оскільки за час систематичних воєн смертність серед реєстрового козацтва та добровольців з інших станів значно збільшилася); унормовувалися використання некозацьких військових підрозділів під час ведення бойових дій; означався вектор міжнародних відносин (щодо Швеції, Османської імперії (Кримського ханства)) [11].

Конституція регулювала витрати на утримання уряду та гетьманського двору, – окрім цих витрат «на булаву», гетьман не мав права на іншу власність; окреме покарання було призначене за корупцію: підкуп гетьмана, нечесне отримання посад шляхом впливу на виборців. До тексту конституції додавався і текст присяги гетьмана, який зобов'язувався служити єдності, соборності Війська Запорозького, «служити Вітчизні» та впроваджувати у життя положення цієї Конституції.

Бендерська конституція 1710 р., більш відома загалу як Конституція Пилипа Орлика, вбачала подальший розвиток Гетьманщини як станової виборної гетьманської монархії парламентарного типу. Проте, за влучним висловом В Липинського, вона стала лише пам'ятною сторінкою українського державотворення: ця хартія «зосталася «на в'їжкопомную Войска Запорозького и всего Народу Руського (Українського) славу и пам'ятку» [12].

Усі ці спроби завершилися посиленням іноземної протекції: за часів Івана Скоропадського тут уже існував інститут царського резидента при гетьманській булаві, а також було створено Малоросійську колегію, яка офіційно здійснювала урядування на Лівобережжі та контролювала діяльність Генеральної військової канцелярії. У таємному наказі резидента Гетьманщина офіційно іменується Малоросійським краєм. Колегія, яка скла-

далася з вищих чинів російських офіцерів, мала повне право втручатися у будь-яку ланку суспільного життя, а її очільник репрезентував себе як господар краю. Незважаючи на це, наступні гетьмани – Павло Полуботок і Данило Апостол – розгорнули справжню боротьбу, спрямовану на відновлення козацьких порядків. Проте лише турецька загроза і потреба в козацькій військовій силі змусила царський уряд зробити деякі поступки: Малоросійську колегію було ненадовго ліквідовано і розпочато формування виборного гетьманського уряду на чолі з Данилом Апостолом. Заслуга останнього у відновленні місцевого врядування була неоціненною: здійснено ряд реформ у галузі виробництва, торгівлі, земельних справ, судочинства, фінансів тощо.

Національний уряд остаточно припинив свою діяльність у 1734 р.; урядування на Лівобережжі перейшло до Правління гетьманського уряду, яке у своїй діяльності керувалося «Рішительними пунктами», царським указом, який до краю обмежив права і вольності козацької Гетьманщини. Саме цей указ і був початком повного краху національного урядування, – останнього, «промосковського» українського гетьмана Кирила Розумовського позбавили гетьманства за дії, характерні для усіх попередників: намагання звільнитися від імперського тиску у міжнародних відносинах, прагнення до самостійності у внутрішньому житті, опір у своїй діяльності на впливову козацьку старшину, проголошення намірів повернути спадкове гетьманство.

Таким чином, вбачаючи в Гетьманщині політичну і військову загрозу, московський імператорський уряд ліквідував інститут гетьманства та його уряд – Генеральну військову канцелярію та Генеральний військовий суд, а інші урядові установи стали департаментами відновленої Малоросійської колегії. Національне військо було реорганізоване: козацькі полки стали карабінерами та драгунами регулярної російської армії (слобідські – гусарами); старшина і шляхта отримала дворянські грамоти, низове козацтво поповнило ряди казенних селян, решта селян були закріпачені. Землі Гетьманщини та Слобідської України були розділені на губернії Російської імперії.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Українські та зарубіжні історики не дотримувалися єдиної думки щодо існування української держави у XVII – XVIII ст. Так, у різні часи поширеними були версії про існування держави лише у 1648–1654 рр. (до поглинання Москвою); інші дослідники стверджували, що лише з приходом Москви власне і розпочалася державність; дехто ж узагалі заперечував самостійний державницький козацький досвід, вважаючи обидві Гетьманщини лише частиною обох держав-протекторів, державою посполитою або ж «державою руською» [13].

Проте, аналізуючи її більш як столітню історію, можна зробити висновки, що у важких геополітичних умовах, у численних протистояннях із Москвою, Польщею, Туреччиною, уряди яких намагалися диктувати власну волю гетьманам; у горнілі численних внутрішніх міжстанових і козацьких протистоянь ставала на ноги національна державність, урядована справжньою національною елітою, до якої і належала шляхетна гетьманська та старшинська верхівка. Незважаючи на систематичне урізання вольностей, на розподіл українських територій і на спроби скасування козацького устрою державами-сусідами, ця еліта систематично боролася за право на побудову автохтонного державного утворення, яке мало усі головні ознаки державності: власний уряд, певне міжнародне визнання, адміністративно-територіальний поділ, окрему систему права, титульний етнос, військо і грошову одиницю, національну символіку і національну боротьбу.

Протягом усього часу її існування у силу історичних обставин тут запроваджувалися різні види правління: авторитарне одноосібницьке – за Богдана Хмельницького; шляхетсько-республіканське – за Івана Виговського, олігархічне – за Юрка Хмельниченка, ко-

зацько-демократичне – за Петра Дорошенка, Івана Мазепи; правління аристократії за Івана Самойловича; охлократичне – за Івана Скоропадського. Урядування у Січі залишалося незмінно демократичним (з деякими ознаками охлократії); Слобідська Україна, незважаючи на офіційне підпорядкування Москві, теж була наділена відносною самостійністю завдяки політиці місцевої української старшини, яка прагла самостійності і вбирала у себе козацькі вольності та привілеї.

Кожен з українських гетьманів тією чи іншою мірою залежав від іноземного володаря, проте кожен із них, включаючи навіть відвертих ставлеників Польщі або Москви, намагався здобути право на здійснення самостійного урядування.

Проте у цих змаганнях, як і завжди в історії, вирішальна роль належала народу: «рівночасно цей народ не виявив політичної дозрілості й витривалості настільки, щоб зрозуміти змагання своїх власних, далекозоріших провідників і піддержати їх, жертвуючи в ім'я дальшого ідеалу своїми ближчими вигодами. Він залишився лише знярядям у руках своїх дозріліших, солідарніших і краще зорганізованих сусідів і перестав бути господарем на своїй власній землі» [14].

Список використаних джерел:

1. Оглоблин О. До історії руїни. Записки Історично-Філологічного Відділу Української Академії Наук. Записки історично-філологічного відділу. Кн. II–III: 1920–1922 рр. / гол. ред. А. Кримський; ред. В. Дем'ячук. Всеукраїнська академія наук. К.: ВУАН, 1923. 390 с. URL: <http://resource.history.org.ua/item/0010208>.
2. ЦДІАК України. Ф. 221. Оп. 1. Спр. 189, арк. 1–7.
3. ЦДІАК України. Ф. 128. Оп. 1 заг. Спр. 2, арк. 2, 14. Копія 2-ї пол. XVIII ст.
4. Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / ред. рада: Л.В. Губерський та ін. К.: Знання України, 2004. Т. 2. С. 36–37.
5. Костомаров Н.И. Руина: гетманства Бруховецького, Многогрешного и Самойловича 1663–1687 гг. Исторические монографии и исследования: в 17 т. М.: Чарли, 1995. Т. 3. С. 75–84.
6. Горобець В.М. Глухівські статті 1669. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій та ін. К.: Наук. думка, 2004. Т. 2. С. 123.
7. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1886. Т.9. URL:<http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossijskoj-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.
8. Енциклопедія історії України: у 10 т. / ред. рада: В.А. Смолій та ін. НАН України, Ін-т історії України. К.: Наукова думка, 2003. Т. 1. 688 с.
9. Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа та його доба. Ізборник; Оглоблин Олександр. Гетьман Іван Мазепа та його доба / ред. Л. Винар, упоряд. І. Гирич, А. Атаманенко. Нью-Йорк – Київ – Львів – Париж – Торонто, 2001. 464 с. URL: <http://diasporiana.org.ua>.
10. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина: вибр. твори. К.: МАУП, 2006. С. 89.
11. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина: вибр. твори. К.: МАУП, 2006. С. 115.
12. Листування В.Липинського. Т. 1. К.: Смолоскип, 2003. 960 с.
13. Leo Okinshevych. Ukrainian Society and Government 1648–1781. Munich: Ukrainian Free University, 1978. Vol. 27. P. 113, 115.
14. Дорошенко Д.І. Нарис історії України (від половини XVII століття). К.: Глобус, 1992. Т. 1. 349 с.

References:

1. Ogloblin O. Do istorii ryiny. Zapisky istorichno-filologichnogo viddily Ykraiinskoi akademii nayk. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21STR=0010208.
2. CDIAK Ukrainy. F. 221. Op.1 Spr. 189, ark. 1–7.
3. CDIAK Ukrainy. F. 128, op. 1 zag., spr. 2, ark. 2,14. Kopiya 2-y pol. XVIII st.
4. Ukrainska diplomachna enciklopediya: y 2 t. / red. rada: L.V. Gyberskiy ta in. K.: Znannya Ukarainy, 2004. T. 2. S. 36–37.
5. Kostomarov N.I. Ruina: getmanstva Bruhovetskogo, Mnogogreshnogo I Samoylovicha 1663–1687 gg. Isstoricheskie monografii I issledovaniya: v 17 t. M.: Charly, 1995. T. 3. S. 75–84.
6. Gorobec V.M. Glyhivski statti 1669. Enciklopedia istorii Ukrainy: y 10 t. / redkol: V.A. Smoliy ta in. K.: Nayk. Dymka, 2004. T. 2. S. 123.
7. Akty, odnosyashiesya k istorii Zapadnoy I Uzhnoy Rossii. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/178-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-pervoe-s-1649-po-12-12-1825-spb-1830>.
8. Enciklopedia istorii Ykraiiny: y 10 t. / red. rada: V.A. Smoliy ta in. NAN Ykraiiny, in-t istorii Ykraiiny. K.: Nayk. Dymka, 2003. T. 1. 688 s.
9. Oglobin O. Getman Ivan Mazepa ta iogo doba. URL: <http://diasporiana.org.ua>.
10. Orlik Pilip. Konstityciya, manifesty ta literatyrna spadshina: vibr. tvori. K.: MAUP, 2006. S. 89.
11. Orlik Pilip. Konstityciya, manifesty ta literatyrna spadshina: vibr. tvori. K.: MAUP, 2006. S. 115.
12. Listyvannya V. Lipinskogo. T. 1. K.: Smoloskyp, 2003. 960 s.
13. Leo Okinshevych. Ukrainian Society and Government 1648–1781. Munich: Ukrainian Free University, 1978. Vol. 27. P. 113, 115.
14. Doroshenko D.I. Naris istorii Ykraiiny (vid poloviny XVII stolittya). K.: Globys, 1992. T. 1. 349 s.

І. М. Базарко, кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ВПЛИВУ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК КРАЇН ПЕРІОДУ ТРАНСФОРМАЦІЙ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Досліджено моделі державного управління у діяльності органів виконавчої влади щодо соціально-економічного розвитку. З'ясовано вплив процесів децентралізації на трансформацію державного управління національними ресурсами. Проаналізовано етапи трансформації системи управління державними ресурсами для виконання пріоритетних завдань із підвищення соціально-економічного рівня. Обґрунтовано необхідність запровадження нового комплексного підходу до системи управління державною власністю.

Ключові слова: державний вплив, трансформація, влада, соціально-економічний розвиток, державне управління, національні ресурси, державна власність, комплексний підхід.

I. M. Bazarko. Models of state management on influence on socio-economic development of countries in period of transformation at the modern stage

The process of enhancing the efficiency of state management should determine short-term management objectives and tasks, increase their corporate governance and information transparency; restriction of the expansion of the state sector of the economy, including by establishing and adhering to a system of adequate prohibitions and restrictions, as well as compliance with the planning and guarantees of long-term implementation of the stated goals and objectives.

The balance of interests is achieved by making decisions in terms of economic efficiency and social responsibility, recording short and long-term goals and objectives by means of continuity of control over achievements by the entities of the management of goals and objectives, indicators of their achievement, and also observance of the principles and mechanisms of management. Taking into account the priorities of economic development and improvement of the system of public administration of property, there must be unambiguous definition and formation of the necessary property for the performance of functions by state authorities and the creation of an effective system of state property management.

In order to ensure a sustainable and systematic process of reducing the direct involvement of public authorities, it is necessary to make a transition from the sale of property or the sale of its business units; stimulating the development of the stock market, as well as modernization and technological development. Important is the introduction by the authorized central executive authorities, together with public associations, of mechanisms for assessing the quality of management of companies with state participation, based on the principles of openness and independence of conduct.

The issue of establishing a public administration system in Ukraine is a natural response to trends and direct challenges and threats to the country's modern development. That is why it is so important to comprehensively study the elements and the directions of development of this system, and in particular, institutionalization. It was defined that the goal of the state management of Ukraine is to carry out effective activities by the state of domestic and foreign policy in different conditions.

Thus, the system of state management is a complex notion, the meaning of which covers the following key components: subjects of state management, or the state authorities and non-governmental institutions, which are involved in the process of the state's policy formation; objects of state management, which is under the organizing influence of the state aimed at ensuring its proper level for the appropriate development of the state, society and personality; administrative activity, or specific subject-object relations or subject-subject ones, with the help of which the direct communication and feedback between subjects and objects of state management are implemented.

Today, it is important to identify the verified threats and the strategic risks of sustainable social and economic development of the state through the processes of globalization of the world community. However, when developing draft strategic planning documents in Ukraine, the heuristic approach is most often used: the list of

© **І. М. Базарко, 2018**

threats is established, as a rule, by expert means, the forecast part of the process remains outside of objective estimates. In the context of the risks of imbalances in the world economy, threats of crisis phenomena, changing approaches to mechanisms and instruments for the shadowing of economic activity is a prerequisite for ensuring economic stability to crisis phenomena.

Key words: state influence, transformation, power, socio-economic development, state management, national resources, integrated approach.

Постановка проблеми. Держава розвивається разом із суспільством, органічним партнером якою вона є, переживаючи різні етапи самовираження, змінюючи форми правління і територіального устрою, втілюючись у різних типах політичних систем, множачи і диверсифікуючи функції державного управління суспільними процесами. Щодо вирішення економічних проблем, то необхідність регулювання з боку держави виникла давно. Важливість об'єктивного встановлення цін на надра, сировину, енергоресурси завжди було актуальним, особливо нині, коли постала проблема обмеженості всіх видів ресурсів.

Із часів свого створення як інституту держава тією чи іншою мірою втручається в економічні процеси або регулює їх. Класична теорія лібералізму висловлюється на користь «мінімальної» держави, віддаючи перевагу праву і законслухняності громадян; і навпаки, консерватори вважають державу явищем такого ж фундаментального порядку, як і саму людину. Ефективність державного управління є одним із визначальних чинників стійкості і конкурентоспроможності національної економіки. Держава повинна забезпечувати безпеку громадянської власності, вирішувати спори, робити те, що індивід або не в змозі виконати самостійно, або робить неефективно. Позитивний економічний баланс держави виникає з переваг всього зовнішнього і внутрішнього ринку за рахунок ефективного використання цінової політики й операційних витрат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Головна роль у реалізації економічного розвитку держав приділяється ринковим силам, а необхідність виконання органами управління певних функцій у сфері економіки не заперечує ніхто [8]. Однак на межі та напрями державного втручання існує широкий спектр поглядів – від абсолютного державного управління національним господарством до економічного лібералізму, який заперечує будь-яке державне втручання.

Держави управляють своїм конкурентним середовищем шляхом ефективного використання ресурсів і процесів; окремі країни, що мають у достатку такі ресурси, як людський капітал, земля, природні ресурси, не обов'язково будуть конкурентоздатними. Ринкове господарство повинне мати соціальний характер, оскільки в силу своєї ефективності створює соціально-економічні передумови для підвищення доходів у суспільстві. З іншого боку, ринкова діяльність, що призводить до соціально-небажаних результатів, повинна обмежуватися.

Результати вільного економічного процесу, які не є достатньо гуманними, повинні регулюватися. Тут слід підняти питання про те, як державне управління впливає на конкурентоспроможність національної економіки, що є індикатором стану соціально-економічної системи країни [6, с. 122]. Завданням державного управління має бути його націленість на забезпечення ефективності національної економіки. У найзагальнішому вигляді економічно раціональні межі втручання держави в економічний процес повинні бути вкладені у відповідні рамки мінімальної і максимальної величин.

Мета статті – дослідити наявні моделі державного впливу на соціально-економічний розвиток держав у трансформаційний період на сучасному етапі.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити моделі державного управління у діяльності органів виконавчої влади щодо соціально-економічного розвитку.

2. З'ясувати вплив процесів децентралізації на трансформацію державного управління національними ресурсами.

3. Проаналізувати етапи трансформації системи управління щодо виконання завдань із підвищення соціально-економічного рівня.

4. Обґрунтувати необхідність запровадження нового комплексного підходу до системи управління державною власністю.

Виклад основного матеріалу. Межу максимальної величини втручання держави в економічні процеси можна визначити як функцію забезпечення державою мінімального прожиткового рівня, визначеного за найбагатшою економічно країною або залежно від рівня доходів громадян промислово розвинених країн. Цю функцію будь-яка держава має забезпечувати своїм громадянам, оскільки вона збирає з них податки [1]. Проблема втручання держави в економічний процес, критерії та межі такого втручання, у свою чергу, концентруються на понятті «державності» загалом.

Прагнення підприємництва щодо досягнення своїх інтересів є головною рушійною силою економічного розвитку, збільшуючи, у підсумку, добробут суспільства у цілому. Для всіх суб'єктів господарської діяльності повинні бути гарантовані основні економічні свободи, а саме свобода вибору сфери діяльності, свобода конкуренції та свобода торгівлі [4]. Держава повинна впливати на ринок з метою збільшення попиту, тому що причина криз відкритої економіки – перевиробництво товарів; головними перешкодами на такому шляху є високі податки та інфляція.

Високі податки обмежують зростання капіталовкладень, а інфляція здорожує кредити, ускладнюючи використання позикових коштів. Скорочення податкових ставок скоротило б доходи держбюджету та збільшило його дефіцит, що ускладнило б боротьбу з інфляцією. Отже, логічним кроком на такому шляху мали б стати скорочення державних витрат, відмова від використання бюджету для підтримки попиту і здійснення широкомасштабних соціальних програм, а також заходи з приватизації державної власності.

Сучасне державне управління передбачає організацію влади, що характеризується поділом населення за територіальною ознакою і за діяльністю апарату управління. Це досить абстрактне визначення, яке висвітлює лише один певний рівень управління; держава повинна концентрувати загальні та природні людські інтереси, які вище за групові та інші інтереси. Визнаючи найвищою цінністю людину, її інтереси, свободу, держава повинна надавати захист меншості, гарантувати рівноправність, діяти в межах права з іншими суб'єктами. Прагнення до держави такого типу є прагненням до стабільного порядку в економічній системі.

За будь-якої системи політичних відносин, будь-якого сучасного типу економіки держава, так чи інакше, втручається і бере участь у соціально-економічному житті суспільства, бо саме вона є продуктом цього суспільства [3]. У будь-якої держави є відповідні економічні та соціальні функції; тому можна погодитися, що в економічну функцію держави будь-якого типу входить закріплення й охорона різних форм власності, підтримання конкуренції. Це, насамперед, забезпечення соціально-економічного клімату, що сприяє оптимальному функціонуванню ринкової економіки, а також впливу на її суб'єкти з метою ефективного розвитку за допомогою відповідних механізмів.

Сюди ж належить і антимонопольна політика, підтримка конкуренції, а також заходи, спрямовані на підтримку і збереження прийнятних умов для відтворення природної і соціальної інфраструктури. В економіках періоду трансформації існує більш-менш значний за своїми масштабами державний сектор. Його розміри можуть служити критерієм проведеної державою тієї чи іншої соціально-економічної політики під час спаду або підйому. Це також і усунення негативних наслідків ринкового механізму та безробіття й інфляції. Діяльність, що

Механізми державного управління

виконується державними органами для забезпечення перерахованих функцій, здійснюється за допомогою відповідних механізмів.

До моделі жорсткої фіскальної політики належать податкова політика й урядові витрати в економіку. До моделі більш ліберальної, монетарної політики належить встановлення резервних вимог національного банку для комерційних банків, участь у міжнародних операціях на відкритому ринку з цінними паперами. З цими основними механізмами істотного впливу держави на економічний процес перегукується також і безпосередня державна діяльність у виробництві, тобто те, що часто називають «державним підприємництвом» [13].

Передачу малорентабельних, збиткових, але необхідних країні підприємств або навіть цілих галузей у сферу державної власності та передачу управління необхідно реалізувати. Як критерій оптимальності державного втручання в економіку слід розглядати не економічний розвиток держави, а зростання економічного добробуту суспільства. Якість життя в країні охоплює і характеризує весь діапазон його властивостей, поширюється на всі його сторони, відображає задоволеність людей наданими їм матеріальними і духовними благами, відображає забезпеченість, комфортність, зручність життєвих умов, їх пристосованість до сучасних вимог, безболісність і тривалість життя.

Якщо говорити про те, в яких державах рівень і якість життя є найкращими, то тут слід звернутися до прикладу країн, які потрапляють до категорії соціально-орієнтованих економік. Поки що не вдалося придумати досконалу модель державного устрою і владних відносин, що була б ефективною, життєздатною, справедливою, однаково подобалася б усім і рівною мірою відображала інтереси всіх без винятку соціальних груп [10]. Ринкова політика уособлює господарську свободу, яка полягає у свободі споживача купувати товари й у свободі підприємця виробляти та продавати товари на власний розсуд. Завдяки цьому ринкова система стимулює економічне зростання, технічний прогрес, підвищує продуктивність праці, знижує витрати на виробництво і ціни.

Про ефективність державного управління можна говорити за рівнем національної конкурентоспроможності. Загалом, національна конкурентоспроможність – це здатність забезпечувати виробництво і реалізацію товарів і послуг, які задовольняють вимоги світового ринку, більш привабливі для споживача, ніж товари і послуги конкурентів, і одночасно підвищувати економічний добробут держави й окремих її громадян [2]. Якщо говорити про ефективність державного управління з погляду конкурентоспроможності національної економіки, то тут існує взаємозв'язок: без ефективного інституту державного управління про конкурентоспроможність національної економіки на міжнародних ринках говорити взагалі не доводиться, державне управління є фактором національної конкурентоспроможності.

За умови забезпечення сприятливого поєднання всіх складників фактори індикаторів досягаються стійкістю підприємств державної власності. Слід підкреслити, що саме фактор державного управління показує ступінь того, як державна політика сприяє конкуренції та конкурентоспроможності. Причому державне управління визначатиме конкурентоспроможність не лише окремих ринків і виробників, але і конкурентоспроможність ресурсів.

Критерієм ефективності державного управління в країні слід вважати зростання соціально-економічного добробуту населення країни, що сприятиме підвищенню стійкості економіки і забезпечить їй високий рейтинг конкурентоспроможності [12, с. 459]. Суттєвий вплив на формування конкурентоспроможності національних економік зробила технологічна революція останніх десятиліть. Саме технологічна інфраструктура стає ключовим ресурсом у забезпеченні конкурентоспроможності держави в майбутньому, це спонукає розвивати сучасну технологічну інфраструктуру.

Велике значення має ефективне державне управління, здатне використовувати нові технологічні досягнення всього світу з вигодою для своєї національної економіки. В умовах

науково-технічної революції державне управління набуває нової ролі, основні функції держави ускладнюються. Сучасні технології становлять загрозу для економічної безпеки держави, знищення технологічної інфраструктури країни може загрожувати її безпеці так само, як і традиційний збройний напад, роль і відповідальність держави в конкурентному просторі змінюється [7, с. 369].

Оскільки держава є одним з основних суб'єктів соціально-економічних перетворень, зовнішньоекономічні виклики адресовані насамперед державі. Під світовою економікою розуміється економіка, яка перебуває в залежності від факторів зовнішнього середовища, взаємопов'язана і взаємозалежна від інших суб'єктів глобального ринку. У новому економічному просторі відбувається низка об'єктивних процесів, що позначаються на ефективності державного управління.

Державне управління об'єктивно змінюється під впливом інформаційних технологій, активно ведеться пошук новітньої моделі державного устрою, питання державного суверенітету потрапляють у перелік найбільш злободенних політичних проблем. У сфері державного управління аналогічна тенденція проглядається в актуалізації владної вертикалі і передачі низки функцій органам місцевого самоврядування [11, с. 269]. Дискусії з приводу подальшої долі держави стають нині більш гострими, пов'язують кризу держави в останні десятиліття з інтенсифікацією процесів інтернаціоналізації, які, змінюючи сучасний світ, не можуть не викликати корекції функцій суверенної держави.

Держава може і не бути домінуючою силою на світовій арені, ринкові сили в особі багатонаціональних корпорацій і банків випромінюють сильний і незалежний вплив, вони діють на міжнародній арені з мінімальними обмеженнями [9]. Посилюється вплив глобальних і транснаціональних ініціатив окремих груп, інтеграція проявляється в регіональних масштабах, у виникненні схильних до трансформації просторів, де кількість держав не тільки не скорочується, а навпаки, збільшується. Головними суб'єктами світогосподарських зв'язків стали транснаціональні корпорації, які ставлять часом власні інтереси вище за національні.

Однак транснаціональність зовсім не означає, що ці корпорації функціонують у якомусь позадержавному просторі, всі вони мають певну національну належність, поповнюють бюджет певної країни. Рівень контролю держав над діяльністю і функціонуванням економіки ніколи не був настільки потужним, як на початку XXI ст. [5, с. 327]. Важливо навчитися проводити ефективну і точно адресовану політику перерозподілу, пам'ятаючи, що ліквідувати злидні і забезпечити робочі місця може тільки економічне зростання. Силами державних структур будуть створені більш жорсткі правила, спрямовані на вирішення громадських завдань.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Держава повинна взяти на себе турботу про соціальний комфорт і матеріальний добробут, особисте благополуччя і безпеку людини, про захист її основних прав і свобод, нести відповідальність соціального, економічного, технічного та культурного характеру. Отже, роль державного управління на національному рівні зберігається, значення його росте, оскільки в умовах взаємозалежності національних економік в інтегрованій системі світогосподарських зв'язків держава буде змушена вирішувати розширене коло завдань і проблем – як внутрішніх, так і зовнішніх.

Держава має формувати конкурентне середовище, використовуючи податки, надаючи державну підтримку громадянам у галузі освіти й охорони здоров'я, вона повинна виступити гарантом забезпечення інфраструктури країни. Крім того, держава повинна успішно управляти технологічними змінами і формувати нову інформаційну інфраструктуру. Отже, особливої актуальності набуває здатність державного управління протистояти небезпекам і загрозам світовій спільноті, зумовленим взаємозалежністю країн і підвищенням їх уразливості.

Список використаних джерел:

1. Стеценко С.П. Економічна безпека: сутність і структура. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 24. С. 104–106.
2. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>.
3. Парубчак І.О. Основні аспекти сучасних суспільно-політичних та управлінських відносин у системі міжнародного співробітництва. Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління». Дніпропетровськ, 2013. Вип. 1 (8). С. 170–177.
4. Кравчук О.О. Основні принципи управління майном державної власності. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 10. С. 61–67.
5. Плякіда В.Т. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України: монографія. Донецьк: НАН України, 2010. 400 с.
6. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання: монографія. Черкаси, 2011. 248 с.
7. Деєва Н.Е. Корпоративне управління і фінансовий ринок: проблеми теорії та практики: монографія. Донецьк: НАН України, Ін-т економіки пром-сті, 2011. 524 с.
8. Майстер А. Ефективне управління державними корпоративними правами в Україні: проблеми та шляхи вирішення. Ринок цінних паперів України. 2014. № 1–2. С. 47–54.
9. Мельниченко О.С. Деякі аспекти управління корпоративними правами у державному управлінні. Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 2. С. 245–252.
10. Шкільняк М.М. Теоретичні засади формування системи управління державною власністю. Галицький економічний вісник. 2011. № 2. С. 45–50.
11. Куц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: в 2 т. / пер. с англ.; общ. ред. Д.М. Гвишиани. М.: Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.
12. 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. 787 с.
13. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2013. № 2. С. 71–75.

References:

1. Stecenko S. (2013). Economic security: essence and structure. [Investments: practice and experience]. № 24. P. 104–106.
2. Akimova L. (2015). Theoretical fundamentals of state administration for the development of national security. [Public Administration: Improvement and Development]. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>.
3. Parubchak I. (2013). The main aspects of modern socio-political and managerial relations in the system of international cooperation. [Bulletin of the Academy of Customs of Ukraine. Series: Public Administration]. Dnipropetrovsk. Vypusk 1 (8). P. 170–177.
4. Kravchuk O. (2012). Basic principles of management of property of state property. [Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine]. № 10. P. 61–67.
5. Plikada V. (2010). Management of the state property: world experience and realities of Ukraine: [monograph]. Donetsk: NAN Ukraine. 400 p.
6. Hudima N. (2011). Principles of openness and transparency in the activities of the bodies of state administration of Ukraine: the basics of legal regulation: [monograph]. Cherkasy. 248 p.

7. Deeva N. (2011). Corporate governance and financial market: problems of theory and practice: [monograph]. Donetsk: National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of Economics of Industrial Design. 524 c.
8. Mayster A. (2014). Effective governance of state corporate rights in Ukraine: challenges and solutions. [Securities Market of Ukraine]. № 1–2. P. 47–54.
9. Melnychenko O. (2012). Some aspects of corporate rights management in public administration. [Actual problems of public administration]. № 2. P. 245–252.
10. Shkilnyak M. (2011). Theoretical principles of the formation of a system of management of state property. [Galician Economic Herald]. № 2. P. 45–50.
11. Kuts G. (2017). Management: System and Situational Analysis of Management Functions: [Transl. from english: in 2 t. / Common Ed. D.M. Gvishiani]. M.: Progress. T. 1. 497 p.
12. Encyclopedia of Public Administration: 8 t. / [Nats. acad. state exercise under the President of Ukraine; sci. ed. College: Yu.V. Kovbasyuk (head) and others. K.: NAPA, 2011. T. 3: History of Public Administration / Sciences. Read. College: Yu.P. Surmin, P.I. Nadolishniy and others.]. 787 p.
13. Kovalenko O. (2013). State administration in the process of socialization of social reproduction. [State and regions: Public Administration]. № 2. P. 71–75.



УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2018-2-28-34>

А. С. Близнюк, кандидат наук
з державного управління, докторант
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

Проведено аналіз відповідного термінологічного інструментарію, що стосується процесу державного регулювання розвитку рекреаційної сфери, з метою уникнення неоднозначності тлумачення термінів. Конкретизовано такі поняття, як: рекреація, рекреаційна діяльність, територіальна рекреаційна система, територіально-рекреаційний комплекс, ринок рекреаційних послуг, рекреаційна інфраструктура, державне регулювання, механізми державного регулювання. Аргументовано, що ці поняття є основоположними в реалізації функцій державного управління рекреаційною сферою, побудові відповідного механізму та визначенні стратегічних завдань розвитку. Спеціалізованим органам державної влади на сучасному етапі державотворення запропоновано на найвищому рівні ініціювати процес розроблення і затвердження розгорнутого понятійно-категорійного апарату дослідження рекреації із залученням наукових, освітніх, громадських, бізнес-структур і врахуванням тих напрацювань, які відображені в сучасній науковій літературі, нормативно-правових документах і міжнародних актах.

Ключові слова: рекреація, рекреаційна діяльність, територіальна рекреаційна система, територіально-рекреаційний комплекс, ринок рекреаційних послуг, рекреаційна інфраструктура, державне регулювання, механізми державного регулювання.

© А. С. Близнюк, 2018

A. S. Bliznyuk. Concept-category machinery apparatus state regulation of development of recreation sphere

The analysis of the relevant terminological tools related to the process of state regulation of the recreational sphere development is carried out in order to avoid ambiguity in the interpretation of terms. The following concepts are specified: recreation, recreational activity, territorial recreational system, territorial-recreational complex, market of recreational services, recreational infrastructure, state regulation, mechanisms of state regulation.

The sphere of recreational activity is considered as a complex system, which includes social, biological, technical and other components. The activities of the authorities and institutions of this regional sphere of recreational services vary depending on the time requirements, the influence of factors of the environment.

It is proposed to consider the state management of the recreational sector as a state activity, which involves a purposeful influence on the system of relations in the market of recreational services in order to ensure its balanced development through an effective mechanism of public administration.

It is recommended to consider state regulation of the recreational sector as a set of means of influence of subjects of management on the recreational industry, which have a practical and functional orientation in order to achieve strategic objectives in conjunction with the market mechanism.

When considering the mechanism of public administration, the subjects of management, which may be organizational structures (state, public, entrepreneurial) and concrete executors (individuals) that form the institutional provision of the corresponding mechanism, are specified.

It was stated that the purpose of public administration of the recreational sector is: to ensure the rights of citizens to rest, freedom of movement, restoration and strengthening of health, satisfaction of spiritual needs; security of tourism, preservation of the integrity of tourist and recreational resources, protection of cultural heritage; creation of favorable conditions for tourist activity; preservation of historical and cultural heritage, environmental protection. It is argued that these concepts are fundamental in the realization of the functions of public administration in the recreational sphere, the construction of an appropriate mechanism and the definition of strategic tasks of development. At the current stage of state formation, it is proposed at the highest level to initiate the process of development and approval of the expanded conceptual-categorical apparatus of the study of recreation with the involvement of scientific, educational, public and business structures and taking into account those developments, which are reflected in the modern scientific literature, normative-legal documents and international instruments.

Key words: recreation, recreational activity, territorial recreation system, territorial-recreational complex, market of recreational services, recreational infrastructure, state regulation, mechanisms of state regulation.

Постановка проблеми. За умов посилення інтеграційних і глобалізаційних процесів економічні, екологічні, енергетичні кризи, демографічні проблеми сучасності, вичерпання факторів виробництва, висока взаємозалежність господарських механізмів та інституціональних структур на міждержавному та національному рівнях загрожують сталості загальносвітового розвитку і вимагають розробки та впровадження адекватних механізмів управління розвитком як на глобальному та регіональному рівнях, так і на рівні окремих ринків.

Рекреація в умовах глобального світового розвитку набуває більш вагомої ролі, є провідною формою економічного зростання багатьох країн і покращення життя мешканців територіальних громад. Проте існує низка проблем і диспропорцій у розвитку рекреаційної галузі, пов'язаних із домінуванням неорганізованих рекреантів у рекреаційних потоках, низькою якістю рекреаційних послуг тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розрізненість і неузгодженість підходів науковців до методологічних основ та категоріального апарату дослідження процесу державного регулювання розвитку ринку рекреаційних послуг стримують можливості суб'єктів господарювання впроваджувати комплексні підходи до удосконалення діяльності, запроваджувати новітні механізми, стратегії та концепції управління, що спонукає до систематизації та критичного аналізу наявного категоріального апарату.

Певні напрацювання за цією тематикою є в працях: Н. Андрусяка [1], який висвітлює теоретико-методичні підходи до вивчення територіально- рекреаційних систем; В. Євдокименка [2], котрий у своїй монографії виклав методологію формування та механізми реалізації

регіональної політики розвитку туризму; Р. Славіка [3], який висвітлює теоретичні аспекти дослідження територіальних рекреаційних систем.

Проте необхідність дослідження термінологічного апарату щодо державного регулювання сфери рекреації викликана відсутністю чітких формулювань у рекреаційній галузі на законодавчому рівні, що веде до непорозумінь у сфері оподаткування та надання пільг, розрахунків видатків до бюджету тощо.

Метою статті є уточнення понятійно-категорійного апарату дослідження державного регулювання розвитку рекреаційних послуг.

Виклад основного матеріалу. Оскільки термін «регулювання розвитку ринку рекреаційних послуг» є комплексним поняттям, ключовими елементами якого виступають «розвиток», «рекреаційна сфера», «регулювання» і «регулювання розвитку рекреаційної сфери», його ідентифікацію логічно провести через аналіз цих компонентів. Розглянемо основні визначення, що розкривають сутність дефініцій, пов'язаних із рекреаційною сферою. Безперечно, насамперед термінологічне коло рекреаційної сфери потребує проведення семантичного аналізу таких ключових понять, як «рекреація», «послуга» та «рекреаційна послуга», які є основоположними в межах цієї статті.

Уже досить довгий час термін «рекреація» не втрачає своєї актуальності і продовжує набирати нових уточнень і змін. Відтак існує багато визначень цього поняття, проте найбільш вживаним у сучасній науковій літературі є таке: різноманітні види людської діяльності у вільний час, спрямовані на відновлення сил і задоволення широкого кола потреб як особистісних, так і соціальних. Зокрема, розвиток навичок міжособистісного спілкування, підвищення трудового й культурного потенціалу суспільства, формування нових рис і якостей особистості, навичок сприйняття природних і культурних цінностей; процес відновлення фізичних, духовних і нервово-психічних сил людини, який забезпечується системою відповідних заходів і здійснюється у вільний від роботи час; це сукупність явищ і відносин, що виникають у процесі використання вільного часу для оздоровчої, пізнавальної, спортивної та культурно-дозвільної діяльності людей на спеціалізованих територіях.

Рекреацію можна сприймати і як заплановану бездіяльність, що здійснюється за чийсь бажанням. У більш глибокому сенсі вона розглядається у зв'язку з емоційним досвідом і натхненням, що з'являється як наслідок рекреаційної дії. З іншого боку, рекреація може сприйматися як система ресурсів чи сервісу. І, врешті-решт, не буде помилкою розглядати рекреацію як будь-який тип або вид усвідомленого забезпечення фізіологічних бажань і соціальних потреб особистості під час відпочинку.

Проаналізувавши вищезазначені визначення, ми дійшли висновку, що рекреація – це поняття, яке змінює свою суть залежно від сфери, в якій застосовується; рекреація не є якою-небудь певною дією, а охоплює широкий спектр занять, відмінних за видами й інтенсивністю навантажень; рекреація сприяє розвитку особи людини, підвищуючи соціальну і фізичну активність індивіда.

Таким чином, невід'ємною частиною сучасного способу життя є рекреаційна діяльність – процес створення і споживання матеріальних і духовних цінностей для відновлення і розвитку фізичного, психічного та культурного потенціалу людей, що здійснюється у вільний час. Вона виконує такі суспільні функції: оздоровчу (санаторно-курортне лікування й оздоровлення), пізнавальну (задоволення культурних, духовних потреб людей), економічну (відтворення робочої сили і підвищення рівня її зайнятості, збільшення прибутків людей), політичну (налагодження контактів між людьми всередині країни та між країнами) тощо.

Залучаючи у сферу цієї діяльності природні об'єкти, культурні комплекси, технічні системи та інші складові частини рекреаційного потенціалу, людина знаходить або формує,

а суспільство розвиває особливі територіальні рекреаційні системи. Рекреаційна діяльність за своєю сутністю повинна бути спрямована на досягнення комплексного соціо-еколого-економічного результату. Причому пріоритетність соціальної, екологічної чи економічної складової частини визначається місцем і суб'єктами здійснення зазначеної діяльності.

Сферу рекреаційної діяльності можна розглядати як складну систему, до складу якої входять соціальні, біологічні, технічні та інші компоненти. Діяльність органів і установ цієї регіональної сфери рекреаційного обслуговування змінюється залежно від вимог часу, впливу чинників зовнішнього середовища.

Особливістю рекреаційної діяльності є те, що вона пов'язана не з виробництвом продукції, а із переміщенням людей для отримання рекреаційних послуг (і з наданням цих послуг). Останні формуються під впливом потреб населення, що змінюються внаслідок зміни рівня соціально-економічного розвитку території, умов життя і діяльності людей.

У контексті розгляду цього питання проаналізуємо основні наукові підходи, що склалися стосовно визначення категорії «територіальна рекреаційна система». Наприклад, О.Г. Топчієв [4] розглядає територіальну рекреаційну систему як форму організації рекреаційної діяльності на певній території, що забезпечує функціональний взаємозв'язок, взаємодію та координацію всіх підсистем, блоків і елементів рекреаційного господарства для надання послуг відпочинку. У реальному житті територіальні-рекреаційні системи як такі можна зустріти не часто [2]. Але така теоретична модель вкрай необхідна як зразок, як еталон для формування найбільш ефективних комплексів рекреаційного господарства, для організації скоординованої і раціональної функціональної взаємодії всіх складників і всіх учасників рекреаційного процесу.

Територіально-рекреаційний комплекс є особливою формою територіальної організації господарства, яка формується в процесі взаємопов'язаного розвитку рекреаційної та інших видів господарської діяльності на компактній території, що має специфічні соціально-економічні та природні характеристики. Головним завданням територіально-рекреаційного комплексу є отримання максимального рекреаційного ефекту.

Важливою дефініцією у дослідженнях механізму державного регулювання рекреаційної сфери можна вважати ринок рекреаційних послуг, що є сферою задоволення потреб населення у послугах рекреаційного та туристичного призначення. Саме на ринку рекреаційних послуг суб'єкти рекреаційної діяльності визначають рівень конкурентоспроможності пропонованого туристичного продукту [1].

Окремі наукові видання та науковці використовують термін «рекреаційна інфраструктура», але і тут немає єдиного підходу до визначення цієї дефініції. Так, у словнику законодавчих термінів наводиться визначення рекреаційної інфраструктури як сукупності засобів забезпечення організації та здійснення рекреаційної діяльності, тобто це шляхи сполучення, заклади / місця розміщення і харчування, транспортні засоби, еколого-освітні центри, елементи рекреаційного благоустрою тощо.

Об'єкти інфраструктури значною мірою визначають конкурентоспроможність туристично-рекреаційної території (регіону), а також дозволяють розширити її туристично-рекреаційну місткість. Виділення складових частин інфраструктури загального призначення та туристичної інфраструктури важливе в державному управлінні для ефективної реалізації заходів покращення розвитку не тільки туристичної галузі, але й інших галузей, суміжних до туризму.

Дефініції, суть яких визначено вище, є основоположними в розумінні суті механізму державного управління розвитку рекреаційної сфери. Розглянемо дефініції, що стосуються безпосередньо державного управління вищезазначеної галузі.

Для визначення поняття державного регулювання розвитку рекреаційної сфери важливо з'ясувати зміст державного управління без пристосування до специфіки відповідної галузі

Механізми державного управління

національної економіки. Дефініція державного управління перебуває у площині функціональних проявів держави з метою досягнення завдань стратегічного розвитку. Більшість дискусій у розкритті суті державного управління стосуються його співвіднесення з поняттям державного регулювання, яке визначається ширшим змістом і прикладним характером.

Державне управління вітчизняні вчені часто розглядають як вид діяльності держави. Це визначення трапляється у працях В. Малиновського (державне управління як вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод), а також у Концепції адміністративної реформи в Україні (державне управління як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади).

Узагальнюючи вищевказані дефініції, пропонуємо розглядати державне управління рекреаційною галуззю як вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив на систему відносин на ринку рекреаційних послуг із метою його збалансованого розвитку через дієвий механізм державного управління.

Метою державного управління рекреаційною галуззю є: забезпечення прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, задоволення духовних потреб; забезпечення безпеки туризму, збереження цілісності туристично-рекреаційних ресурсів, охорони культурної спадщини; створення сприятливих умов туристичної діяльності; збереження історико-культурної спадщини, охорона навколишнього середовища.

Регулювання визначають як одну із загальних функцій державного управління (поруч із аналізом, прогнозуванням, плануванням, організацією, роботою з персоналом, обліком і контролем), як метод державного управління, як систему заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого спрямування. У визначенні суті регулювання акцентується увага на його виконавському аспекті, закріпленому за конкретними інституціями та виконавцями, що підтверджує практичну (прикладну) суть поняття у своїх проявах.

Відтак розглядаємо державне регулювання рекреаційної галузі як сукупність засобів впливу суб'єктів управління на рекреаційну галузь, що мають практичну та функціональну спрямованість з метою досягнення стратегічних завдань у взаємодії з ринковим механізмом.

Розглядаючи механізм державного управління, важливо конкретизувати суб'єкти управління, якими можуть бути організаційні структури (державні, громадські, підприємницькі) та конкретні виконавці (фізичні особи), що формують інституційне забезпечення відповідного механізму.

Одним із центральних понять в управлінні рекреаційною сферою є поняття державної рекреаційної політики, якою визначається цілеспрямована діяльність державних, суспільних і приватних структур із розробки і реалізації методів, механізмів та інструментів дії правового, економічного, соціального та іншого спрямування з метою забезпечення ефективного розвитку рекреаційної галузі, задоволення внутрішнього і зовнішнього попиту на туристичний продукт за умови раціонального використання наявного туристично-рекреаційного потенціалу [1]. Державна рекреаційна політика, обмежена системою принципів, норм, ідей, що визначають пріоритети функціонування механізму державного управління галуззю, повинна ґрунтуватися на чинному законодавстві та декларуватися у відповідних документах.

Безперечно, рекреаційна політика повинна реалізовуватися згідно з визначеними принципами, серед яких – принципи ієрархічності, синхронізації, відповідності, раціонального

Механізми державного управління

поєднання економічних і соціальних критеріїв, об'єктивності, забезпечення внутрішньої та зовнішньої конвертованості туристичних послуг.

Інструментом реалізації державної рекреаційної політики є механізм державного управління рекреаційною сферою. Поняття механізму в наукових дослідженнях державного управління набуло широкого використання, оскільки дає змогу визначити оптимальне поєднання можливих засобів впливу на керований об'єкт у тісному зв'язку та взаємодії. Технічний термін має виняткове значення у розумінні результативності державного управління.

Дефініція механізму державного управління та його складових частин у працях науковців є неоднозначною та найчастіше розглядається як система. За твердженням О. Лазора, О. Лазор, В. Князева та В. Бакуменка, механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених завдань. Таке визначення доводить цільове призначення механізму як інструменту впливу.

Дефініція механізму державного управління (регулювання) рекреаційної сфери у наукових працях вітчизняних вчених є вибірковою, епізодичною та комплексно не відображає специфіку галузі як об'єкта управління. Є. Козловський визначає поняття механізму державного регулювання в рекреаційній сфері як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення сталого розвитку рекреації.

На нашу думку, достатньо повним і змістовним є визначення Л. Давиденко, де державне регулювання у сфері рекреації розглядається як цілеспрямований вплив із боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристично-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення рекреаційної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів і заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційних туристичних комплексів.

На основі проаналізованих наукових джерел можемо стверджувати, що механізми державного управління рекреаційною сферою – це складна відносно відособлена система впливу держави (в особі її органів) на процеси та явища, пов'язані з упорядкуванням соціально-економічних відносин у сфері людської діяльності з продукування, розподілу та споживання рекреаційного продукту, яку формують методи управління, інституційне, ресурсне, інформаційне та науково-методичне забезпечення. Цей механізм є інструментом реалізації відповідної політики держави у сфері державного управління рекреаційною галуззю (державної рекреаційної політики), а процес його практичної дії відображається поняттям «функціонування механізму».

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, для ефективного функціонування механізму державного управління рекреаційною галуззю важливо чітко розмежовувати зміст низки понять, серед яких: туризм і рекреація; рекреаційна сфера, туристична індустрія, туристична діяльність; державне управління рекреаційною сферою і державне регулювання рекреаційної сфери; рекреаційний регіон, рекреаційний центр і рекреаційний кластер тощо. Усі ці поняття є основоположними в реалізації функцій державного управління рекреаційною сферою, побудові відповідного механізму та визначенні стратегічних завдань розвитку. Саме недоліки понятійно-категорійного апарату механізму державного управління рекреаційною сферою вважаємо однією з причин недосконалості реалізації державної рекреаційної політики. Тому вкрай важливо на сучасному етапі спеціалізованими органами державної влади на найвищому рівні ініціювати процес розроблення і затвердження розгорнутого понятійно-категорійного апарату дослідження рекреації із залученням наукових, освітніх, громадських, бізнес-структур і врахуванням тих

напрацювань, які відображені в сучасній науковій літературі, нормативно-правових документах і міжнародних актах.

Список використаних джерел:

1. Андрусак Н. Методичні підходи до вивчення територіально-рекреаційних систем: теоретичний аспект. Наукові записки. 2016. № 1. С. 53–60.
2. Євдокименко В. Регіональна політика розвитку туризму (Методологія формування, механізм реалізації). Чернівці: Прут, 2006. 288 с.
3. Славик Р. Теоретичні аспекти дослідження територіальних рекреаційних систем. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». 2015. Вип. 1 (45). С. 101–104.
4. Топчієв О.Г., Яворська В.В., Ніколаєва О.І. Рекреаційно-туристична діяльність як складова регіональних господарських комплексів: концептуально-понятійний огляд. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Географічні науки». 2016. Вип. 5. С. 128–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ksuhsgs_2016_5_21.

References:

1. Andrusyak N. (2016). *Metodychni pidkhody do vuvchennya terytorialno-rekreatsiynykh system: teoretychnyy aspekt* [Methodical approaches to the study of territorial-recreational systems: theoretical aspect]. *Naukovi zapysky*. Vol. 1. P. 53–60.
2. Evdokimenko V. (2006). *Rehionalna polityka rozvytku turyzmu (Metodolohiia formuvannia, mekhanizm realizatsii)* [Regional Policy of Tourism Development (Methodology of Formation, Mechanism of Realization)], Prut, Chernivtsi, Ukraine, 288 p.
3. Slavic R. (2015). *Teoretychni aspekty doslidzhennya terytorialnykh rekreatsiynykh system* [Theoretical Aspects of Research of Territorial Recreational Systems], *Uzhhorodskoho universytetu. Seriiia «Ekononika»*. Vol. 1 (45). P. 101–104.
4. Topchiev O.G., Yavorska V.V., Nikolayeva O.I. (2016). *Rekreatsiyno-turystychna diyalnist yak skladova rehionalnykh hospodarskykh kompleksiv: kontseptualno-ponyatiyny ohlyad* [Recreational-tourist activity as a component of regional economic complexes: conceptual and conceptual review] // *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Neohrafichni nauky*. [Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: Geographical Sciences]. Vol. 5. P. 128–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ksuhsgs_2016_5_21.

О. В. Василенко, здобувач кафедри
публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

МЕХАНІЗМИ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА БРАЗИЛЬСЬКИЙ РИНОК ВИЩОЇ ОСВІТИ

Стаття присвячена дослідженню управлінських аспектів інтернаціоналізації вищої освіти в Україні. За результатами дослідження визначено структуру, обсяг, специфіку та потенціал бразильського ринку вищої освіти. Обґрунтовано, що Бразилія є вельми цікавим потенційним партнером для України, налагодження співпраці з яким в освітній і науковій сферах відкриває широкі можливості до розвитку власної системи вищої освіти, а економічні вигоди від подібної кооперації є очевидними.

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, міжнародна академічна мобільність, глобальний ринок освітніх послуг, іноземні студенти.

O. V. Vasilenko. Mechanisms of internationalization in Ukraine and Brazilian market of higher education

The modern world has become open for new opportunities more than ever before. Borders between countries and corresponding cultural, language, socio-economic barriers for international mobility have also become increasingly formal. Relevant global transformations forced by the processes of globalization, resulted of amplification the academic mobility, which is the main driving force for the internationalization of higher education. Education has become a fundamental factor uniting different countries on all continents through internationalization.

The number of foreign students studying in Ukraine increase every year. The attractiveness of Ukraine for mobile international students creates new possibilities and challenges. However, the Ukrainian higher education remains for a foreign student of a kind of terra incognita and especially outside the Europe. As the Brazilian higher education sector continues to evolve dynamically, it is very important to understand how this new paradigm will affect the policy of internationalization and cooperation between these countries.

At the same time, internationalization of higher education and international academic mobility are two-way processes, based on mutually beneficial and constructive cooperation. Brazil in this context is a very interesting potential partner for Ukraine, the establishment of cooperation with which in the educational and scientific spheres opens opportunities for both countries to develop their own academic system and to join the global educational network. The economic benefits of such cooperation are also apparent.

Key words: internationalization of higher education, international academic mobility, global market for educational services, study abroad.

Постановка проблеми. Освіта стала фундаментальним фактором, що об'єднує різні держави на всіх континентах. І йдеться не лише про соціально-культурні, мовні чи навіть цивілізаційні аспекти, а насамперед про економіку та нові економічні системи і глобальні ринки товарів, робіт і послуг. Саме освіта виступає об'єднуючим елементом і платформою для налагодження зв'язків і комунікацій між різними соціально-економічними моделями, ставши найпотужнішим драйвером глобалізації світової економіки.

Водночас міжнародна академічна мобільність і зумовлена нею інтернаціоналізація стали найбільшим викликом для вищої освіти в усьому світі. Інтернаціоналізація є одним із чинників становлення глобального освітнього простору. Україна лише стає на шлях долучення до відповідних тенденцій, у зв'язку з чим не володіє достатньою мірою механізмами державного управління процесами інтернаціоналізації вищої освіти, що сьогодні мають здебільшого самоплинний стихійний характер.

© **О. В. Василенко, 2018**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інтернаціоналізації вищої освіти стали предметом наукових пошуків таких вітчизняних науковців, як О.О. Говоровська, М.А. Дебич, О.І. Козієвська, О.В. Нітенко, А.А. Сбруєва, В.М. Солощенко та інших, а також фундаментальних міжнародних досліджень таких дослідників, як P. Altbach, J. Knight, S. Knutson, V. Kushnarenko, H. de Wit, M. van der Wende, щодо Бразилії – R. Bhandari, M. Creso, J. Luke, M.Y. Ramos, C. Robles, E. Spears та ін.

Мета статті – визначити структуру, обсяг, специфіку та потенціал бразильського ринку вищої освіти як перспективного для України в контексті міжнародної академічної мобільності та інтернаціоналізації.

Виклад основного матеріалу. В умовах зростаючого попиту на активізацію міжнародних можливостей студентів українські університети мають мотивацію перегрупувати та збалансувати свої ресурси. Шукаючи ринки інтернаціоналізації, університети реагують на попит, міжнародні стандарти забезпечення якості освіти, а також важливість визначення пріоритетів національних стандартів проти міжнародних у процесі трансформації у вищі «світового класу» [14].

З огляду на прагнення університетської спільноти до розвитку процесу інтернаціоналізації обґрунтовано є розробка відповідної національної стратегії, що сьогодні відсутня в Україні. Розбудова міжнародної діяльності вищими навчальними закладами, окрім внутрішніх фінансових, організаційних і людських ресурсів, потребує також зовнішньої фінансової підтримки й ефективного управління. Відтак постає необхідність удосконалення механізмів інтернаціоналізації вищої освіти України [2].

Таким чином, привабливість України для іноземних студентів створює нові виклики. Кількість іноземних студентів, що навчаються в Україні, зростає і станом на початок 2018 р. становила понад 66,3 тис. таких студентів (у 2017 р. – 64 тис.), близько 30% яких – родом із країн пострадянського простору. Впродовж 2016–2017 рр. кількість українських вишів, у яких навчаються іноземні студенти, зросла зі 185 до 240, а до топ-країн, громадяни яких навчаються в Україні, належать:

- Індія – майже 11 тис. іноземних студентів;
- Азербайджан – 7,5 тис. іноземних студентів;
- Марокко – 5,8 тис. іноземних студентів;
- Туркменістан – 4,5 тис. іноземних студентів;
- Нігерія – 3,5 тис. іноземних студентів;
- інші: Грузія, Йорданія, Єгипет, Туреччина й Узбекистан [5].

Причини більшої популярності вітчизняної вищої освіти та попиту на неї саме серед громадян країн пострадянського простору лежать на поверхні і насамперед пов'язані з ментальними, історичними, соціально-культурними та іншими факторами, що десятиліттями формувалися під впливом спільного минулого і тісних взаємозв'язків. Водночас останніми роками Україна розширює географію залучення іноземних студентів на навчання, виходячи далеко за межі пострадянського простору.

Підтвердженням такої позитивної, на наш погляд, тенденції є наведені вище дані, зокрема перша позиція Індії, яка у 2017 р. потіснила з умовного п'єдесталу Азербайджан, що роками тримав пальму першості за кількістю іноземних студентів, котрі навчаються в Україні. Як бачимо, список топ-країн насамперед складають країни, що розвиваються та / або не мають власної сталої й ефективної системи вищої освіти, зокрема в інноваційній, інженерно-технічній, а також деяких гуманітарних сферах.

Так, найбільш популярнішими спеціальностями серед іноземних студентів у відсотковому вираженні є медичні спеціальності (близько 45%), зокрема лікувальна справа, стоматологія, медицина та фармація тощо. Водночас серед іноземних студентів також користуються попитом такі спеціальності, як економіка і менеджмент, право і юриспруденція, інженерія і

будівництво тощо. Цікаво, що на англійську мову припадає третина студентів, які здобувають вищу освіту в Україні [5].

Однак український ринок вищої освіти ще залишається для іноземного студента своєрідною *terra incognita*, особливо за межами європейського континенту. Втім, на сучасному етапі Україна є більш конкурентоздатною саме поза європейським освітнім простором. Тому, якщо ми прагнемо поступово виходити на зовнішні ринки освітніх послуг і залучати іноземних студентів на навчання до України, то маємо вживати заходів щодо популяризації вітчизняної освіти як на державному, так і на академічному рівнях.

Так, до прикладу, у 2018 р. на одній із найбільших міжнародних виставок ExpoPos, що проходила в Бразилії, свої виші представляли понад 100 країн світу, в т. ч. Україна. Заходи за участю представників влади й освітянських кіл Бразилії та України є одним із перших і вагомих кроків до відкриття Україною великого освітнього ринку Бразилії. Зокрема, за підсумками роботи української делегації укладено п'ять угод, що, як очікується, дозволить залучити на навчання до України в рази більше бразильських студентів [3].

Слід згадати, що перші спроби налагодити співпрацю між Україною та Бразилією в освітній галузі український уряд почав ще у 2012 р. через долучення України до програми *Science Without Borders*, започаткованої бразильським урядом у 2011 р. Програма передбачала здобуття бразильськими студентами вищої освіти за кордоном за такими пріоритетними напрямками, як інженерно-технічна освіта, точні і природничі науки, аерокосмічні технології, видобування корисних копалин тощо [4].

Бразилія є дуже цікавою та перспективною не лише для України. Її система вищої освіти є найбільшою в Латинській Америці та охоплює 2 368 установ, 87% із яких – приватні, та понад 7,8 млн студентів [16], а у перспективі до 2020 р. подальше зростання може забезпечити бразильській системі вищої освіти місце серед найбільших у світі [10]. Однак ще мало відомо про тенденції, виклики та можливості інтернаціоналізації вищої освіти, які визначають сектор вищої освіти Бразилії [16].

Водночас Бразилія має давню нестачу фахівців STEM-спеціалізації і значною мірою ізольовану систему вищої освіти. Дуже смілива і масштабна програма *Science Without Borders*, спрямована на вирішення цієї проблеми, передбачала надання державної підтримки у розмірі 1,2 млрд дол. для навчання за кордоном понад 100 тис. студентів за STEM-програмами з подальшим її розширенням. Оскільки програма зосереджена на навчанні студентів за кордоном, вона розглядалася як важлива ініціатива інтернаціоналізації [11].

І сьогодні «у Бразилії є тенденція до збільшення кількості студентів у вищих навчальних закладах, які просто не мають можливості приймати усіх охочих. Якщо 20 років тому в нас був 1 млн студентів, то зараз – 12–14 млн», – зазначає Надзвичайний і Повноважний Посол Федеративної Республіки Бразилія в Україні. За словами Посла, співпраця в галузі освіти, дійсно, є дуже актуальною для бразильської сторони, а найбільший інтерес для Бразилії складають виші інженерно-технічної спрямованості [1].

Звісно, Україні наразі не до снаги конкурувати, наприклад, з провідними у світі Масачусетським і Каліфорнійським технологічними інститутами або Стенфордським і Гарвардським університетами тощо. Втім, українські виші, не втративши здобутків і надбань ще радянської системи освіти і науки, що, попри всі свої вади, вважалася однією з провідних у світі саме в галузі точних наук та інженерно-технічних спеціальностей, спроможні частково задовільнити дефіцит Бразилії на відповідні напрямки підготовки.

Отже, після десятиліть відносної ізольованості Бразилія активно залучає вчених і студентів з усього світу та водночас забезпечує тисячам бразильських студентів можливість виїхати для навчання за кордон. Оскільки сектор вищої освіти Бразилії продовжує динамічно розвиватися [17], дуже важливо зрозуміти, як ця нова парадигма формуватиметься і впливатиме на відповідні академічні процеси. Таким чином, Бразилія є доволі привабливим ринком експорту освітніх послуг, і не лише для України.

Механізми державного управління

Так, Канада, постійно конкуруючи із США, які наразі посідають друге місце, вже три роки поспіль є найпопулярнішою серед бразильських студентів країною для здобуття вищої освіти. Водночас Велика Британія підвищила свій рейтинг із п'ятого у 2015–2016 рр. до третього місця за популярністю серед бразильців у 2017 р. Австралія та Ірландія у 2017 р. обійняли четверту і п'яту позиції відповідно. Таким чином, список топ-п'ять найпривабливіших для навчання серед бразильських студентів країн є відносно стабільним (табл. 1).

Таблиця 1

Топ-10 найбільш популярних серед бразильських студентів країн для навчання за кордоном

Рейтинг			Країна	Обсяг
2017	2016	2015		
1	1	1	Канада	9 194
2	2	2	США	8 638
3	5	5	Велика Британія	7 742
4	3	3	Австралія	7 654
5	4	4	Ірландія	6 602
6	6	6	Нова Зеландія	6 356
7	7	7	Мальта	6 085
8	8	8	Південна Африка	5 571
9	9	10	Іспанія	4 132
10	10	9	Франція	3 474

Джерело: складено за даними [9]

За результатами дослідження Belta, бразильські студенти-респонденти найбільш важомими чинниками у виборі місця навчання за кордоном визначали обмінний курс, а також якість життя, належну підтримку міжнародних студентів і можливості поєднання навчання з роботою [9]. Такі результати опитування можуть свідчити, що соціально-економічні фактори, у т. ч. доступність навчання та пов'язані з цим витрати (проживання, харчування, дозвілля тощо) є одними з вирішальних у виборі країни навчання.

Водночас найбільш популярними серед бразильських студентів залишаються мовні програми і тимчасове навчання. Результати 2017 р. також показують зростання інтересу до дипломних досліджень, що, ймовірно, частково вплинуло на збільшення середніх витрат на навчання за кордоном. Також магістерські й аспірантські програми вперше увійшли до топ-найпопулярніших варіантів навчання. Результати 2017 р. також вказують на зростання попиту на здобуття ступенів бакалавра (табл. 2).

Таблиця 2

Топ-10 найбільш популярних серед бразильських студентів програм навчання за кордоном

Рейтинг			Програма	Обсяг
2017	2016	2015		
1	1	1	Мовний курс	6 866
2	2	4	Мовний курс із тимчасовою роботою	6 807
3	3	3	Програми вакансій для підлітків (літо / зима)	5 861
4	5	5	Професійні курси, сертифікат або диплом	5 709

Рейтинг			Програма	Обсяг
2017	2016	2015		
5	4	2	Вища школа	4 363
6	7	8	Бакалаврські курси	3 880
7	9	7	Волонтерська робота	3 876
8	10	10	Стажування (досвід роботи)	3 494
9	8	9	Дипломна програма (бакалавр або магістр)	2 174
10	12	11	Дипломна програма (магістр або PhD)	1 663

Джерело: складено за даними [9]

Так, близько 37,8% бразильських студентів вчать за кордоном два-три місяці. Таким чином, найбільш популярними та поширеними є короткострокові програми навчання. Утім, починаючи з 2016 р., спостерігається збільшення тривалості навчання за кордоном. Згідно з опитуванням Belta, студенти витратили 8 902 дол. у 2016 р. на програми навчання за кордоном, що на 82% більше, ніж у 2015 р. Експерти вважають, що це пов'язано зі збільшенням попиту на довгострокові програми [8].

Водночас кількість бразильських студентів, які навчаються за кордоном, постійно зростає, зокрема у 2017 р. вона збільшилася на 23% та становила рекордні 302 тис. студентів. Середні витрати на одного студента також зросли, порівняно з 2016 р. приріст становив 12%. У цілому ж зростання кількості студентів, котрі навчаються за кордоном, за останні три роки складає близько 40% [9], що свідчить про позитивні економічні тенденції та відновлення після кризового для Бразилії 2015 р.

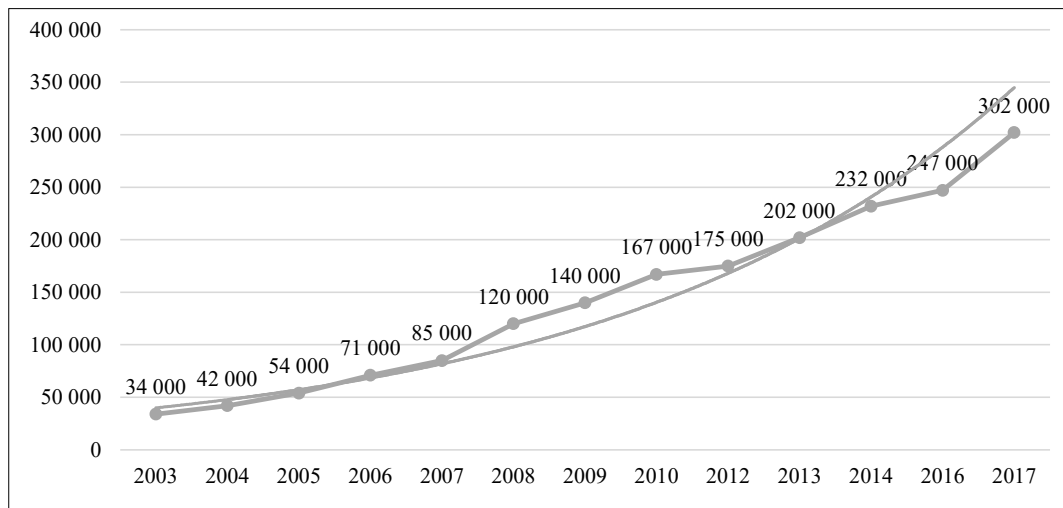


Рис. 1. Динаміка зовнішньої академічної мобільності Бразилії

Джерело: складено за даними [7; 9]

Бразильська економічна криза 2015 р. негативно вплинула і на освітню галузь. Девальвація бразильського реального курсу до долара США разом з обмеженнями в державному бюджеті призвела до призупинення фінансування програми Science Without Borders, а подальші гранти і стипендії були скасовані або обмежені [11]. Однак вже наступного 2016 р. кількість

бразильських студентів, що виїхали на навчання за кордон, зросла на 14%, і чистий приріст між 2014 і 2016 рр. склав 6,5% [7].

Наразі кількість іноземних студентів, зокрема родом із Бразилії, в Україні є відносно незначною, й Україна, принаймні поки що, не входить до міжнародних рейтингів країн, що приймають на навчання. Однак активна маркетингова компанія та системне просування вітчизняної освіти на міжнародному рівні зі створенням сприятливих умов для розвитку освітньої галузі та підвищенням якості освітніх послуг сприятимуть поступовому збільшенню відповідних кількісних показників.

Водночас інтернаціоналізація вищої освіти та зовнішня академічна мобільність – це обопільний двосторонній рух назустріч і взаємовигідна конструктивна співпраця. Бразилія у цьому контексті є вельми цікавим потенційним партнером для України, налагодження співпраці з яким в освітній і науковій сферах відкриває для нас широкі можливості до розвитку власної академічної системи та долучення до глобальної освітньої мережі. Економічні вигоди від подібної кооперації також є очевидними.

Ключовою умовою інтернаціоналізації вважається наявність викладачів, які навчаються за кордоном і можуть мобілізувати свої академічні мережі для встановлення наукових обмінів і партнерських відносин. Проте відсутність національної стратегії, відповідних адміністративних систем та інституційної політики в більшості бразильських вищих навчальних закладів перешкоджають розвитку цих зв'язків у більш змістовній і стабільній співпраці [15]. На жаль, аналогічні проблеми в системі освіти має і Україна.

Бразильська економічна криза 2015 р., завдавши удару і по освітній системі також, сприяла об'єднанню раніше розрізнених і конкуруючих учасників сектору приватної освіти Бразилії. Наприклад, злиття двох найпотужніших учасників освітнього ринку Бразилії (Kroton та Estácio de Sá) призведе до формування найбільшого у світі вищого навчального закладу, який потенційно зможе зараховувати понад два мільйони студентів, із надприбутками і колосальними можливостями для інтернаціоналізації.

Сьогодні приватний сектор освіти є десятим найбільшим компонентом бразильської економіки. Так, у 2015 р. бразильський сектор вищої освіти для некомерційних організацій зареєстрував чистий прибуток близько 14 млрд дол., 36% цих надходжень було отримано з 12 мегаосвітніх груп, які складають майже 30% загального ринку, річна ставка прибутку перевищує 21% [13]. Україна на етапі формування такого мегаосвітнього гіганта та потужного учасника ринку може долучитися до процесу його становлення.

Однак існує ризик і небезпідставні побоювання, що нові «гіганти освіти» дестабілізуватимуть цей сектор, зосереджуючи увагу на кількісних і вартісних показниках, а не на якісних. Незважаючи на твердження, що фінансові цілі ніколи не будуть пріоритетними щодо соціальних зобов'язань, сьогоднішня якість вищої освіти в Бразилії є надзвичайно сумнівною [13], а учасники відповідного освітнього ринку здебільшого орієнтовані саме на отримання комерційного прибутку.

Отже, попри політичну й економічну турбулентність і невизначеність кількох останніх років, Бразилія продовжує робити кроки для подальшої інтернаціоналізації своєї галузі вищої освіти. Нещодавно була оголошена програма підвищення інтернаціоналізації на випускному рівні. В університетах країни інтернаціоналізація виявляється у забезпеченні програм і курсів англійської мови, віртуального навчання та ініціативах, спрямованих на підтримку як вхідних, так і вихідних потоків студентів [16].

Так, вихідний потік на 2017 р. оцінюється у близько 3 млрд дол., середні витрати на одного бразильського студента – у 9 989 дол., що на 12% більше за середні витрати 2016 р. Таким чином, ринок виріс не лише в кількісному показнику (кількість студентів), але і грошо-

вому вираженні (в доларах США), оскільки Бразилія почала розглядати різноманітні програми та професійну спеціалізацію [9]. Така позитивна динаміка робить бразильський ринок вельми цікавим для України.

До прикладу, у США навчається понад 1 млн студентів-іноземців, а щорічний дохід складає близько 40 млрд дол. За оціночними підрахунками, від 100 іноземних студентів за шість років навчання бюджет України отримує близько 3 млн дол., що включає навчання, проживання і харчування [5]. Вочевидь, такий середньозважений показник є заниженим і не відповідає економічному потенціалу вітчизняної освітньої галузі і тим можливостям, які Україна вже сьогодні може запропонувати іноземним студентам і партнерам.

Отже, у світі глобальної мобільності студентів сформувалася чітко виражена тенденція комерціалізації міжнародної освіти, коли приймаючі країни починають вважати іноземних студентів джерелом генерування доходів [6], а окремі з провідних у галузі міжнародної освіти країн та університетів застосовують підвищені тарифи або навіть додаткові збори на навчання до іноземних студентів, проваджуючи доволі меркантильну у цьому плані політику та прагматичний підхід.

Ще 15–20 років тому ніхто не міг передбачити, що інтернаціоналізація трансформується з того, що традиційно розглядається як процес, заснований на цінностях співробітництва, партнерства, взаємного обміну, відкритості і доступності, в те, що характеризується конкуренцією, комерціалізацією, прагматизмом і меркантильністю [12]. Втім, саме так наразі виглядає нова парадигма інтернаціоналізації, яка зародилася як «чиста ідея» та врешті скорилася законам бізнесу і прагматизму.

Аналізуючи бразильську систему вищої освіти та мобільності, деякі автори вказують на проблему такого прагматичного підходу, що, на наш погляд, почасти справедливо не лише у бразильському контексті. Зокрема, якщо «*intercâmbio*», тобто студентський обмін, має справжню цінність, то політика, згідно з якою студенти й освіта є товаром із визначеною «за голову» ціною, підриває базову філософію вищої освіти, красу міжкультурного обміну та мету просування бразильського соціального капіталу [17].

Із такою позицією важко не погодитися, адже вища освіта – це насамперед формування світоглядних настанов і цінностей, а вже потім – набору специфічних навичок за обраною програмою і спеціальністю, необхідних для подальшого працевлаштування та професійної самореалізації. Тому важливо зберегти баланс між прагматичним підходом до освіти як товару та базовою філософією вищої школи у прямому розумінні цього слова, що виховує і формує світоглядні настанови і соціальні навички.

Слід чітко визначити, що набуття вищою освітою ознак товару чи продукту та, відповідно, платність освіти як послуг, які надаються університетами та купуються студентом, не має жодного відношення до такого ганебного і, на жаль, доволі поширеного в Україні явища, як придбання диплома, що є лише формальним атрибутом завершеності процесу здобуття освіти і, на наш погляд, може розглядатися як акт прийому-передачі виконаних робіт і наданих послуг.

Водночас із підвищенням якості вітчизняної вищої освіти комплексна стратегія розвитку освітньої галузі має визначити механізми та конкретні заходи, спрямовані на підвищення привабливості України не лише як країни навчання, а й країни, як мінімум, тимчасового проживання на час відповідного навчання. Це насамперед безпека, толерантність і правопорядок, доступна і розвинена інфраструктура, а також поширеність мов міжнародного спілкування, економічна та політична стабільність тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна має значний потенціал для активізації академічної мобільності та звернення на свою користь процесів інтернаціоналізації вищої освіти. Реалізація цього потенціалу можлива виключно за наявності сприятливих умов для підвищення конкурентоспроможності на основі

інституційних трансформацій. Державна політика в освітній галузі має стати невід'ємною складовою частиною і пріоритетом загальнодержавної стратегії розвитку країни.

Неспроможність органічно інтегруватися до глобального академічного простору та забезпечити відповідність міжнародним вимогам і стандартам вищої освіти є ризиком для України надалі залишатися поза конкуренцією на світовому ринку освітніх послуг. Таким чином, перед вітчизняною системою вищої освіти постає складне стратегічне завдання щодо забезпечення її конкурентоспроможності на міжнародному рівні та створення сприятливих умов для виходу на зовнішні ринки освітніх послуг.

Список використаних джерел:

1. Бразилія зацікавлена у навчанні студентів у харківських вишах / Харківська обласна державна адміністрація. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/91346>.
2. Вербицька А.В. Інтернаціоналізація як основний напрям розвитку вищої освіти. Молодий вчений. 2017. № 11 (51). С. 160–164.
3. Україна та Бразилія – новий виток розвитку / Дніпропетровська обласна рада. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/news/>.
4. Україна та Бразилія активно співпрацюють в освітніх та високотехнологічних проєктах / Міністерство освіти і науки України. URL: <http://vnz.org.ua/novyny/podiyi/2364-ukrayina-ta-brazyliya-aktyvno-spivpratsjujut-v-osvitnih-ta-vysokotehnologichnyh-proektah>.
5. Щороку зростає кількість іноземних студентів, які хочуть здобувати вищу освіту в Україні / Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://press.unian.ua/press/10144736-shchoroku-zrostaye-kilkist-inozemnih-studentiv-yaki-hochut-zdobuvati-vishchu-osvitu-v-ukrajini-video.html>.
6. Altbach P., Engberg D. Global student mobility: the changing landscape. *International Higher Education*. 2014. № 77. P. 11–13.
7. Brazilian outbound grew in 2016 / ICEF Monitor. URL: monitor.icef.com/2017/06/brazilian-outbound-grew-2016/.
8. Walker A. Brazilian students keener to study abroad. URL: <https://www.masterstudies.com/news/Brazilian-Students-Keener-to-Study-Aboard/-1990/>.
9. Brazil marks a second year of strong growth. URL: <http://monitor.icef.com/2018/04/brazil-second-year-strong-growth/>.
10. The shape of things to come: higher education global trends and emerging opportunities to 2020 / British Council. URL: <https://www.britishcouncil.org/education>.
11. Creso M.Sá. The rise and fall of Brazil's Science Without Borders. *International Higher Education*. 2016. № 85. P. 17–18.
12. Knight J., De Wit H. Internationalization of higher education: past and future. *International Higher Education*. 2018. № 95. P. 2–4.
13. Knobel M., Verhine R. Brazil's for-profit higher education dilemma. *International Higher Education*. 2017. № 89. P. 23–24.
14. Kushnarenko V., Knutson S. Ukraine: Internationalization of higher education in post-Soviet Ukraine. *International Higher Education*. 2014. № 75. P. 25–27.
15. Ramos M.Y. Internationalization of graduate education in Brazil: rationale and mechanisms. *Educação e Pesquisa*. 2018. № 44. P. 1–20.
16. Robles C., Bhandari R. *International academic mobility in Brazil*. New York: IIE Center for Academic Mobility. 2018. 17 p.
17. Spears E. The value of an intercâmbio: Brazilian student mobility, bilateralism & international education. *Revista Eletrônica de Educação*. 2014. № 8 (1). P. 11–21.

References:

1. Kharkiv Regional State Administration (2018). Brazyliya zatsikavlena u navchanni studentiv u kharkivskykh vyshakh [Brazil is interested in teaching students in Kharkiv universities]. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/91346>.
2. Verbytska A. (2017). Internatsionalizatsiya yak osnovnyy napryam rozvytku vyshchoyi osvity [Internationalization as a mainstream in the development of higher education]. *Molodyy vchenyy* [Young Scientist], № 11 (51). P. 160–164.
3. Dnipropetrovsk Regional Council (2018). Ukrayina ta Brazyliya – novyy vyток rozvytku [Ukraine and Brazil – the new wind of development]. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/news/>.
4. Ukrayina ta Brazyliya aktyvno spivpratsuyut v osvitnikh ta vysokotekhnologichnykh proektakh [Ukraine and Brazil actively co-operate in educational and high-tech projects] URL: <http://vnz.org.ua/novyny/podiyi/2364-ukrayina-ta-brazylija-aktyvno-spivpratsujut-v-osvitnih-ta-vysokotekhnologichnykh-proektah>.
5. UNIAN (2018). Shchoroku zrostaye kilnist inozemnykh studentiv, yaki khochut zdobuvaty vyshchu osvitu v Ukrayini [The number of foreign students in Ukraine grows every year] URL: <https://press.unian.ua/press/10144736-shchoroku-zrostaye-kilkist-inozemnih-studentiv-yaki-hochut-zdobuvati-vishchu-osvitu-v-ukrajini-video.html>.
6. Altbach P. and Engberg D. (2014). Global student mobility: the changing landscape. *International Higher Education*. № 77. P. 11–13.
7. ICEF Monitor (2017). Brazilian outbound grew in 2016. URL: monitor.icef.com/2017/06/brazilian-outbound-grew-2016/.
8. Walker A. (2017). Brazilian students keener to study abroad. URL: <https://www.masterstudies.com/news/Brazilian-Students-Keener-to-Study-Abroad/-1990/>.
9. ICEF Monitor (2018). Brazil marks a second year of strong growth. URL: <http://monitor.icef.com/2018/04/brazil-second-year-strong-growth/>.
10. British Council (2012). The shape of things to come: higher education global trends and emerging opportunities to 2020, *Going Global 2012*. URL: <https://www.britishcouncil.org/education>.
11. Creso M.Sá (2016). The rise and fall of Brazil's Science Without Borders. *International Higher Education*. № 85. P. 17–18.
12. Knight J. and De Wit H. (2018). Internationalization of higher education: past and future. *International Higher Education*. № 95. P. 2–4.
13. Knobel M. and Verhine R. (2017). Brazil's for-profit higher education dilemma, *International Higher Education*. № 89. P. 23–24.
14. Kushnarenko V. and Knutson S. (2014). Ukraine: internationalization of higher education in post-Soviet Ukraine. *International Higher Education*. № 75. P. 25–27.
15. Ramos M.Y. (2018). Internationalization of graduate education in Brazil: rationale and mechanisms. *Educação e Pesquisa*. Vol. 44. P. 1–20.
16. Robles C. and Bhandari R. (2018). *International academic mobility in Brazil*, New York: IIE Center for Academic Mobility, 2018.
17. Spears E. (2014). The value of an intercâmbio: Brazilian student mobility, bilateralism & international education. *Revista Eletrônica de Educação*, № 8 (1). P. 11–21.

А. М. Гаврилюк, кандидат наук
з державного управління, доцент,
доцент кафедри готельно-ресторанного
і туристичного бізнесу
Київського національного університету культури
і мистецтв

ВПЛИВ СОЦІОПСИХОЛОГОГУМАНІТАРНИХ ЧИННИКІВ НА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО МАРКЕТИНГУ В СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано державний маркетинг як діяльність, що задовольняє суспільні потреби і запити громадян як споживачів у процесі соціальної взаємодії державних і комерційних установ, організації, окремих осіб у вітчизняній сфері туризму й адаптує державне управління до потреб ринкової економіки. Доведено соціальну цінність людини як субстанції, яка користується спектром туристичних послуг – сферою, пов'язаною з задоволенням людських потреб у відпочинку, оздоровленні, релаксації, духовному розвитку, культурному збагаченні, психологічному розвантаженні особистості тощо. Ці соціопсихологогуманітарні складники є базисом для формування людських потреб. Вказано на ключову роль туризму і маркетингу як людиноцентричних сфер діяльності. Представлено переваги державного маркетингу порівняно з комерційним як соціальної практики держави, що регулює ринкові відносини. Зроблено спробу виокремити політичний, аксіологічний, освітньо-просвітницький, соціальний, маркетинговий і психологічний чинники, які впливають на реалізацію основних положень політики державного маркетингу в сфері туризму. Визначено інституції, що в межах своїх компетенцій можуть їх реалізувати.

Ключові слова: сфера туризму, політика державного маркетингу, соціопсихологогуманітарні чинники, соціальна природа маркетингу, соціоцентризм і людиноцентризм державного маркетингу.

A. M. Havryliuk. The influence of social, psychological and humanistic factors on the formation of politics of state marketing in the field of tourism in Ukraine

The article analyses state marketing as an activity that satisfies public needs and demands of citizens as consumers in the process of social interaction between state and commercial institutions, organizations, individuals in the domestic tourism sphere, and adapts state administration to the needs of market economy. It is proved that tourism contributes to the awareness of the social value of a person as substance enjoying a range of specific services and it is an area directly related to the satisfaction of human needs for rest, recreation, relaxation, spiritual development, cultural enrichment, psychological unloading, etc. These social, psychological and humanistic components are basis for the formation of human needs. The key role of tourism and marketing as purposefully human-centric spheres of activity is indicated. The advantages of state marketing in comparison with commercial as a social practice of the state regulating market relations are presented. An attempt is made to distinguish political, axiological, educational, social, marketing and psychological factors that influence implementation of the main provisions of the policy of state marketing in the field of tourism. Institutions that can implement such factors within their competence are established. It has been revealed that the main (advertising and PR-technologies) and synthetic (branding, exhibition and fair activity, propaganda, sponsorship) means of marketing communications form the basis of state marketing in the field of tourism in the process of public and private interaction. The following principles of realization of the basic fundamentals of the policy of state marketing in the domestic sphere of tourism are singled out: socio-centricity and human-centricity of public services provided by public administration bodies; flexible adaptation to changes of all participants in market relations; promptness and timeliness of informing about marketing activity; active marketing tourism regionalization of the country, etc.

Key words: tourism sphere, policy of state marketing, social, psychological and humanistic factors, social nature of marketing, socio-centricity and human-centricity of state marketing.

© А. М. Гаврилюк, 2018

Постановка проблеми. Туризм є сферою, пов'язаною із задоволенням людських потреб у відпочинку, оздоровленні, релаксації, духовному розвитку, культурному збагаченні, психологічному розвантаженні особистості тощо. Завдяки цим соціопсихологогуманітарним складовим частинам сфера туризму найперше виступає простором задоволення людських потреб, а вже потім – економічних інтересів.

Баластом між цими векторами розвитку туризму є маркетинг як діяльність, яка має чітку спрямованість на надання затребуваних послуг і проявляється як філософія ведення бізнесу, що має ціннісно орієнтований збут.

Нині в Україні туризм є трендовим простором формування цінностей, ключовим напрямом розвитку територій, які намагаються регулювати туристичні запити мандрівників унікальними пропозиціями та використовувати комплекс засобів для їх реалізації: рекламу, піар-технології, пропаганду, спонсорство, брендинг, виставково-ярмаркову діяльність тощо.

За таких умов стає актуальним державний (некомерційний) маркетинг як діяльність, що ґрунтується на соціальній взаємодії суб'єктів, установ, організацій, окремих осіб, адаптує державне управління до потреб ринкової економіки та забезпечує взаємозв'язок між економічними прагненнями до прибутку, потребами споживачів та інтересами суспільства.

Як свідчить аналіз наукових джерел, вивчення питань щодо використання туризму для задоволення базових і найважливіших потреб розвитку особистості в науці «Державне управління» не проводилося, тому спробуємо заповнити цю прогалину.

Водночас проблема взаємовпливу соціопсихологогуманітарних чинників як рушійної сили процесу формування засад державного маркетингу в сфері туризму залишається малодослідженою. Невирішені раніше частини загальної проблеми пов'язані із застосуванням маркетингу як пріоритетного напрямку державної політики в сфері туризму, потребою виокремлення соціального ефекту державного (некомерційного) маркетингу в контексті задоволеності туристичних потреб особистості в процесі її життєдіяльності, що в цілому підтверджує актуальність дослідження.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Маркетинг як діяльність нині досить активно застосовується в практиці державного управління та науковій площині. Серед вітчизняних вчених це питання частково висвітлювалося в працях М. Окландера, В. Вакуленка, Р. Войтович, Є. Романенка, Ю. Сурміна, М. Пірен, Ю. Шарова; більш повно – в дослідженнях К. Романенко, Є. Ромата, І. Чаплай та інших науковців.

За слушним зауваженням К. Романенко, на початковому етапі вивчення державного маркетингу його розглядали лише як технологію комерціалізації діяльності органів державної влади, залишаючи поза увагою соціоцентричний зміст цієї діяльності [5, с. 85].

Країну можна вважати соціальним середовищем, у якому людина демонструє свою соціальну активність, встановлює суспільні контакти, застосовує норми моралі, правила поведінки, виконує соціальні ролі тощо. Ці позиції чітко узгоджуються з соціальною суттю Української держави та соціальним характером діяльності органів державного управління, закладеними в правових нормах Конституції України.

Вітчизняні дослідники В.Т. Шатун та І.О. Зосімова вказують на те, що застосування маркетингових інструментів відбувається на різних рівнях управління – від законодавчого до місцевого, тому виокремлюють законодавчий, муніципальний, бюджетний, інші види маркетингу [8].

Однак серед наукових кіл галузі «Державне управління» залишаються недостатньо вивченими питання про характеристики соціопсихологогуманітарних чинників, які впливають на формування та реалізацію політики державного маркетингу в сфері туризму, що і покладено в основу **мети статті**.

Виклад основного матеріалу. В умовах сучасного державотворення в Україні чітко виокремлюється соціальна роль держави, що спрямовує основні вектори своєї діяльності на

задоволення суспільних потреб, формування цінностей, сприятливого середовища для індивідуального розвитку особистості тощо. Спектр потреб громадян країни можна визначити із положень Конституції України, розподіливши їх на базові потреби нижчого рівня, до яких належать потреби в житлі, харчуванні, соціальному захисті тощо, та потреби вищого рівня, які Основний Закон держави реалізує через соціогуманітарні запити населення країни в цілому й окремої особистості зокрема.

Це спричиняє пошук нових інструментів для надання якісних управлінських послуг, які стосуються і сфери туризму. У цій моделі важливим є усвідомлення соціальної цінності людини, яка є субстанцією, що користується, з-поміж інших, і туристичними послугами.

Туристичні послуги варто розглядати як послуги суб'єктів туристичної діяльності з розміщення, харчування, транспортного, інформаційно-рекламного обслуговування, а також послуги закладів культури, спорту, побуту, розваг, спрямовані на задоволення потреб туристів. Користуючись ними, споживачі транлюють свої враження від побаченого та почутого через різні комунікаційні канали та соціальні контакти. Таким чином, члени суспільства фокусують свої знання і досвід на конкретну групу, яка власне і створює групову картину світу, навколишнє середовище. У процесі задоволення туристичних потреб стає очевидним, що вагомою є соціальна роль держави.

Публічні установи забезпечують реалізацію загальнодержавних цілей, спрямованих на досягнення гармонії та балансу або взаємозв'язку між потребами громадян і результатами діяльності органів державної влади, що їх задовольняють. З огляду на це можемо говорити про маркетинг як функцію держави, спрямовану на формування соціоцентричної діяльності державних структур крізь призму задоволення суспільних потреб і конкретних запитів громадян як споживачів [1, с. 11].

У структурі державного маркетингу важливим є усвідомлення соціальної цінності людини як субстанції, що користується спектром специфічних послуг, серед яких туристичні віднесено до базового та вищих рівнів актуалізації.

За визначенням вітчизняної дослідниці К. Романенко, соціальний ефект маркетингової діяльності органів державного управління полягає у соціальній спрямованості держави на регулювання ринкових відносин і надання їм соціальної орієнтації. Окрім того, науковець вбачає «серцевинну маркетингову діяльність органів державної влади в стимулюванні розвитку всіх сфер народного господарства для максимально ефективного задоволення потреб людей у контексті забезпечення їх якості життя, що приводить до максимізації соціального ефекту» [5, с. 87].

Вчений І.М. Дроб'язко виокремлює такі відмінні ознаки державного маркетингу від комерційного. Маркетингова діяльність залежить від рішень органів влади, характеру відносин, що не є ринковими, оскільки спрямовані на задоволення потреб різних соціальних груп населення. До того ж, державний маркетинг завжди лімітований у ресурсах і засобах, бо залежить від бюджетного фінансування, реалізується в умовах більшої відкритості, ніж у комерційній сфері, тощо [2].

Державний маркетинг, на відміну від комерційного, функціонує за рахунок побудови відносин між об'єктами (громадянами країни) і суб'єктами (державою, її інституціями); ґрунтується на вільному обміні нематеріальними і некомерційними ресурсами; продукує соціальні ідеї, які є суспільним товаром і поширюються як продукти обміну [3; 7].

Водночас К. Романенко виокремлює інтегровану соціоцентричну мету державного маркетингу, в основу якої покладено концепцію забезпечення якості життя громадян відповідно до соціально орієнтованого ринкового суспільства [5, с. 86; 6].

Нині роль маркетингу значно зросла і переорієнтовується на механізм регулювання соціальної життєдіяльності суспільства, вийшовши за межі суто комерційного засобу. За таких умов змінилася і суб'єктно-об'єктна взаємодія між органами державної влади як надавачами послуг і відповідність суспільним інтересам громадян країни.

Незалежно від об'єктів впливу державний маркетинг застосовує інструментарій класичного маркетингу, що складається з комплексу основних і синтетичних засобів маркетингових комунікацій. Створення, передача та використання основних засобів маркетингових комунікацій органами державної влади здійснюється через рекламу та зв'язки з громадськістю. Участь і підтримка виставково-ярмаркової діяльності, спонсорства, застосування територіального брендингу, проведення пропагандистсько-просвітницьких заходів як інструментів синтетичних маркетингових комунікацій формують туристичний образ території, впливають на просування місцевого туристичного продукту та в цілому на економічний розвиток регіону та країни.

У вітчизняному правовому полі туризму маркетинг визначено стратегічним ресурсом державної політики, на що вказують основні положення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. (далі – Стратегія) [4]. Серед основних напрямів реалізації Стратегії маркетингова політика розвитку туризму та курортів вбачається у: формуванні позитивного іміджу України як привабливої для туризму; маркетинговому просуванні офіційного туристичного бренду України; створенні та веденні іноземними мовами туристичного інтернет-порталу; розробці, виготовленні та поширенні в Україні та за кордоном друкованої продукції, що пропагує туристичні можливості держави; презентації туристичного потенціалу України на національних і міжнародних виставково-ярмаркових заходах, конференціях, форумах тощо; створенні національної туристичної організації; формуванні та реалізації конкурентоспроможних національних і регіональних туристичних продуктів; створенні національної мережі туристичних брендів України; формуванні інформаційної бази про туристичні та рекреаційні ресурси України; забезпеченні інформаційного супроводу реалізації державної політики у сфері туризму та курортів. Саме ці напрями політики державного маркетингу слугують підґрунтям для розробки та реалізації місцевих і загальнодержавних програм розвитку сфери туризму в Україні.

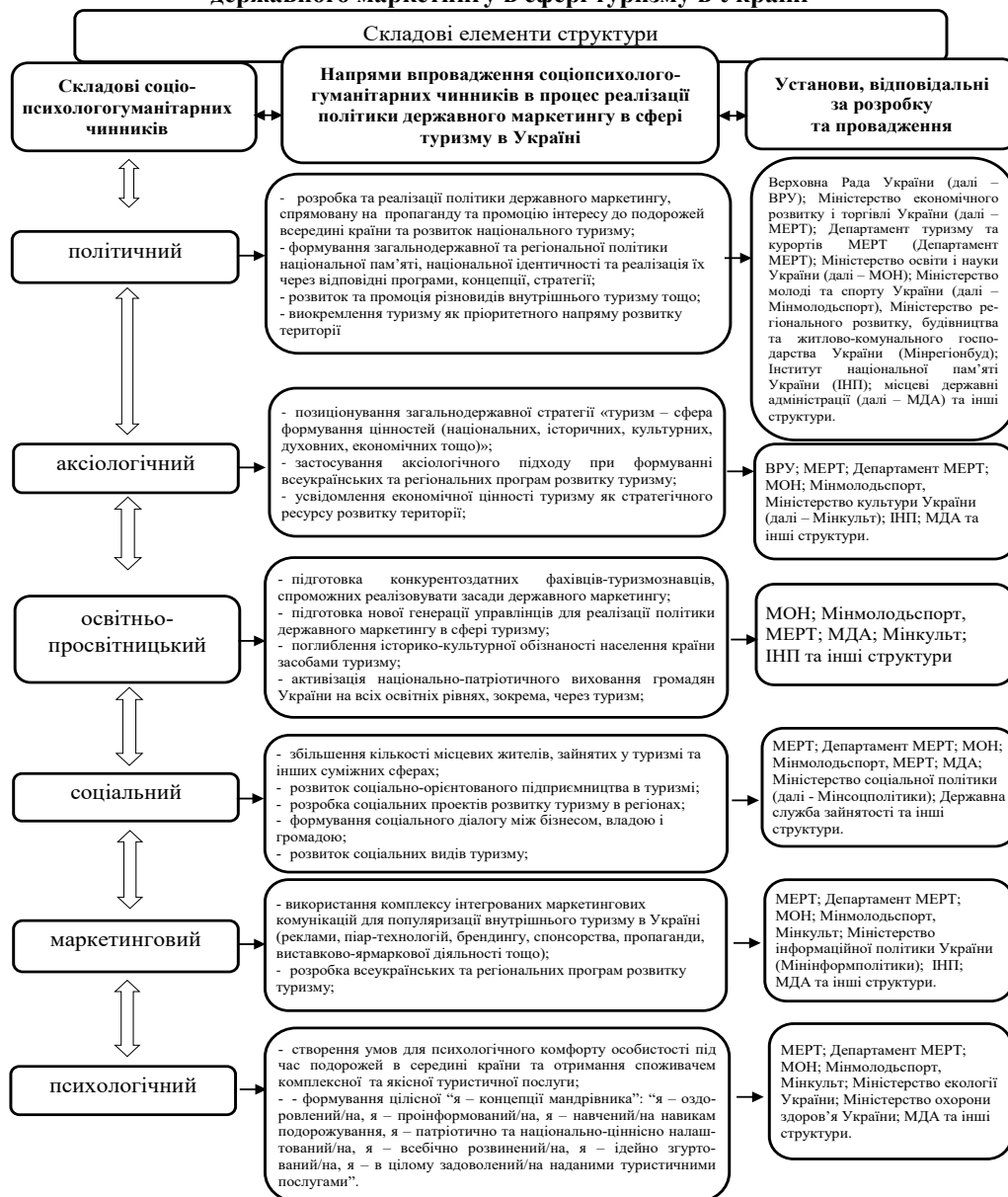
Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Соціогуманітаристика – сфера формування та задоволення людських потреб, пов'язана зі сферою послуг, до якої належить і туризм. Маркетинг і туризм взаємопов'язані, бо є цілеспрямовано людиноцентричними. Саме тому кожна країна використовує засади державного маркетингу як механізм соціоцентричного характеру державного управління. Політика державного маркетингу, яка спрямовується на популяризацію різних видів туризму в Україні, їх активне просування на регіональних і локальних рівнях, визначає ступінь задоволеності потреб населення і формує соціальну думку про те, що подорожувати країною – пізнавально, патріотично, економічно вигідно, культурологічно ціннісно, психологічно сприятливо тощо.

У процесі дослідження нами було виявлено, що державний маркетинг є діяльністю, яка здійснює безпосередній та опосередкований вплив на сферу туризму і має поширені практики застосування в Україні через реалізацію завдань Стратегії (участь у виставково-ярмаркових заходах в Україні та за кордоном; здійснення національного та регіонального туристичного брендингу; створення бази інформаційних туристично-рекреаційних ресурсів України; впровадження міжнародного досвіду створення та функціонування національної та регіональних туристичних організацій тощо).

За результатами проведеного дослідження у статті виокремлено політичний, аксіологічний, освітньо-просвітницький, соціальний, маркетинговий і психологічний соціопсихологогуманітарні чинники, які впливають на реалізацію основних положень політики державного маркетингу в сфері туризму і державні та регіональні / місцеві інституції, відповідальні за їх впровадження (див. таблицю).

Серед принципів реалізації основних засад політики державного маркетингу у вітчизняній сфері туризму виокремлюємо: соціоцентричність і людиноцентричність суспільних послуг, що надаються органами державного управління; гнучке пристосування до змін всіх учасників ринкових відносин; оперативність і своєчасність інформування про маркетингову діяльність; активну маркетингову туристичну регіоналізацію країни тощо.

Вплив соціопсихологогуманітарних чинників на реалізацію політики державного маркетингу в сфері туризму в Україні



Розроблено автором

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо розглядати політику державного маркетингу в сфері туризму як цілеспрямований вплив владних структур на певній території та поза її межами на процеси задоволення соціопсихологогуманітарних потреб споживачів туристичних послуг. Вбачаємо, що цей напрям наукових досліджень стає затребуваним у практиці державного управління та є перспективним серед наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Дегтяр А.О. Методологічні підходи до застосування територіального маркетингу в державному управлінні. Державне будівництво. 2005. № 1. URL: http://nbub.gov.ua/UJRN DeBu_2018_1_4.pdf.
2. Дроб'язко І.М. Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2007. № 1. URL: [http://nbub.gov.ua/UJRNDeBu_2007_1\(2\)_29.pdf](http://nbub.gov.ua/UJRNDeBu_2007_1(2)_29.pdf).
3. Окландер М.А. Концепція маркетингової діяльності органів державного управління. Труды Одесского политехнического университета. 2002. № 1. URL: http://www.nbuu.gov.ua/portal/natural/Popu/2002_1/7_2.htm.
4. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>.
5. Романенко К. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 10. С. 85–88.
6. Романенко К. Концептуальні засади дослідження маркетингових механізмів у державному управлінні. Державне будівництво. 2009. № 2 URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/10.pdf>.
7. Чаплай І.В., Романенко Є.О. Маркетинг у механізмах державного управління: монографія. К.: ДП «Вид. дім «Персонал». 2016. 208 с.
8. Шатун В.Т., Зосімова І.О. Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». 2016. Т. 267. Вип. 255. С. 181–187.

References:

1. Diehtiar A.O., Stetsenko Ya.V. (2005). Metodolohichni pidkhody do zastosuvannia terytorialnogo marketynhu v derzhavnomu upravlinni. Derzhavne budivnytstvo. Vol. 1. URL: http://nbub.gov.ua/UJRN DeBu_2018_1_4.pdf.
2. Drobiazko I.M. (2007). Mozhyvosti vykorystannia marketynhovykh tekhnolohii u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Derzhavne budivnytstvo. Vol. 1. URL: [http://nbub.gov.ua/UJRN DeBu_2007_1\(2\)_29.pdf](http://nbub.gov.ua/UJRN DeBu_2007_1(2)_29.pdf).
3. Oklander M.A. (2002). Kontsepsiia marketynhovoii diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia. Trudy Odesskoho polytekhnicheskoho unyversyteta. Vol. 1. URL: http://www.nbuu.gov.ua/portal/natural/Popu/2002_1/7_2.htm.
4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). The Order “On Approval of the Strategy for the Development of Tourism and Resorts for the period up to 2026”. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>.
5. Romanenko K. (2010). Derzhavnyi marketynh yak mekhanizm maksymizatsii sotsialnoi efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia. Investytsii: praktyka ta dosvid. Vol. 10. P. 85–88.
6. Romanenko K. (2009). Kontseptualni zasady doslidzhennia marketynhovykh mekhanizmiv u derzhavnomu upravlinni. Derzhavne budivnytstvo. Vol. 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/10.pdf>.
7. Chaplai I.V., Romanenko Ye.O. (2016). Marketynh u mekhanizmax derzhavnoho upravlinnia [Marketing in the mechanisms of public administration]. DP “Vyd. dim “Personal”. Kyiv, Ukraine.
8. Shatun V.T., Zosimova I.O. (2016). Marketynh v publichnomu upravlinni: sutnist, spetsyfika, klasyfikatsiia. Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho unyversytetu imeni Petra Mohyly, kompleksu “Kyievo-Mohylianska akademiia”, Seriia Derzhavne upravlinnia. T. 267. Vyp. 255. P. 181–187.

В. М. Горбик, кандидат наук
з державного управління,
генеральний директор Державного підприємства
«Спеціалізоване лісгосподарське підприємство
«Київоблагроліс»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РИНКОВОЇ РІВНОВАГИ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

У статті обґрунтовано необхідність застосування маркетингового підходу в ринковій рівновазі у процесах реалізації механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Проаналізовано основні інструменти маркетингу в механізмі державного управління та можливості їх використання у розвитку природно-економічного потенціалу регіонів. Узагальнено концепцію ключових компетенцій як ефективну маркетингову стратегію розвитку природно-економічного потенціалу регіону та підвищення його конкурентоспроможності. На прикладі лісового господарства доведено, що маркетинг як комплексна ринкова діяльність становить систему поглядів і дій, пов'язаних із вивченням потреб, можливостей виробництва й обміну з метою задоволення всіх потреб із найменшими витратами ресурсів і найбільш повним споживацьким ефектом.

Ключові слова: маркетинг, державне управління, природно-економічний потенціал, ринкова рівновага, лісове господарство, регіон.

V. M. Horbyk. Security of market economy in the mechanism of state management by natural economic potential of regions

Globalization processes and the rapid development of international economic relations compel countries and regions to compete for investment, sales markets, visitors, in other words, to “sell” their territory. In the modern world it is impossible to imagine selling any product or service without its promotion, as well as the regions need to move. Therefore, the role of marketing in updating the market equilibrium over the last decade is gaining popularity and becomes an integral part of the mechanism of public administration.

On the one hand, the development of market relations requires the adoption of world-wide marketing methods of managing the country's growth. On the other hand, the interests of society, their balance and degree of satisfaction are largely determined by the state, the activity of its institutions, especially in the transitional Ukrainian society. The combination of these two factors will trigger the constant need for marketing in Ukraine as a form of public administration. Attracting the state as a marketing subject to state-building processes will mean that marketing relations develop not only between market partners; they activate the participation in the reproductive processes of the institutions of power, which are functionally engaged in organizing the satisfaction of the economic and social needs of the population. Under such conditions, the role and place of marketing in the system of public administration becomes a topical issue of today's research.

Marketing in actualizing the market equilibrium not only extends the tools of state management to the natural and economic potential, but also changes approaches, the formulation of strategic goals. Marketing in the development of the natural and economic potential of the regions is an orientation towards the inhabitants of the region, investors, visitors and other economic actors who operate or can operate in the region. The growth of the role of marketing in updating the market equilibrium in the region and changes in the strategies of management of the natural and economic potential of the regions associated with a number of factors: the change of philosophy, principles, goals of the region, the identification of the population as a real participant in the regional planning system, as well as the changing nature of regional authorities that become the main persons responsible for the socio-economic and natural-economic development of the regions, including its improvement, security and social protection of the population.

The formation of a market-oriented state administration takes place under the ever-increasing influence of marketing management, which should be implemented in the system of public administration of the natural and

© **В. М. Горбик, 2018**

economic potential of the regions. The need for marketing is justified by the fact that it promotes the disclosure of potential opportunities in the region. The basic provisions of marketing are: to give maximum attention to the priorities of consumer values; an individualized approach to meeting the needs of the target segments of the region; the ability to adapt to the changing environment; formation of strategic partnership relations. Assessing the quality of management, based on the need to achieve the full satisfaction of the needs of the population.

Key words: marketing, public administration, natural and economic potential, market equilibrium, forestry, region.

Постановка проблеми. За сучасних умов необхідно перейти до методів, орієнтованих на розвиток природно-економічного потенціалу регіонів на основі власних ресурсів; розширення повноважень регіонів у проведенні соціально-економічної політики за рахунок децентралізації державної виконавчої влади й управління, делегування значної частини управлінських функцій у регіони. В умовах такої трансформації економічних відносин актуальним є використання маркетингу стратегічного планування природно-економічного розвитку регіону як однієї з умов формування унікальних конкурентних переваг регіону, можливості активного самозабезпечення регіонів через поглиблення тих функцій, для яких є найсприятливіші умови.

Проблеми маркетингу в актуалізації ринкової рівноваги надзвичайно актуальні в Україні, адже вони стосуються таких важливих напрямків, як державне та місцеве управління, інвестиційна привабливість, євроінтеграція, конкурентоздатність і стратегічний розвиток регіонів. Стратегічно важливою для України є реалізація регіональної політики, спрямованої на усунення диспропорцій між регіонами та забезпечення їх природно-економічного розвитку, а також економічне використання його ресурсів і максимальне задоволення виробничих потреб регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження маркетингової методології та маркетингової технології як складових частин розвитку сутності та механізмів державного управління розкрито в роботах О.А. Агаркова [1], В.Д. Андріанова [2], Є.В. Ромата [6] та інших вітчизняних і зарубіжних учених. Загалом обґрунтовано необхідність модернізації державного управління на засадах маркетингової переорієнтації на потреби споживача управлінських послуг органів державної влади.

Проте узагальнений аналіз ролі маркетингу в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіону вимагає розширення системи цілей і включення до її складу окремої самостійної маркетингової мети, адже постановка будь-якої мети неможлива без маркетингового дослідження ринку.

Мета статті полягає у визначенні ролі маркетингу в актуалізації ринкової рівноваги в процесах реалізації механізму державного управління природно-економічним потенціалом і перспективних напрямків управління у лісовій галузі.

Виклад основного матеріалу. Взаємопов'язані методи і важелі економічного впливу на виробничі та розподільчі відносини, а також на відносини з приводу обміну і споживання в сукупності товарно-грошових відносин і ринкових законів є ринковим механізмом. Іншими словами, ринковий механізм є особливою формою організації господарства. За такої форми споживачі і виробники здійснюють взаємодію між собою з метою вирішення економічних проблем. Можливість цієї взаємодії забезпечується ринком.

Функціонування ринкового механізму ґрунтується на наявності певних елементів, що становлять у сукупності ринкову систему – механізм ринку. До складу цього механізму входять кілька основних елементів. Першим елементом є виробники і споживачі, що формуються в процесі суспільного розподілу праці, який проявляється в тому, що одні групи виробляють, а інші – споживають товар. Другим елементом ринкового механізму виступають ціни, які складаються наслідок взаємодії попиту і пропозиції, відношення яких коливається залежно від діючої кон'юнктури. Саме попит і пропозиція є третім елементом механізму ринку, забезпечу-

ючи постійний зв'язок між виробниками і споживачами товарів і послуг. Четвертий елемент механізму ринку – конкуренція, вона сприяє максимізації прибутку і, як наслідок, розширенню масштабів виробництва. Продавці та покупці прагнуть гранично раціонально задовольнити свої потреби за будь-якої сформованої ціни на товар. Проте кожна з цих цін перебуває у владі певного стримуючого фактора: щодо покупців стримуючим фактором виступає обмеженість їхнього бюджету, а щодо постачальників – обмеженість їх можливостей із погляду технології. Присутність цих обмежуючих факторів призводить до того, що за сталості всіх інших умов за модифікування ціни на товар попит і пропозиція трансформуватимуться. Конкретна величина попиту і пропозиції визначається рядом їх нецінових параметрів, на які впливає цілий набір факторів [4, с. 97]. Одним із таких факторів є маркетингова діяльність.

Роль маркетингу в актуалізації рівноваги в процесах реалізації механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів заснована на аналізі й усвідомленні потреб регіону і спрямована на реалізацію геофізичних, трудових, фінансових та інших ресурсів регіонів із метою задоволення потреб споживачів регіону. Необхідність використання маркетингу в механізмі державного управління збалансованим розвитком регіонів зумовлюється тим, що він сприяє розкриттю потенційних можливостей регіону, визначає напрями завоювання ринкових позицій, дає змогу вивчати та прогнозувати стан і розвиток ринку та на цій основі розробляти програми розвитку регіону. Основні цілі регіону, особливо довгострокові, можуть бути досягнуті тільки завдяки дослідженню потреб споживачів регіону, тому до одних з основних завдань маркетингу в актуалізації ринкової рівноваги слід віднести:

- вивчення не виробничих потужностей, а потреб ринку, розробку планів їх задоволення;
- погодження цілей і ресурсних можливостей регіону;
- оцінювання зовнішніх впливів на регіон;
- орієнтування на довгострокову перспективу [7, с. 33].

Одним з учасників ринкових відносин є держава, яка, займаючи особливе місце в ринковій системі і характеризуючись наявністю специфічних цілей, спирається у реалізації своєї політики на ряд інструментів, у т. ч. неринкових, зокрема прийняття змін законодавчої системи. Наприклад, можливість багатоаспектно впливати на процес відтворення на мікро- та макрорівнях дозволяє діяти на безпосереднє функціонування бюджетної системи. У цілому, враховуючи комплексний характер природно-економічних наслідків, неринкові інструменти державного управління повинні послідовно й узгоджено застосовуватися відповідно до чітко визначених потреб всієї економіки регіону.

Методи державного управління на ринкове середовище за умов нормального і поступового розвитку конкретної господарської системи регіону видаються все ж більш ефективними. Отже, наявність безлічі завдань, що вирішуються державою в умовах ринку, дозволяє визначити функції механізму державного управління. Для вирішення цих завдань у ході реалізації відповідних функцій у розпорядженні держави є ряд інструментів, до найважливіших з яких належать: грошова і фінансова політика; зовнішньо-економічна, соціальна, інноваційна промислова і структурна політика; політика регулювання доходів. Сукупність перерахованих вище інструментів державної політики становить, по суті, інструменти маркетингу держави в ринковому середовищі.

Державне управління, будучи суб'єктом маркетингу поряд із продавцями і споживачами, виконує на ринку специфічну роль. Якщо окремі учасники ринкових відносин прагнуть отримати максимальну індивідуальну вигоду, то держава прагне забезпечити всім ринковим суб'єктам регіону нормальні умови для їх функціонування і розвитку. Державне управління безпосередньо не займається задоволенням потреб споживачів, однак до кола його діяльності входить управління цим процесом. Крім цього, забезпечуючи мінімальні витрати суспільства, воно має

сприяти ефективному досягненню компромісу інтересів ринкових суб'єктів, що зумовлено необхідністю розгляду економічних і соціальних процесів у єдності і взаємодії [6, с. 34].

Описане вище дозволяє стверджувати про необхідність застосування маркетингу у здійсненні державного управління. Неважливо, яким є масштаб реалізованих маркетингових заходів, проте потрібне чітке визначення цілей державного маркетингу та похідних від них завдань. Переслідуючи певну мету і вирішуючи відповідні завдання, роль маркетингу в державному управлінні забезпечує стабільність макроекономічної системи в цілому та її окремих складників. Головна роль маркетингу в актуалізації ринкової рівноваги в процесах реалізації механізму державного управління збалансованим розвитком регіонів полягає у задоволенні суспільних потреб у регіоні за інституціонального фінансування на основі суспільних витрат, яке дозволить максимально реалізувати громадські інтереси та забезпечити розвиток природно-економічного потенціалу регіону.

Таким чином, у сучасному світі держава є активним учасником економічних відносин. Вона реалізує на макроекономічному рівні політику маркетингу за допомогою застосування певних інструментів. Ці інструменти дозволяють досягти мети, що полягає в забезпеченні економічної стабільності незалежно від коливань кон'юнктури, під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх подій. Досягнення стабільної ринкової рівноваги на регіональному ринку можливе тільки за умови ефективної роботи всіх інституційних структур, дієздатність і узгодженість роботи яких прямо або побічно визначається державою. Без участі останнього в ринкових відносинах, які визначаються створеними в регіоні формальними і неформальними інститутами маркетингу, неможливе досягнення ефективної (як в економічному, так і в соціальному розумінні) рівноваги, важливою умовою якої є збереження паритету інтересів продавця і покупця, що взаємодіють у процесі формування валового регіонального продукту як базового показника економічного зростання [3].

Маркетинг у лісовій галузі як комплексна ринкова діяльність становить систему поглядів і дій, пов'язаних із вивченням можливостей виробництва й обміну з метою задоволення всіх потреб із найменшими витратами ресурсів і найбільш повним споживацьким ефектом.

Специфіка маркетингової діяльності в лісовій галузі пов'язана з особливостями лісового господарства, виробництва лісової і лісопереробної продукції, послуг у цій сфері, а також ринкового механізму. Маркетинг є складною і багатогранною підприємницькою діяльністю, спрямованою на організацію руху виробленої продукції від виробника до споживача, яка орієнтується на задоволення інтересів: споживача – в ефективнішому задоволенні потреб через придбання якісної продукції; товаровиробника – в одержанні прибутку, забезпеченні сталого розвитку; держави – у підвищенні добробуту населення й отриманні податків до бюджету [5, с. 128].

У лісовому господарстві маркетингова діяльність має свої особливості: постійне зростання обсягів споживання й експорту лісоматеріалів, курс на інтеграцію України в ЄС провокує подальше підвищення закупівельних цін на сировину з деревних порід. Водночас це може призвести до того, що вітчизняна деревообробна промисловість, насамперед фанерне виробництво, відчує значний дефіцит такої сировини. Очевидно, що однією з основних проблем вітчизняних лісозаготівельних підприємств є нерозвинутий ринок деревної продукції (відсутність об'єктивної інформації про об'єм лісозаготівель, брак ринкової інфраструктури, «тіньові» схеми поставок тощо) [8, с. 36]. Тому сьогодні актуалізується напрям на оптимізацію структури власності на лісове господарство та закріплення власності державою лісового фонду за лісокористувачами. Розвиток лісового господарства залежить від політики держави, яка нині не має чіткої довгосторокової стратегії розвитку лісової галузі. Стратегія розвитку лісового господарства має сформулювати чітку концепцію, що знівелює усі перекоси та наявні проблеми у розвитку галузі лісового господарства.

Механізми державного управління

Лісове господарство – складна система, яка має вхідні та вихідні параметри, і кожна з підсистем виконує взаємопов'язані функції, від яких залежать охорона, збереження, відтворення і використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних і соціальних чинників.

Лісове господарство є частиною економіки України і задовольняє потреби населення та промисловості в деревині та іншій сировині.

Таким чином, можна стверджувати, що спостерігається чітка залежність між змінами національної економіки України та розвитком лісового господарства в цілому. Важливим фактором ринку лісоматеріалів є конкуренція. Однак вона має дещо інший характер, ніж на інших ринках. Важливим фактором є державна форма власності підприємств, які формують основну частку пропозиції та підпорядкованість їх обласним управлінням. Окрім того, деревина є відновлювальною сировиною, і тому на ринок із боку пропозиції впливають лише довгострокові чинники. Вони спричиняють таку ситуацію на ринку, коли пропозиція характеризується низькою еластичністю. Загалом пропозиція задовольняє попит, однак це часто відбувається за доволі значного коливання цін. Прозорість ринку деревини є досить невеликою порівняно з іншими галузями.

Галузь, до якої належить Державне підприємство «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс», є специфічною. Тому система планування видозмінюється, оскільки постає необхідність врахування таких груп детермінуючих факторів, як: природні – горизонт планування опосередковано прив'язаний до строків дозрівання лісів; деревина є відновлювальною сировиною, і тому на ринок із боку пропозиції впливають лише довгострокові чинники; ринкові – ринок деревини перебуває в стадії трансформації з ринку продавця в ринок споживача; пропозиція задовольняє попит за значного коливання цін; пропозиція характеризується невеликою еластичністю; соціальні – ліс є стратегічним ресурсом, тому лісокористування підпорядковується як ринковим законам, так і загальносуспільним пріоритетам; актуалізація соціального фактора передбачає перехід на екологічно-орієнтовані маркетингові стратегії; адміністративні – необхідність врахування інтересів управлінських груп впливу; наявність законодавчих обмежень у сфері лісокористування; багатоступінний шлях погодження маркетингових планів із лісозаготівлі.

Таким чином, аналіз досліджень у галузі планування маркетингової діяльності, а також вивчення специфіки лісового господарства як елемента загальноекономічної системи дозволяє отримати певний алгоритм планування маркетингової діяльності типового представника аналізованої галузі. Поєднання теоретичних досліджень у сфері планування та комплексного аналізу маркетингового середовища дозволить отримати результати, що слугуватимуть відправною точкою для планування маркетингу продукції, робіт і послуг. У свою чергу, на їх основі розроблятимуться виробничі плани, що даватиме змогу визначати потребу підприємства у виробничих ресурсах і персоналі. Застосування дослідницьких функцій ресурсного маркетингу дозволить коригувати виробничі плани, зважаючи на наявну та прогнозовану кон'юнктуру ресурсних ринків. На основі цих узгоджень формуватиметься план використання комплексу ресурсного маркетингу й укладатиметься інтегрований план маркетингової діяльності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Визначаючи цілі, головну увагу слід приділяти тим напрямам і параметрам розвитку, які відображають об'єктивні потреби, ресурсні можливості та бажаний стан регіону в майбутньому. Тому вирішальну роль у визначенні цілей механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону відіграють такі фактори: об'єктивні потреби регіональної соціально-економічної системи, які визначають напрями майбутнього розвитку регіону; ресурсні можливості для їх задоволення, що фіксують досяжні рівні задоволення потреб; регіональне управління, за якого розподіл ресурсів і досягнення задоволення потреб узгоджуються із системою цінностей.

Роль маркетингу у державному управлінні регіоном вимагає розширення системи цілей і включення до його складу окремої самостійної маркетингової мети, адже постановка будь-якої мети (економічної, соціальної, екологічної) неможлива без маркетингового дослідження ринку. Наприклад, економічними цілями для регіону можуть виступати: збільшення валового регіонального продукту, обсягів виробництва, зростання товарообігу, збільшення експорту продукції, поглиблена переробка, диверсифікація напрямків діяльності з урахуванням нових технологій, акцент на побічне користування. Проте досягнення будь-якої з названих вище цілей неможливе без вивчення ринкової ситуації. Таким чином, виникає взаємозв'язок і підпорядкованість економічних і маркетингових цілей.

Лісове господарство в процесі здійснення своєї діяльності використовує стратегічний ресурс країни – ліс. Відповідно, на нього покладена функція максимально раціонального його використання із дотриманням принципів економічної, екологічної та соціальної ефективності. Завдання маркетингу – врахувати вищеперелічені фактори і будувати стратегії розвитку лише на їх основі. Адекватне планування маркетингу дозволить підприємству досягти стійких конкурентних переваг, завоювати нові ринкові сегменти, покращити фінансові показники, а також повною мірою виконувати покладені на нього екологічні функції.

Список використаних джерел:

1. Агарков О.А. Концепція соціально-державного маркетингу. Наук.-теорет. і громад.-політ. альманах. Дніпропетр. нац. ун-т; Центр соц.-політ. дослідж., 2009. С. 70–74.
2. Андрианов В.Д. Государство или рынок? Кейсианство или монетаризм? Маркетинг. 2009. С. 3–17.
3. Герасимчук З.В. Особливості маркетингового управління містом. Збірник наукових праць Луцького державного технічного університету. 2003. Вип. 5. 128 с.
4. Драган О. Управління конкурентоспроможністю підприємств: теоретичні аспекти: монографія. ДАКККиМ, 2006. 160 с.
5. Котова Н.О. Маркетингова концепція стратегічного планування розвитку регіону. Публічне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків, 2011. С. 127–131.
6. Ромат Є.В. Маркетинг у державному управлінні. Маркетинг в Україні. 2003. С. 32–35.
7. Силина С. Маркетинговая концепція управління регіональним розвитком. 2004. С. 29–42.
8. Жибак М.М. Організація маркетингової служби на лісгосподарських підприємствах. Наукові записки. Тернопіль, 2004. С. 33–37.

References:

1. Aharkov O.A. Kontseptsiia sotsialno-derzhavnoho marketynhu. Nayk.-teoret.i hromad.-polit. almanakh. Dnipropetr. nats.un-t. Tsentr sots.-polit.doslidzh., 2009. 70–74 s.
2. Andrianov V.D. Hosudarstvo ili rynek? Keisianstvo ili monetaruzm. Marketynh. 2009. 3–17 s.
3. Herasymchuk Z.V. Osoblyvosti marketynhovoho upravlinnia mistom. Zbirnyk naukovykh prats Lutskoho derzhavnoho tekhnichnoho universytetu. 2003. Vyp. 5. 128 s.
4. Drahan O. Upravlinnia konkurentospromozhnistiu pidpriumstv: teoretychni aspekty: monohfiia. DAKKKiM, 2006. 160 s.
5. Kotova N.O. Marketynhova kontseptsiia stratchichnoho planuvannia rozvytku rehionu. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka: Zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia. Kharkiv, 2011. 127–131 s.
6. Romat Ye.V. Marketynh u derzhavnomu upravlinni. Marketynh v Ukraini. 2003. 32–35 s.
7. Sylyna S. Marketynhova kontseptsiia upravleniia rehyonalnym razvytyem. 2004. 29–42 s.
8. Zhybak M.M. Orhanizatsiia marketynhovoi sluzhby na lisohospodarskykh pidpriumstvakh. Naukovi zapysku. Ternopil, 2004. 33–37 s.

В. О. Ільченко, інспектор ВМО № 4,
м/п «Мостиська»,
Львівської митниці Державної фіскальної
служби України

АКТУАЛЬНА КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МИТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена обґрунтуванню концептуальних основ удосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання. За результатами дослідження визначено концептуальний, теоретичний і практичний рівні концепції державного управління у сфері митного регулювання; розроблено й обґрунтовано концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні. Здійснено компонентно-структурний аналіз механізмів державного управління у сфері митного регулювання.

Ключові слова: державне управління, митне регулювання, концептуальна модель, концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання.

O. V. Ilchenko. Actual conceptual model of public administration in the field of customs adjustment in Ukraine

The article is devoted to substantiation of conceptual bases of improvement of mechanisms of the state management in the field of customs regulation. According to the results of the research, the conceptual, theoretical and practical levels of the concept of public administration in the field of customs regulation are determined; the conceptual model of public administration in the field of customs regulation in Ukraine has been developed and substantiated. This model reflects: the social need, the purpose, the task, the object and the subject of modeling, the principles on which the mechanisms of public administration in the field of customs regulation and the general approaches (innovative, systemic, competency-based, risk-oriented, integrative, personality oriented), the component structure of the mechanisms of state management in the field of customs regulation (legal framework, functional mechanism, system of subjects of management, socio-political infrastructure), groups of mechanisms of regulation of customs relations and mechanisms of regulation of customs relations on objects of orientation of tools, institutional instruments of customs relations: legal and non-legal instruments, means of purposeful convergence of law (unification, harmonization, standardization, adaptation), measures to increase the level of customs regulations compliance by foreign economic entities through state regulators, criteria and indicators for assessing the effectiveness of state regulation mechanisms in the field of customs regulation, as well as the obtained result: improved mechanisms of public administration in the field of customs regulation (for the national level).

Also, a component-structural analysis of the mechanisms of public administration in the field of customs regulation was carried out, during which it was ascertained that the component composition is presented by: the legal basis; functional mechanism; system of business entities; social and political infrastructure; it is built on the basis of the integration of the above set of approaches.

Key words: public administration, customs regulation, conceptual model, conceptual model of public administration in the field of customs regulation.

Постановка проблеми. У період стрімких реформ, що відбуваються в Україні, державне управління у сфері митного регулювання потребує визначення сутності сучасної митної справи й актуальних тенденцій розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення механізмів державного управління, зокрема й у сфері митного регулювання, стали предметом наукових пошуків таких вітчизняних науковців, як: І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, Л.М. Івашова, Н.А. Липов-

ська, І.В. Несторишен, Д.В. Приймаченко, В.В. Ченцов та ін., а також іноземних дослідників, а саме: I. Babayev, P.A. Cucino, P. Zafeiropoulos, Ch. Seng, M. Sparrow, A. Videnov, D. Widdowson.

Мета статті – обґрунтувати концептуальні основи удосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання, розробити й описати концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проведене нами дослідження і викладені у попередніх наукових працях автора результати можуть слугувати достатньою науковою підставою для розробки й обґрунтування моделі державного управління у сфері митного регулювання. Водночас ми переконані в необхідності вироблення єдиного підходу до дослідження та розробки авторської концептуальної моделі. Ми переконані, що вивчені й описані теоретичні засади державного управління у сфері митного регулювання мають стати методологічним орієнтиром, а концепція – визначити стратегічні та тактичні напрями дослідження.

У словниках визначено, що модель (фр. *modele* – зразок) – це «уявна або матеріально-реалізована система, котра відображає або відтворює об'єкт дослідження (природний чи соціальний) і здатна змінювати його так, що її вивчення дає нову інформацію стосовно цього об'єкта» [1, с. 73]. «Робота з моделями дає нову інформацію про об'єкти, дозволяє досліджувати закономірності, недосяжні для пізнання іншими способами» [2, с. 211] З питань моделювання найбільш ґрунтовними є роботи Євгена Лодатко [3; 4] й Урсули Островської [5]. Учені сходяться на думці, що модель як «засіб пізнання, який ґрунтується на аналогії» [2, с. 211], дає можливість формалізувати процеси або проблеми, що досліджуються, стає основою для уявного моделювання та припущень щодо взаємозв'язків, причин і розвитку тих чи інших подій.

Концептуальний рівень. Для розробки й обґрунтування концепції державного управління у сфері митного регулювання ми спиралися:

- *по-перше*, на розуміння митного регулювання як різновиду державного управління;
- *по-друге*, на розуміння інновацій як концептуальної основи розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання: прогнозування структурних змін в інноваційному митному середовищі та перехід від стихійних механізмів застосування інноваційних процесів до свідомо керованих;

- *по-третє*, на авторські визначення поняття «*механізми державного управління у сфері митного регулювання*» як сукупності комплексних елементів нормативного (матеріального і процесуального) й інституційного (державного і недержавного) характеру; методи, практичні заходи, засоби, стимули, які базуються на цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління, та на основоположні принципи, що забезпечують стабільний правовий режим для зовнішньоторговельної діяльності, а також поняття «*митне регулювання*» як одну з похідних функцій механізму державного управління, що забезпечує реалізацію митної політики держави шляхом застосування основних і актуальних інструментів митного оформлення та митного контролю, стягування митних платежів, регулювання товарообміну й інших засобів;

- *по-четверте*, на наш висновок, що основна особливість митного регулювання, яка визначає й інші риси митно-правових відносин, виявляється в тому, що вони виникають у процесі здійснення державно-управлінської діяльності, а головною відмінною рисою суспільних відносин у галузі митної справи є їх комплексний характер, неоднорідність різних груп і блоків їх відносин.

На наше переконання, *модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні має бути заснована на концепції змін*. Самі зміни розглядаються як очікувані й отримані. Важливим є те, що вони здатні гнучко змінювати модель шляхом відбору і впровадження значущих механізмів та інструментів у разі зміни ситуації, а відповідно, і програму дій.

Механізми державного управління

Провідною ідеєю концепції є положення, що модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні має базуватися на комплексі підходів: інноваційному, системному, компетентнісному, ризик-орієнтованому, інтегративному, особистісно орієнтованому, які у своїй єдності визначають методологію дослідження та забезпечують відповідне вирішення його завдань і досягнення мети.

Теоретичний рівень концепції державного управління у сфері митного регулювання в Україні визначають розроблена концептуальна модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні та вироблені на основі проведеного аналізу з урахуванням предмета нашого дослідження пропозиції щодо подальшого удосконалення механізмів державного управління митною справою на національному рівні, а безпосереднє впровадження запропонованої моделі є саме її **практичним рівнем**.

Отже, перейдемо до обґрунтування складників концептуальної моделі державного управління у сфері митного регулювання в Україні і розпочнемо з мети (цілей).

Мета, передусім, відбиває *соціальну потребу*. На сьогоднішньому етапі соціально-економічного розвитку України йдеться про: спрощення міжнародних перевезень вантажів і туризму; правовий захист суб'єктів ЗЕД; прискорення інтеграційних процесів; захист національної безпеки тощо.

Розрізнятимемо два види цілей: загальні (вони є твердженнями, які в загальних рисах відображають те, на що спрямований процес змін; описані в загальних рисах, але належать до конкретного напрямку впровадження змін; їх роль полягає в тому, щоб у загальних рисах дати короткий огляд змісту змін) і конкретні (вони є твердженнями, які відображають певну модель поведінки учасників змін або модель процесів; пояснюють і доповнюють загальні цілі, роз'яснюють зміст загальних цілей, чим додають їм повного сенсу; наочно ілюструють те, що може бути зроблено внаслідок впровадження змін).

Отже, загальні та конкретні цілі виконують взаємодоповнюючі ролі: загальна мета відображає керівні принципи, які визначають напрямок конкретних цілей, а ті, у свою чергу, є твердженнями, які відображають певний тип поведінки / виконання процесу (у термінології ВМО – технологічну схему), очікуваних після впровадження змін. Можна стверджувати, що конкретні цілі є найбільш корисними і головними з погляду практики, тому що в них чітко викладено, який результат очікується на виході від впровадження змін.

Ми дійшли висновку, що можна перенести кальку з таксономії цілей за Блумом (Bloom: <http://teaching.uncc.edu/sites/teaching.uncc.edu/files/media/files/file/goalsandobjectives/Bloom.pdf>) і встановити *рівень вимог до цілей змін* за рівнями: **ЗНАТИ** → **РОЗУМІТИ** → **ЗАСТОСОВУВАТИ** → **АНАЛІЗУВАТИ** → **СИНТЕЗУВАТИ** → **ОЦІНЮВАТИ**.

Будь-яка концепція виробляється з метою досягнення певних цілей. Ставляться конкретні цілі (Які цілі на певному етапі розвитку країни мають бути досягнуті?), розробляються деталізовані завдання (Які завдання потрібно виконати для досягнення поставлених цілей?), плануються засоби, які можливо використати (Які найкращі засоби для їх досягнення?), оцінюються проміжні контрольні та кінцеві результати (Чи відповідають здобуті результати поставленим цілям?) тощо.

Постановка конкретних цілей базується на трьох критеріях, а саме: *головному* (він повинен містити конкретне дієслово дії, що описує очікувану поведінку / технологічну схему; відбір дієслова дії надає меті видимий і вимірюваний характер); *допоміжному критерію № 1* (він задає умови (дозволи, роз'яснення, обмеження) реалізації поведінки / технологічної схеми (умови відповідають одному або декільком із таких запитань: де, коли, як, за допомогою чого може бути реалізована очікувана поведінка / технологічна схема); *допоміжному критерію № 2* (він визначає умови прийнятності виконання: наперед визначає поріг мінімального

Механізми державного управління

виконання, який допоможе виміряти ступінь досягнення мети, тим самим сприятиме оцінці результатів).

Критерій може бути виражений по-різному в термінах кількості та якості, а саме: у відсотках (40%), в одиницях часу (за 15 хвилин), частиною (7 із 10), у термінах прогресу, наявності, стандартом відповідності, точності та ін.

Метою державного управління у сфері митного регулювання на сучасному етапі ми визнаємо: удосконалення механізмів державного управління в галузі митної справи, які забезпечать умови державно-приватного партнерства для ефективного митного регулювання в Україні.

До найактуальніших *завдань* слід віднести: удосконалення державних інституцій, що мають сприяти спрощенню міжнародної торгівлі; спрощення митних правил (митно-правових норм) і митних процедур шляхом імплементації міжнародних стандартів у галузі митної справи; полегшення розуміння правових актів у галузі митної справи суб'єктами ЗЕД; забезпечення термінологічної єдності правового регулювання митної справи.

Об'єктом моделювання у нашому дослідженні ми визначаємо процес організації державного управління у сфері митного регулювання.

Предметом моделювання є механізми державного управління у сфері митного регулювання в Україні.

Результатом моделювання ми визнаємо удосконалені механізми державного управління у сфері митного регулювання (для національного рівня). Проміжні і кінцеві результати дослідження ми фіксуватимемо за визначеними вище й обраними критеріями.

Ураховуючи думку О.М. Коберника, що потреба в проектуванні (а отже, й у моделюванні як одному з його етапів) виникає, якщо знайдено новий спосіб розв'язання проблеми [6, с. 14–15], та виходячи з окреслених нами вище концептуальних положень, ми продовжуємо розробку моделі державного управління у сфері митного регулювання.

Нами зроблено спробу здійснити компонентно-структурний аналіз механізмів державного управління у сфері митного регулювання, у ході якого було з'ясовано, що 1) компонентний склад представлений: нормативно-правовою основою; функціональним механізмом; системою суб'єктів господарювання; суспільно-політичною інфраструктурою; 2) він будується на основі інтеграції комплексу підходів, а саме: інноваційного, синергетичного, системного, компетентнісного, ризик-орієнтованого, інтегративного, особистісно зорієнтованого. Нами було вивчено також наукові здобутки вчених з обраної теми дослідження, що уособлюють різні підходи та розроблялися для різних цільових груп і з різною метою.

Інноваційний підхід дав нам змогу у дослідженні розглядати інноваційну діяльність як актуальну відповідь на виклики, які глобалізаційні процеси постійно кидають митному середовищу, що також зумовлені «переходом суспільства до інноваційного типу розвитку» (Біла книга), а це потребує від системи державного управління гнучкості та відкритості інноваціям. Зазначений підхід уможливив розробку моделі державного управління у сфері митного регулювання як такої, що розвиває й саморозвивається щодо актуалізації змісту і форм діяльності, принципів і підходів. Інновації стали концептуальною основою розробки зазначеної моделі, а це підтвердило думку про те, що вони виступають сутністю «постіндустріального, інформаційного суспільства, постійні зміни якого проблематизують буття людини» [7, с. 13], продукують інноваційну професійну діяльність [1].

Інновації в професійній діяльності характеризуються новизною, спрямованою на якісне поліпшення процесів і процедур діяльності в галузі митної справи, а отже, й митного регулювання, та відображаються в удосконалених чи нових складниках моделей державного управління (меті, змісті, структурі, формах, методах, засобах, результатах), технологіях, механізмах та інструментах; спрямовуються на якісне розв'язання проблем.

Також з'ясовано, що інноваційна спрямованість змін, які закладаються в основу концепції державного управління на сучасному етапі, теж є багатоаспектною і виявляється в міжнародних і національних стандартах для галузі митної справи, концепціях змін митного середовища, митних технологіях, створенні глобальних, регіональних і національних стратегій і програм розвитку митної справи.

Слід зазначити, що прогнозування зворотних або незворотних структурних змін в інноваційному митному середовищі та перехід від «стихійних механізмів застосування інноваційних процесів до свідомо керованих» [7, с. 14] слід визнати однією з головних проблем інноваційної спрямованості змін, зокрема інституційних, і сучасних митних технологій.

Ми впевнені, що аналіз та опис предмета вивчення з позицій *системного підходу* має також наукову цінність для нашого дослідження. Не викликає жодного сумніву, що глобалізаційні процеси вносять суттєві корективи в питання розвитку механізмів державного управління, зокрема й у сфері митного регулювання. Враховуючи зазначене, ми прагнемо дотримуватися стратегічних орієнтирів, усвідомлюючи необхідність закладення основи для розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання. Отже, розбудова з позицій системного підходу моделі державного управління у сфері митного регулювання дасть змогу вивчити предмет дослідження як органічну систему, як ціле, що розвивається.

Синергетичний підхід забезпечує взаємодію систем різної природи, створює умови для появи нових якостей у цілому, коли ці якості складаються з єдності об'єктів, що взаємодіють, але жоден з об'єктів окремо зазначеними новими якостями не володіє.

Зазначений підхід гарантує міждисциплінарність у впровадженні стандартів на основі співпраці різних фахівців, створює платформу для обміну інформацією (імплементация принципу відкритості), узгодженості взаємодії елементів моделі або системи (імплементация принципу когерентності систем). Таким чином, зазначена єдність «створює цілісність, яка перебуває в динамічній рівновазі» [1, с. 811].

Запорукою вдосконалення механізмів державного управління у сфері митного регулювання в Україні та імплементации міжнародних стандартів у галузі митної справи ми розглядаємо застосування *особистісно орієнтованого підходу*, актуальність якого визначається врахуванням актуальних і перспективних потреб особистості співробітника митної служби. Саме цей підхід уможливує реалізацію сучасних змін у митному середовищі, побудованому на загальнолюдських цінностях (чесності, професіоналізмі тощо) і цілях особистісного розвитку співробітника (з його мотивами, потребами, пріоритетами щодо професійної реалізації, з його баченням цілей і технологій їх реалізації), що, у свою чергу, надає додаткових можливостей як для удосконалення компетентностей фахівців митної служби, так і для вивчення предмета дослідження та його розвитку.

Вищезазначене стає додатковим аргументом для застосування *компетентнісного підходу*. Також ми зважаємо на те, що в епоху глобалізації акцентується на необхідності і доцільності компетентнісного погляду на управління організаціями. Саме тому компетентнісний підхід покладено в основу розробки та реалізації професійних стандартів для митної професії, які міжнародні організації (зокрема ВМО, ЄС) розглядають як уніфіковані інструменти інституційного розвитку митних адміністрацій. Таким чином, ми визнаємо за доцільне використання компетентнісного підходу для розвитку механізмів державного управління у сфері митного регулювання. З цією метою ми врахували рекомендації українських науковців (О. Овчарук, О. Павленко, О. Пометун, О. Савченко та ін.), котрі розробляли теоретичні та прикладні питання запровадження компетентнісного підходу в Україні [8; 2]; та висновок, що компетентності є індикаторами, які дозволяють визначити готовність людини до професійної діяльності й подальшого особистісного розвитку [8].

Механізми державного управління



Рис. 1. Концептуальна модель митного регулювання в Україні з урахуванням концепції змін

З метою обґрунтування використання *інтегративного підходу* в нашому дослідженні зазначимо, що цей підхід дає змогу об'єднати знання різних фахівців у галузі митної справи в рамках різних програм і проектів інституційного розвитку митних служб з метою інтеграції знань для адаптації та впровадження міжнародних інструментів у галузі митної справи. Інтегративний підхід реалізується, як було вже нами зазначено, під час реалізації проектів і програм модернізації (міжнародних / регіональних / національних тощо), коли цілісність знань і вмінь, а ширше – компетенцій, формується завдяки інтеграції компетенцій фахівців різних галузей, застосуванні методів і форм діяльності, контролю тощо під час реалізації того чи іншого визначеного проекту чи програми інституційного розвитку. Результатом інтегративного підходу можуть бути як цілісності компетентностей фахівців, так і рівень інституційних спроможностей митних адміністрацій. Саме зазначена сутність інтегрованого підходу визначила послуговування ним у нашому дослідженні.

Ризик-орієнтований підхід уможливує імплементацію сучасних механізмів та інструментів управління митною справою на різних рівнях: глобальному (міжнародному), регіональному, національному; спрощує супротив викликам глобалізаційних процесів та уможливує полегшення міжнародної торгівлі на основі уніфікації та стандартизації митних процесів і процедур, гармонізації законодавства, адаптації глобальних інструментів під національні потреби.

Вищенаведені положення дають змогу скласти цілісне уявлення щодо проблеми, яка досліджується, і представити концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання (рис. 1).

Отже, *модель митного регулювання в Україні відбиває*: соціальну потребу, мету, завдання, об'єкт і предмет моделювання, принципи, на яких розбудовують механізми державного управління у сфері митного регулювання, та загальні підходи (інноваційний, системний, компетентнісний, ризик-орієнтований, інтегративний, особистісно зорієнтований), компонентний склад механізмів державного управління у сфері митного регулювання (нормативно-правова основа; функціональний механізм; система суб'єктів господарювання; суспільно-політична інфраструктура), групи механізмів регулювання митних відносин і механізми регулювання митних відносин за об'єктами спрямованості інструментарію, інституційні інструменти митних відносин: правовий і неправовий інструментарій, засоби цілеспрямованого зближення права (уніфікація, гармонізація, стандартизація, адаптація), заходи для підвищення рівня дотримання митних правил суб'єктами ЗЕД за допомогою державних регуляторів, критерії і показники оцінки ефективності механізмів державного управління у сфері митного регулювання, а також здобутий результат – удосконалені механізми державного управління у сфері митного регулювання (для національного рівня).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного дослідження ми стверджуємо, що запропоновану модель митного регулювання в Україні можна розглядати як актуальну концептуальну модель державного управління у сфері митного регулювання в Україні. Доведено, що базування моделі на концепції змін і комплексі підходів (інноваційного, системного, компетентнісного, ризик-орієнтованого, інтегративного, особистісно зорієнтованого) забезпечує відповідне вирішення завдань і досягнення мети щодо удосконалення державного управління у сфері митного регулювання. Таким чином, перед українською наукою постають завдання щодо подальшого вдосконалення і впровадження актуальних моделей, розробки нових механізмів та інструментів, форм і засобів державного управління у сфері митного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; гол. ред. В.Г. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
2. Павленко О.О. Формування комунікативної компетенції фахівців митної служби в системі неперервної професійної освіти: дис. ... док. пед. наук: 13.00.04 / Дніпропетровський національний ун-т ім. Олеся Гончара. Дніпропетровськ, 2010. 541 с.
3. Лодатко Є.О. Моделювання в педагогіці: точки відліку. Вісник Черкаського університету. Серія: Педагогічні науки. Вип. 181. Ч. 2. Черкаси: ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2010. С. 3–8.
4. Лодатко Є.О. Моделювання освітніх систем в сфері ціннісної орієнтації соціокультурного простору. Вісник Черкаського університету. Серія: Педагогічні науки. Вип. 112. Ч. 2. Черкаси: ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2007. С. 23–40.
5. Ostrowska U. Doświadczenia z wartości edukacyjnych w szkole wyższej. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, 1998. P. 335.
6. Коберник О.М. Проектна технологія: можливості застосування в освіті. Педагогіка вищої та середньої школи: зб. наук. праць. Кривий Ріг: КП ДВНЗ КНУ. 2012. Вип. 36. С. 11–18.
7. Біла книга національної освіти України. Проект / гол. ред. В.Г. Кремень. Київ: Академія педагогічних наук України. 2009. 185 с.
8. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики / під заг. ред. О.В. Овчарук. К.: «К.І.С.», 2004. 112 с.

References:

1. Kremen V.H. (2008). *Entsyklopediya osvity* [Encyclopedia of Education]. Yurinkom Inter. Kyiv. 1040 p.
2. Pavlenko O.O. (2010). *Formation of the communicative competence of customs service specialists in the system of continuous vocational training*. Dr. hab. Thesis, Pedagogy, Oles Gonchar Dnipropetrovsk National University. Dnipropetrovsk, 541 p.
3. Lodatko Ye. O. (2010). *Design in pedagogy: reference points*. Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriya: Pedagogichni nauky. Vol. 181, part 2. P. 3–8.
4. Lodatko Ye.O. (2007). *Design of educational systems in the field of value orientation of the socio-cultural space*. Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriya: Pedagogichni nauky. Vol. 112, part 2. P. 23–40.
5. Ostrowska U. *Doświadczenia z wartości edukacyjnych w szkole wyższej*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Techniczno-Rolniczej im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy, 1998. P. 335.
6. Kobernyk, O.M. (2012). *Design technology: the possibilities of application in education*. Pedagogika vyshchoyi ta serednoyi shkoly. Vol. 36. P. 11–18.
7. Kremen V.H. (2009). *Bila knyha natsionalnoyi osvity Ukrayiny. Proekt*. [White Book of National Education of Ukraine. Project], Kyiv, Akademiya pedagogichnykh nauk Ukrayiny. 185 p.
8. Ovcharuk O.V. (2004). *Kompetentnisnyy pidkhid us uchasniy osviti: svitovyy dosvid ta ukrayinski perspektyvy*: Biblioteka z osvitnoyi polityky [Competency Approach in Modern Education: World Experience and Ukrainian Perspectives: Library for Educational Policy], Kyiv, "K.I.S." 112 p.

T. O. Kostiuk, PhD in political science,
Associate professor, Senior research fellow,
Scientific Research Laboratory of Internationalisation
of Higher Education Borys Grinchenko Kyiv University

UNIVERSITY SOCIAL RESPONSIBILITY AS A PART OF STATE CORPORATE RESPONSIBILITY

Every state has strategic fields including defense, national security, medicine and education. The last one through appropriate tools in the higher education makes impact to the other fields relating to the national security: it provides ideological, social, professional, patriotic and innovative background for the citizens.

One of the strongest attributes of higher education throughout the world is its ability to a permanent self-improvement, which enables to support the process of qualitative changes, optimally combine self-governing aspirations to new knowledge with the duty to act in favor of society. Today, the tendency is that universities become "engines" of the global knowledge economy, and for this reason, the principles of the relationship between higher education institutions and government, public and private organizations should change.

The results and consequences of traditional reforms at universities include: the emergence of a number of additional missions that can only be realized through the joint activity and interest of all parties in achieving the goal; new organizational obstacles and barriers; excessive administrative costs; increasingly unstable academic work; difficulties in financing fundamental research, and sometimes disputable changes in the quality assurance of higher education.

In addition, ongoing reforms at universities are often rigorous, decisions are made spontaneously, which impedes the stable and balanced development of higher education. It often happens that the national governments reduce the expenditures for the universities while the social weight and the role of university education should increase. Positive changes in this direction can be achieved through the conclusion of a new social contract between the government, society and universities called and regarded as the university social responsibility.

The main duties of higher education to society are to improve social, cultural, political, ethical and material well-being. Meeting these commitments requires government and business cooperation and their responsible attitude towards higher education, taking into account the right of universities to freedom and independence. In this case, higher education can really act as a "public critique and conscience".

Key words: higher education, social responsibility, public administration, Bologna process, Ukraine.

T. O. Kostiuk. Соціальна відповідальність вищої освіти в контексті корпоративної відповідальності держави

В Україні через затяжну кризу системи державного управління загалом та у сфері вищої освіти зокрема через лобіювання вузьких корпоративних інтересів і брак політичної волі університети виступають доволі відокремленим сектором, який декларує реформи і водночас залишається закритим для найкращих світових практик інноваційного розвитку та соціалізації. Першим кроком на шляху трансформації у вищій освіті вважаємо гармонізацію державної та інституційної політик щодо підвищення університетами рівня усвідомлення їх соціальної відповідальності. За основу варто взяти успішні світові досвід ефективної роботи університетів на благо суспільства.

Ключові слова: вища освіта, соціальна відповідальність, державне управління, Болонський процес, Україна.

The problem setting in general. The discourse on university social responsibility (USR) extends from the end of the 20th century and is particularly active at the beginning of the 21st century. This is partly due to the discussion of corporate social responsibility and its extrapolation to a modern university as a corporation, partly due to the growing role of higher education institutions (HEI) in the modern world, when the universities are admitted to be the social leaders who can offer solutions

© T. O. Kostiuk, 2018

to solve the economic crisis, mitigate tensions between socio-ethnic or socio-cultural groups, provide opportunities for psychological rehabilitation, etc.

Generally, the USR can be defined as the recognition by the university of its obligations to internal and external stakeholders. Each university determines independently the USR degree that it strives to implement. However, the deep commitment to the USR will provide many benefits to the institution, such as: increasing the university's influence on society and promoting the solution of social problems; deepening public understanding of university research; strengthening cooperation with sectoral or state bodies; increasing the impact of university research on the social and cultural life of the local community; facilitating the participation of universities in policy development; potential support for the University to harmonize the policy and the funding.

A significant contribution to the development of USR was made by the Bologna Process. The Prague Communiqué (2001) proclaimed that as one of the tasks of the Bologna process is ensuring equal access to higher education, regardless of gender, ethnic origin, social status, etc. [7].

Social dimension to the Bologna process was introduced by the London Communiqué (2007). Recognizing that the student community should reflect the diversity and heterogeneity of the society, the London Communiqué simultaneously called on universities to properly provide services to students, to create flexible learning pathways and to increase, based on equal opportunities, the representation of student groups from different social strata and categories [8].

Growing role of internationalisation of higher education (IHE) made it enter into all the strategies in the field and got reflected in the documents. Thus, the Yerevan Communiqué (2015) explains that the strengthening of the social dimension of higher education is linked to gender balance, the expansion of access to higher education and the opportunities to complete education, including the opportunities for international mobility for students belonging to socially vulnerable groups of population; HEIs must respond positively to social and cultural diversity, promote multiculturalism, take into account demographic changes while developing curricula for the different categories of citizens. There are similar directions of USR activity: volunteering, philanthropy, transfer of knowledge and technologies, educational programs for children, youth, involvement of local community activists in decision making and decision taking processes [10].

Analysis of the latest research and publications. They estimate that for the first time the issue of social responsibility of universities was set up on the agenda of the World Declaration on Higher Education for the 21st Century adopted by the UNESCO Conference in 1998, Article 1 of which (among other missions) mentions the mission of higher education to promote sustainable development and improvement of society in general (the mission to contribute to sustainable development and the improvement of society as a whole) [9].

In 2009 under the auspices of UNESCO the World Conference on Higher Education “New Dynamics of Higher Education and Science for Social Change and Development” was held and its results were summarized in the Communiqué. There appeared unknown before section on “Social responsibility of higher education” which outlines the HEIs commitment to promote “sustainable development, peace, prosperity and the realization of human rights” [4]. Communiqué makes HEIs responsible for better understanding of the up-to-date problems, their social, economic, scientific and cultural dimensions; awareness of global challenges, including food security, climate change, water scarcity, the need for renewable energy sources and increased attention to health; urges HEIs to promote critical thinking and active civic stance, increase its interdisciplinary focus and promote the education of socially responsible citizens; expresses the hope that higher education will contribute to sustainable development, peace, prosperity, the realization of human rights, the protection of the values of democracy. The service of higher education to society is one of the leading topics of the Communiqué [4].

The Bologna Process started a new era in the topic development. Among other things it related CSR to the lifelong learning. Since the European Higher Education Area, EHEA, was created in 2015, the European Union (EU) has funded at least two projects on the study and updating of university social responsibility. In the context of the formation of the EHEA, the first project “Comparative Research on the University of Social Responsibility in Europe and the Development of the Community Reference Framework” (EU – CSR) was initiated within the framework of the EU Lifelong Learning Program and united 12 partners (mostly universities) from 5 EU member states in an effort to develop a CSR framework and provided a comparative study of approaches and practices of social responsibility, with the example of 40 leading European universities. The project work was summarized in the Manifest, the Matrix (Framework Model), and the CSR Standards.

The next project, ESPRIT: Enhancing the Social Characteristics and Public Responsibility of the Israeli Teaching through the HEI-Student Alliance was implemented by a consortium of 5 European and 6 Israeli partners under the TEMPUS Program and focused on the CSR study of Israeli HEIs.

Compared to foreign universities which have already developed this area to high standards, for the domestic HEIs the CSR issues are still rather unexplored. So, for the effective implementation of corporate social responsibility in domestic educational institutions it is expedient to study foreign experience and the possibilities of its implementation in Ukraine.

The research of corporate responsibility of leading educational institutions of the world was conducted by Ukrainian scientists, namely O. Hrishnova, S. Bekh, S. Kraievskii etc. They worked out different aspects of the CSR, made a comparative analysis of the ways of CSR realization in Ukrainian HEIs and marked the main vectors of the development [1; 3]. O. Orzhel worked on the CSR in the context of the University’s leadership [5].

Formulating the goals of the article. The general goal for the paper is to follow the scientific discourse on the CSR, its capacity building aspect, skills acquiring role and rating impact to understand pros and cons in the era of transnationalisation.

Presentation of the main material. Considering the dynamism of the modern global educational environment, increasing competition between universities for students and high-level teachers, researchers, ratings, resources, etc., HEIs are faced with the need maximum cooperate with the internal and external stakeholders to reach the goal and high results in their activity.

The main challenge of the era to be socially responsible is the ability to become innovative, strategic, and convincing in an institutional context to move to institutional development and provide high-level support and, in some cases, resources for success. The task is to fulfill an effective management of a functional unit that requires special technical skills (strategic planning, change management, project management, intercultural communication, negotiation skills and human resources management). The main roles identified for the CSR strengthening are “innovator”, “broker”, “monitor”, “coordinator”, and “director”. Finally, there is also common view on the key steps needed to improve the skills and capabilities of leaders and managers. For all groups, there is a strong need for innovation and entrepreneurial / strategic skills to meet the ever-changing external and internal challenges [6].

In this context the universities must clearly realize their mission in augmenting CSR: leadership serving and the capacity building. Contemporary requirements to the university graduates on the one hand presume different skills and abilities of a universal worker and on the other – to transform the HEI into a factory with a visible dominance of so called “soft” skills.

There are two types of skills the universities provide with: hard skills and soft skills. The hard skills – these are all skills that are directly related to the profession and the activities in which a person is engaged. For example, if you are a programmer, your hard skills are all connected with programming. For a screenwriter, hard skills are his scripting, writing and composing skills. For a

factory worker, hard skills are operational and technical activities. The soft skills are not connected with the profession, but with the communications and skills necessary for successful work in their field, team, and as a team – with other people. The widest soft skills block is communication skills. The common communication skills that everyone needs are the ability to talk, argue their position, provide counter-arguments, ask the right or controversial questions, give feedback, and so on. But there are somehow concentrated communication skills – for example, communication in sales, management, ability to negotiate. There is also a large block of other soft skills of various kinds: time management, personal finance management, work with information, goal setting, etc.

If to talk about the formation of skills, there is a classical scheme “knowledge – capability – skill”. Knowledge is all that everyone can learn from books, lectures, seminars, master classes. This is some information, a set of conceptual models and algorithms. Capability is a transitional moment when we try to put the received knowledge into practice, and it turns out with different success. Skill is embedding skills in automated behavioral modules and patterns. An adult does not need to think about how to tie the laces, he does it automatically.

Every person develops in three main areas: professional competencies (the “hard” skills); personal competencies (how we make decisions, how we organize our activities, how we build the logic of our activities, how we deal with time, critical thinking); social competencies (communicative skills, conflict management skills, ability to work in teams / teams, as well as knowledge of human nature and human behavior). Two last belong to “soft” skills.

IHE favors the development of both types of skills. Academic mobility helps to get professional, personal and social skills, but the credit academic mobility contributes more to development of soft skills.

There is a common view that formal graduate-level courses focusing on leadership and management with a special emphasis on internationalization can be useful and seek a higher level of responsibility. However, less formal training at all levels is perceived as more relevant and clearly needed [6].

Short courses / credit academic mobility / seminars aimed at precisely setting up or enabling the acquisition of certain technical skills (such as change management, project management, adaptivity, communication / intercultural talks, financial management, fundraising skills, innovation skills) are of high importance. In addition, other less formal training involving peer education, networking, mentoring, or coaching and affiliation are also valuable. Individual meetings / expert seminars with leading international leaders on specific topics (e.g. good practice examples and thematic case studies on key priority issues) and individual peer education with colleagues in institutions within the same country by the internationalized curriculum or abroad provide unique possibilities to bring up necessary skills. Thematic one-way seminars and workshops are useful for group work, team building, social responsibilities at different levels, focusing on understanding the changing national and global contexts of higher education and the role of internationalization in them, drivers and trends in internationalization and the diversity of institutional responses to internationalization and the role of international leadership in education (at all levels).

The logical question is how do students master these skills and refine them to practice during training? Every student while learning, is gradually developing his own “soft skills” in different ways, but particularly when communicating with colleagues, faculty, and auxiliary staff. Much more effective it can be caught through IHE, either through outbound form or “at home” with internationalized curricula, making students be actively involved into multicultural environment, participation of the student in various circles, unions, public associations, scientific societies, student self-government, etc. This activity in various student and youth initiatives helps to improve communicative skills and take responsibility for decisions.

Conclusions from this study and prospects for further exploration in this direction. The USR is an important attribute and mission of all modern HEIs. It contributes much to the external (strengthening international economic ties of the region and country with partner countries, increasing investment attractiveness) and internal (strengthening the reputation of the university levels, increasing the brand value) levels of the university promotion.

The USR is usually applied in close cooperation of the university with business, research centers, society, educational institutions and authorities. The USR can also be realized through the IHE mechanisms like the training of foreign citizens, foreign professors' guest lectures, foreign internships, student exchanges, international research, conferences, grants, because they actively help to promote university, to make it high-ranked and socially responsible.

Generally the HEI is responsible for the transfer of knowledge, skills from generation to generation to enable society support actual existence and development; for the development of science and the main trends of the development of society; for the training of high quality specialists; for preparing the elite of society; for the erosion of social barriers in society: the higher education usually serves as a prerequisite for increasing social status, vertical movement from one social stratum to another.

Ukrainian HEIs should explore the world experience of USR implementation, as it is the best way to overcome the acutest problems of the society and the societal challenges. The youth is the most adaptive and flexible stratum, it must remain free of blocks, borders and ideological superstitions.

Further exploration of the theme is supposed to identify other institutional, legal and organizational peculiarities and make up a list of recommendations for the Ukrainian HEIs for a successful implementation of the best practices of augmenting USR.

References:

1. Грیشнова О.А., Бех С.В. Соціальна відповідальність університетів України: порівняльний аналіз та основні напрями розвитку. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. 2014. № 158. С. 11–17.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Заярна Н.М., Краєвський С.Б. Використання трудового потенціалу студентів як один із шляхів підвищення професійного рівня молодих спеціалістів. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. № 20.13. С. 348–351.
4. Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку: всесвітня конференція з вищої освіти. ЮНЕСКО, Париж, 5–8 липня 2009 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952_011.
5. Оржель О. Університетська соціальна відповідальність у контексті університетського лідерства: навч. посіб. К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2017. 40 с.
6. Kostyuk T. Internationalisation of higher education in acquiring the “soft” and the “hard” skills: what is more?: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Universum-View 2» (м. Суми, 17 жовтня 2018 р.). Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 776 с.
7. Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th, 2001. URL: http://media.ehea.info/file/2001_Prague/44/2/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf.
8. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London Communiqué of May 18th, 2007. URL: http://media.ehea.info/file/2007_London/69/7/2007_London_Communique_English_588697.pdf.

9. World Conference on Higher Education: Higher Education in the Twenty-first Century. Vision and Action. UNESCO, Paris, October, 5–9, 1998. URL: <http://unesdoc.Unesco.org/images/0011/001163/116345E.pdf>.

10. Yerevan Communiqué. Ministerial conference of May, 14–15, 2015. URL: http://media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf.

References:

1. Hrishnova O.A., Bekh S.V. Sotsial'na vidpovidal'nist' universytetiv Ukrainy: porivnyal'nyi analiz ta osnovni napriamy rozvytku. Visnyk Kyiivs'koho natsional'noho universytetu im. Tarasa Shevchenka. Seriya: Ekonomika. 2014. № 158. S. 11–17.

2. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 № 1556-VII (Law of Ukraine “On higher education”. № 1556-VII, 2014). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

3. Zaiarna N.M., Kraievs'kyi S.B. Vykorystannia trudovoho potentsialu studentiv yak odyn iz shliakhiv pidvyshchennia profesiynoho rivnia molodykh spetsialistiv. Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy. 2010. № 20.13. S. 348–351.

4. Nova dynamika vyshchoii osvity i nauky dlia sotsial'noii zminy i rozvytku: vsesvitnia konferentsiia z vyshchoii osvity. UNESCO, Paryzh, 5–8 lypnia, 2009 roku. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952_011

5. Orzhel' O. Universytets'ka sotsial'na vidpovidal'nist' u konteksti universytets'koho liderstva: navch. posib. K.: DP “NVTS “Priorityty”, 2017. 40 s.

6. Kostiuk T. Internationalisation of higher education in acquiring the “soft” and the “hard” skills: what is more?: materialy mizhnarodnoii naukovo-praktychnoi konferentsiui “Universum View 2” (Sumy, October 17, 2018). Vinnytsia: TOV “Nilan-LTD”, 2018. 776 s.

7. Towards the European Higher Education Area. Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on May 19th, 2001. URL: http://media.ehea.info/file/2001_Prague/44/2/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf.

8. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. London Communiqué of May 18th, 2007. URL: http://media.ehea.info/file/2007_London/69/7/2007_London_Communique_English_588697.pdf.

9. World Conference on Higher Education: Higher Education in the Twenty-first Century. Vision and Action. UNESCO, Paris, October, 5–9, 1998. URL: <http://unesdoc.Unesco.org/images/0011/001163/116345E.pdf>.

10. Yerevan Communiqué. Ministerial conference of May, 14–15, 2015. URL: http://media.ehea.info/file/2015_Yerevan/70/7/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf.

С. І. Крук, кандидат педагогічних наук,
начальник Головного управління
Державної служби України з надзвичайних ситуацій
у Рівненській області

ІНСТИТУЦІЙНИЙ І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Уточнено особливості формування механізмів державного управління у сфері національної безпеки України, а також основні проблеми їх суб'єктного складу. Проаналізовано правові засади, необхідні для державно-організаційного забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: державне управління, механізми, національна безпека України.

S. I. Kruk. Institutional and legal mechanisms of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine

It should be noted that public management decisions make up the foundation for the relevant legal and institutional state mechanisms. These public management decisions are regulated by the relevant Law of Ukraine "On national security of Ukraine", which was adopted in 2018. It was defined that it meets not all of the requirements, which are set to this type of regulatory acts. In particular, the matter is in the accuracy and validity of determination of those, who are involved in the provision of national security. It was proved that in the field of national security, it is necessary to apply the following state legal instruments. It was determined that among these instruments in the field of national security legislation is a special place. It was defined that legislation make up the foundation for the relevant institutional state mechanism. The main peculiarities of formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition. The domestic legal frameworks of state organizational necessary for national security of Ukraine were analyzed. It was proposed to make appropriate amendments to the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", as well as to supplement the subjective composition of the institutional mechanism of public administration in the sphere of national security of Ukraine.

Key words: public administration, mechanisms, social and economic security of Ukraine, challenges, identification.

Постановка проблеми. Важливим питанням, що має суспільно-політичне значення й у своєму вирішенні передбачає стабільне функціонування демократичної соціальної та правової держави, є формування дієвих механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Визначальне місце серед них займають правовий та інституційний механізми державного управління, оскільки вони визначають особливості функціонування таких його складників, як суб'єкти державного впливу й об'єкт, на який він чиниться, що становлять інституційне підґрунтя для соціально-економічного розвитку держави, регіонів і їх суспільства. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики зазначеного правового й інституційного підґрунтя з позиції його правового визначення, а також відповідних йому методів регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку присвячені наукові розробки О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегіна, Н. Нижник, Г. Ситника, Г. Савранської, В. Садового, В. Скуратівського та ін. [1–2]. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, зазначимо, що існує необхідність комплексного дослідження правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки.

Метою статті є дослідження особливостей формування правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки в Україні.

© С. І. Крук, 2018

Виклад основного матеріалу. Враховуючи вихідні положення та принципи державного управління, можемо зазначити, що у сфері національної безпеки виникають суб'єктно-об'єктні відносини, зокрема під час реалізації державними органами діяльності щодо її забезпечення. Ці відносини набувають форми правовідносин через необхідність їх державного врегулювання та легітимації. Вони передбачають здійснення заходів щодо:

- 1) визначення основних напрямів державної політики, напрямів стратегічного планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки;
- 2) виявлення, попередження й усунення загроз і небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;
- 3) суб'єктної координації (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення національної безпеки;
- 4) визначення ресурсної бази її забезпечення тощо [1].

Усі види відносин, що виникають у сфері національної безпеки, реалізуються з метою протидії органами державної влади різним її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз і розробка заходів із запобігання їм мають першорядне значення для держави. У сфері національної безпеки виникають такі відносини, що підпадають під сферу дії державного регулювання, зокрема щодо застосування безпеко орієнтованого державно-управлінського інструментарію, які передбачають дотримання принципів публічності, легітимності, результативності тощо.

Розвиток цих відносин у сфері національної безпеки передбачає участь, зокрема громадськості, у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в цій сфері. Їх участь визначається особливим правовим режимом та інституційним інструментарієм забезпечення. На нашу думку, до останнього можна віднести *правовий механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки*, який органічно поєднаний з організаційним механізмом державного управління в цій сфері.

Характеризуючи ситуацію із системою відносин у сфері національної безпеки, слід відзначити таке: ця сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений організаційний механізм, у т. ч. необхідний для цього державно-правовий механізм. Ці механізми мають значну кількість недоліків, пов'язаних із декларативністю деяких положень законодавчої бази у сфері нацбезпеки і навіть існуванням прогалин у її правовому регулюванні, недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою (див. Закон України «Про національну безпеку України» [3]).

Правовий механізм державного управління у сфері національної безпеки відзначається такою специфікою:

- 1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які приймаються органами державної влади;
- 2) передбачає застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо);
- 3) установлює межі впливу на об'єкт державного управління тощо.

Аналіз змісту функціонування цього механізму вимагає визначення категорій ефективності його дії. З огляду на це можна виділити такі ключові елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки:

- 1) мету і цілі державного управління;
- 2) його суб'єктів і методи, а також принципи та пріоритети державного управління;
- 3) його суб'єктно-об'єктні правовідносини;
- 4) правові процедури щодо формування державного управління в цій сфері тощо [2].

Ці елементи правового механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки певною мірою визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [3]. Власне кажучи, виділені ключові суб'єкти такого управління й основні напрямки їх

Механізми державного управління

діяльності у цій сфері. Принагідно відзначимо, що згідно з останнім законодавчим нововведенням окремим напрямком такої діяльності є демократичний цивільний контроль. Конструктивні елементи цього контролю не визначені належним чином на законодавчому рівні, хоча виступають як засоби комплексного впливу (забезпечення) національної безпеки.

Розглядаючи *інституційне підрунтя національної безпеки України*, визначене у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», можемо виокремити такі основні органи її забезпечення: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Базис для діяльності цих інституцій становлять нормативно-правові акти, що визначають засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України (табл. 1).

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що визначають інституційні засади державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

№ з/п	Назва нормативно-правового акта у сфері національної безпеки України
1	Декларація про державний суверенітет України
2	Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про проголошення незалежності України»
3	Конституція України
4	Заява про без'ядерний статус України
5	Основні напрями зовнішньої політики України, схвалені ВРУ
6	Закон України «Про основи національної безпеки України»
7	Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»
8	Закон України «Про оборону України»
9	Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»
10	Укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають сферу діяльності ЦОВВ щодо забезпечення національної безпеки, наприклад, Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 381/2011, яким затверджено «Положення про Міністерство закордонних справ України», тощо
11	Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»
12	Закон України «Про національну безпеку України»

Джерело: складено на підставі [3]

Водночас очевидним є той факт, що поза увагою законодавця залишилися повноваження із забезпечення національної безпеки таких органів державної влади:

- Міністерства закордонних справ України;
- Міністерства юстиції України;
- Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;
- Міністерства інфраструктури України;

Механізми державного управління

- Міністерства охорони здоров'я України;
- Міністерства соціальної політики України;
- Міністерства екології та природних ресурсів України тощо і підпорядкованих їм органів.

Виходячи з вищевикладеного, ми наполягаємо на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [3], зокрема щодо доповнення в ньому переліку інституцій, що також формують склад сектору безпеки й оборони України. Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід мати на увазі, що поряд із державною інституційною системою національної безпеки в нашій країні продовжує формуватися *недержавна система цивільного* (загальногромадянського) контролю. Підгрунтя цієї системи складають громадські структури безпеки різного рівня, які здійснюють дедалі більший вплив на структуру організаційного механізму національної безпеки і типологізацію його інститутів. Вважаємо, що недержавна система цивільного (загальногромадянського) контролю є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, на підставі проведеного аналізу правового й інституційного механізму державного управління у сфері національної безпеки було визначено, що вони підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання та відзначаються легітимністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, аргументуємо, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. З'ясовано, що в Україні основним недоліком організаційної системи все ж залишається незрозумілість її основних інституційних елементів. Відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у різних сферах національної безпеки, визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення інституційного сектору національної безпеки України. На цій підставі запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», а також доповнити суб'єктний склад організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 692 с.
3. Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

References:

1. Dombrovskaya S.M. (2015). Mekhanizmy zabezpechennya derzhavnoyi sotsialnoyi bezpeky v Ukrayin [Mechanisms for ensuring state social security in Ukraine]. Jurnal Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyy zhurnal. Derzhavne upravlinnya [Scientific works: Scientific-methodical journal. Public Administration]. Issue 242. T. 254. P. 28–32.
2. NAPA (2011). Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]: 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny; nauk.-red. kolehiya: Yu.V. Kovbasyuk ta in. [Nats. acad. state exercise under the President of Ukraine; sci. ed. College: V.V. Kovbasyuk and others]. 692 p.
3. VRU. Zakonodavstvo Ukrayiny [Legislation of Ukraine]. Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <http://rada.gov.ua/>.

Ю. Л. Мохова, кандидат наук
з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

Н. В. Линьова, слухач
Донецького національного технічного університету

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено підходи до визначення терміна «інформаційно-аналітичне забезпечення». Виділено елементи інформаційно-аналітичного забезпечення. Доведено, що інформаційні технології є необхідним компонентом для реалізації державною управлінських функцій. Проаналізовано іноземний досвід впровадження інформаційних технологій у державному управлінні. Визначено проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державне управління, орган державної влади, інформація, інформаційні технології, інформаційно-аналітичне забезпечення, електронне урядування.

Yu. L. Mokhova, N. V. Lynova. Information and analytical provision of activities of public administration bodies

The article investigates approaches to the definition of the term “informational and analytical support”. By systematizing different interpretations of the term, it is proposed, under the “information and analytical support” of the activities of government authorities, to understand the complex of measures for the collection, processing and use of information necessary to perform functions and tasks entrusted to the bodies of government administration. There is identified the elements of informational and analytical support: information level and analytical. It is proved that information technologies are a necessary component for the government to implement managerial functions.

The foreign experience of implementing information technologies in public administration has been analyzed. An analysis by the World Economic Forum shows that Finland, Estonia, Denmark, Spain, Sweden are leaders in the implementation of information technology in public administration. The views of stakeholders in the public sector point to the need to refrain from focusing on productivity and internal efficiency processes (a new public administration model) on building a public sector environment, where these results are merely a means to achieve the goal. The reason for this is financial stability, increased availability of open data and digital services in these countries, the active introduction of e-government, which is confirmed by an increase in the level of public confidence in the government.

The main problem of the government lies in the fact that the basic skills and systems needed in the era of globalization are far from the existing state systems and rules. Most governments are struggling with outdated databases that are incompatible with each other and work against any type of data sharing or data management

An analysis of the domestic state of information and analytical support for the activities of state administration bodies suggests that the information and analytical support of Ukraine is in the stage of its formation and is experiencing serious difficulties connected with the lack of the required number of qualified specialists, the latest information technologies and the insufficiently systematized methodological base of analytical researches. In order to increase the efficiency of the state authorities and socio-economic development of Ukraine, training of qualified specialists in information and analytical activities for work in the information society is necessary; introduction of e-governance.

Key words: government administration, government authority, information, information technologies, information and analytical support, e-government.

© Ю. Л. Мохова, Н. В. Линьова, 2018

Постановка проблеми. З появою нових інформаційних технологій інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організації та громадян. Будь-яке управлінське рішення в системі управління приймається на основі відповідної інформації, яка є стратегічним ресурсом підвищення ролі конкурентоспроможності держави та її інформаційного забезпечення.

Впродовж останніх років в органах державного управління значно збільшився обсяг використовуваної інформації через розширення управлінської документації. У системі управління необхідним є формування такої державної політики, яка була б адаптована й орієнтована на виявлення, опрацювання, збереження та поширення інформації у сфері управлінської, політичної й економічної діяльності. Тому належне інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади є необхідною умовою прийняття ефективних державних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей, тенденцій розвитку та проблем інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої призначена значна кількість публікацій зарубіжних і вітчизняних учених, серед яких Р.Ф. Абдеев [1], О.Л. Валевський [2], С.В. Вировий [3], О.А. Дегтяр [4], Н.П. Дяченко [5], Р.А. Коваль [6], Ю.В. Ковбасюк [7], А.І. Семенченко [8], П.М. Сніцаренко [9], Ю.О. Саричев [9], Ю.П. Сурмін [7], В.А. Соколов [10], В.Ю. Степанов [11], С.О. Телешун [12], І.В. Рейтерович [12] та ін. Проте питання визначення ролі інформаційно-аналітичної забезпеченості в діяльності органів державного управління є недостатньо розробленим.

Мета статті – обґрунтування значення та визначення ролі інформаційно-аналітичного забезпечення в діяльності органів державного управління для підвищення ефективності вітчизняної системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. В умовах розвитку глобалізаційних процесів в інформаційному суспільстві інформація відіграє ключову роль у системі державного управління. Розвиток інформаційного забезпечення органів державної влади є стратегічним орієнтиром уряду на шляху до сталого розвитку.

Закон України «Про інформацію» визначає поняття «інформація» як будь-які відомості або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [13]. Держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації. Завдання такого контролю полягає у забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію органами державної влади.

Інформаційно-аналітичне забезпечення можна розглядати як один із методів державного контролю, якому притаманні загальні ознаки методів фінансового контролю з його специфічними рисами. Незважаючи на велику кількість досліджень вітчизняними вченими окремих аспектів інформаційного забезпечення державного управління (табл. 1), сьогодні все ще не існує єдиного підходу до визначення сутності інформаційно-аналітичного забезпечення [12].

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «інформаційно-аналітичне забезпечення»

Автор	Визначення терміна «інформаційно-аналітичне забезпечення»
С.О. Телешун	Сукупність технологій, методів збирання й обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні та інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу та синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів управлінських рішень [12].
О.Л. Валевський	Робота зі збирання, обробки й аналізу інформації щодо соціальних, політичних і економічних процесів [2].

Автор	Визначення терміна «інформаційно-аналітичне забезпечення»
А.І. Семенченко	Вид забезпечення функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямований на своєчасне та якісне надання інформації, необхідної для їх ефективної, цілеспрямованої діяльності [8].
О.А. Дегтяр	Сфера управлінської діяльності, заснована на виділенні пріоритетних програмно-цілевих установок, завдяки чому забезпечується: створення оптимальних умов для ефективного функціонування держави в цілому; поліпшення основних економічних показників, збільшення зайнятості населення; залучення зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значущих інноваційних проектів [4].
П.В. Сніцаренко	Складова частина інформаційного забезпечення, оскільки результатом такого забезпечення є інформація у формі аналітичного документа [9].
Р.А. Коваль	Процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів [6].
С.В. Вировий	Особливий напрям діяльності, пов'язаний із виявленням, опрацюванням, збереженням і поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної й економічної діяльності [3].
Р.Ф. Абдєєв	Вид діяльності, покликаної забезпечити інформаційні потреби суспільства за допомогою аналітичних технологій за рахунок переробки вихідної інформації й отримання якісно нового знання [1].
Ю.В. Ковбасюк	Сукупність технологій, методів збирання й обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні та інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу та синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень [7].

Таким чином, наведені визначення інформаційно-аналітичного забезпечення свідчать про неоднакове розуміння його загальної сутності різними авторами. Основною причиною різних підходів до цього терміна є те, що вчені розглядають інформаційне забезпечення як цілісний процес в управлінні.

Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади – комплекс заходів зі збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на органи державного управління функцій і завдань.

Інформаційно-аналітичне забезпечення – системне поняття, яке утворюють два взаємопов'язані елементи (рис. 1.), а саме:

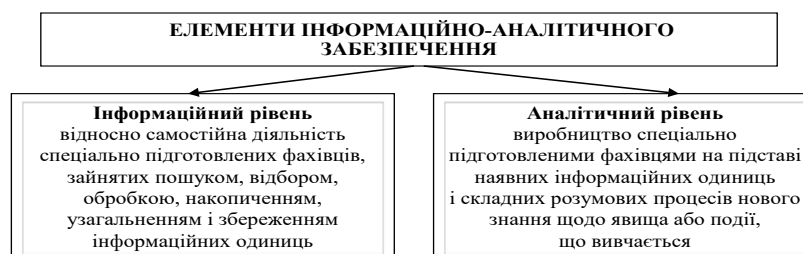


Рис. 1. Елементи інформаційно-аналітичного забезпечення

Джерело: складено на основі [11]

Механізми державного управління

- інформаційний рівень – це діяльність щодо забезпечення посадових осіб відомостями, необхідних для рішення покладених на них завдань;
- аналітичний рівень – це творча складова частина діяльності, призначена для оцінки інформації і підготування прийняття рішень [10].

Інформаційне забезпечення є важливою функцією в державно-управлінській діяльності. У зв'язку з цим робота державних органів має забезпечуватися своєчасною інформаційною підтримкою.

Впровадження в практику управління інформаційних технологій у поєднанні зі сприятливим інвестиційним середовищем, що характеризується раціональним регулюванням і якісною інфраструктурою, забезпечує великі переваги в досягненні ефективного управління. За даними Всесвітнього економічного форуму, Фінляндія, Естонія, Данія, Іспанія, Швеція є лідерами з впровадження інформаційних технологій у державному управлінні (рис. 2).

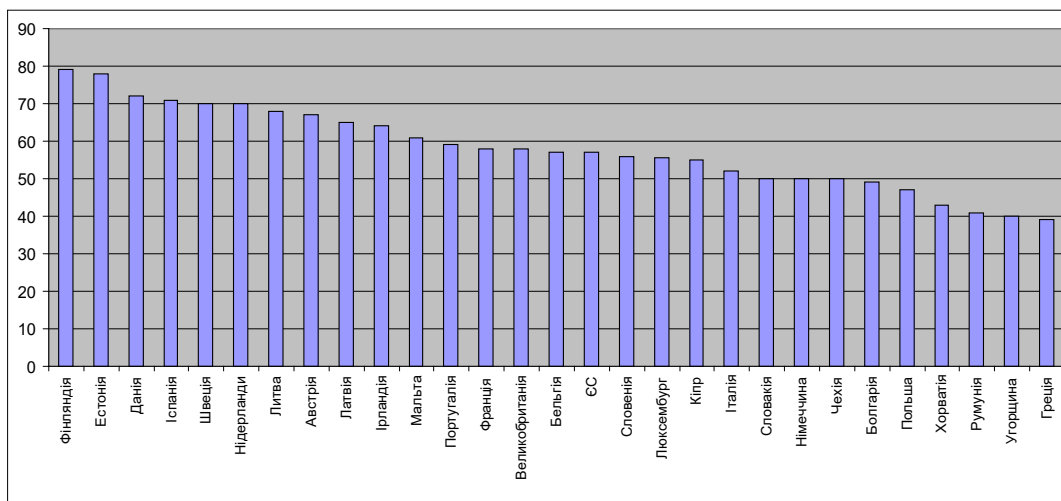


Рис. 2. Рейтинг впровадження інформаційних технологій у державному управлінні [14]

Найвищий рейтинг Фінляндії у сфері використання інформаційних технологій у державному управлінні пояснюється підвищенням доступності відкритих даних і цифрових послуг. Водночас існує величезна кількість фінських інформаційних ресурсів, доступних для перегляду як відкритих даних, так і даних про місцевість, навколишнє середовище, клімат, транспорт, фінанси, культуру та статистичних даних. На відміну від Індексу цифрової економіки та суспільства (який підсумовує близько 30 релевантних індикаторів європейської цифрової продуктивності та стежить за розвитком держав-членів Європейського Союзу за п'ятьма основними вимірами: зв'язністю, людським капіталом, використанням Інтернету, інтеграцією цифрових технологій, цифровими громадськими послугами), одним із ключових факторів у дослідженні був доступ до веб-сервісу, де люди можуть перевірити, яка їх інформація зберігається у реєстрах державних органів [15].

У Швеції ефективність публічного сектору (наприклад, надання ефективних публічних послуг за допомогою спрощених процесів) зумовлена спробою електронного врядування досягти ширших результатів політики, які можуть сприяти створенню спільного суспільного значення. Погляди зацікавлених сторін у державному секторі вказують на необхідність відмови від зосередження уваги на процесах продуктивності та внутрішньої ефективності (нова модель державного управління) щодо побудови державного сектора-середовища, де ці результати є лише

засобом для досягнення мети. Ефективність державного управління шведського уряду зумовлена фінансовою стабільністю як платформи для забезпечення цифрової інноваційної культури, збільшенням довіри та забезпечення громадськості її громадянам. За даними світового опитування, рівень довіри населення до уряду Швеції скоротився на 7% між 2007 та 2016 рр. [16].

Сьогодні головна проблема уряду полягає в тому, що основні навички та системи, необхідні в епоху глобалізації, далекі від наявних державних систем і правил. Більшість урядів у всьому світі, як і раніше, борються із застарілими базами даних, які несумісні одна з одною і працюють проти будь-якого типу спільного використання даних або управління даними [17].

Аналіз стану інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління в Україні дозволив стверджувати, що інформаційно-аналітичне забезпечення України перебуває на стадії свого становлення та переживає серйозні труднощі, пов'язані з відсутністю необхідної кількості кваліфікованих фахівців, новітніх інформаційних технологій і недостатньо систематизованою методологічною базою аналітичних досліджень. Серед найбільших центрів, які здійснюють інформаційне забезпечення державних, урядових, законодавчих гілок влади та регіональних керівників, слід відзначити аналітичні служби Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Серед основних інформаційних продуктів і послуг, що надаються цими службами, – результати соціологічних досліджень, моніторинг засобів масової інформації, підготовка довідкових і прогнозно-аналітичних матеріалів тощо [5].

Дієвим способом вирішення проблем здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління в Україні є запровадження відповідного комплексу, який передбачає подання, приймання та комп'ютерну обробку інформації в електронному вигляді, створення електронних реєстрів і використання аналітичних процедур для всебічного й оперативного аналізу. Саме тому з метою підвищення стандартів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління в Україні необхідно:

- підвищити якість підготовки спеціалістів інформаційно-аналітичної діяльності до роботи в умовах інформаційного суспільства;
- впроваджувати електронне врядування, що дозволить реалізувати державну політику на принципах прозорості, відкритості, довіри, підвищити ефективність роботи органів державної влади та забезпечити соціально-економічний розвиток держави.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного дослідження підходів різних вчених визначено, що не існує єдиного погляду на сутність інформаційно-аналітичного забезпечення. Систематизуючи різні тлумачення терміна, пропонуємо під «інформаційно-аналітичним забезпеченням» діяльності органів державної влади розуміти комплекс заходів зі збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на органи державного управління функцій і завдань. Виділено елементи інформаційно-аналітичного забезпечення: інформаційний рівень та аналітичний.

Доведено, що для реалізації державою управлінських функцій необхідною умовою є забезпечення органів державного управління відповідними сучасними інформаційними технологіями. Аналіз, проведений Всесвітнім економічним форумом, свідчить, що Фінляндія, Естонія, Данія, Іспанія, Швеція є лідерами з впровадження інформаційних технологій у державному управлінні. Причиною цього є фінансова стабільність, підвищення доступності відкритих даних і цифрових послуг у цих країнах, активне впровадження електронного урядування, що підтверджується збільшенням рівня довіри населення до уряду.

Аналіз вітчизняного стану інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління дозволяє стверджувати, що інформаційно-аналітичне забезпечення України перебуває на стадії свого становлення та переживає серйозні труднощі, пов'язані з відсутністю необхідної кількості кваліфікованих фахівців, новітніх інформаційних технологій

і недостатньо систематизованою методологічною базою аналітичних досліджень. З метою підвищення ефективності роботи органів державної влади та соціально-економічного розвитку України необхідною є підготовка кваліфікованих спеціалістів інформаційно-аналітичної діяльності до роботи в умовах інформаційного суспільства; впровадження електронного врядування.

Список використаних джерел:

1. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. Москва: Эксмо, 1994. 336 с.
2. Валецький О.Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія. Київ: НАДУ, 2007. 316 с
3. Вировий С.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективність державного управління. 2014. № 39. С. 201–206.
4. Дегтяр О.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3 (42). С. 1–7.
5. Дяченко Н.П. Методологічне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління. Харків, 2013. Вип. 4 (43). С. 1–6.
6. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. Теорія та практика державного управління. Харків, 2006. № 1 (113). С. 223–226.
7. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державне управління: підручник: в 2 т. Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
8. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 428 с.
9. Сніцаренко П.М., Саричев Ю.О. Роль та місце інформаційного забезпечення в системі державного управління. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 46–56.
10. Соколов В.А. Категоріально-понятійний апарат проблематики аналітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 15. С. 73–78.
11. Степанов В.Ю. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. С. 14–28.
12. Телешун С.О., Рейтерович І.В. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 36 с.
13. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Дата оновлення: 09 травня 2011 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>.
14. DESI by components: Digital Single Market European Commission. URL: https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI_5_DPS%22,%22breakdown-group%22:%22DESI_5_DPS%22,%22unit-measure%22:%22pc_DESI_5_DPS%22,%22time-period%22:%222018%22}.
15. Digital Economy and Society Index: Finland has EU's best digital public services: The ministry of finance. URL: https://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/digitaalilouden-ja-yhteiskunnan-indeksi-suomessa-eu-n-parhaat-julkiset-digitaaliset-palvelut.
16. Digital Government Review of Sweden: Organization for Economic Co-operation and Development. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-of-sweden-2018.pdf>.
17. What is the role of government in the digital age: The World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2017/02/role-of-government-digital-age-data/>.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011). The Law of Ukraine “About information”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>.
2. Teleshun S.O., Rejterovych, I.V. (2013). *Informatsijno-analitychna diialnist v derzhavnomu upravlinni* [Information and analytical activities in public administration]. NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Valevskij O.L. (2007). *Derzhava i reformy v Ukraini: analiz derzhavnoi polityky v umovakh transformatsii suspilstva* [Government and Reforms in Ukraine: Analysis of State Policy in the Context of the Transformation of Society]. NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Semenchenko A.I. (2008). *Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Methodology of strategic planning in the field of public administration ensuring the national security of Ukraine]. NADU, Kyiv, Ukraine.
5. Diehtiar O.A. (2013). Information-analytical support for making managerial decisions in the activities of government authorities. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 3 (42). P. 1–7.
6. Snitsarenko P.M., Sarychev Yu.O. (2016). The role and place of information support in the system of public administration. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. Vol. 1. P. 46–56.
7. Koval R.A. (2006). Information and analytical support of the activity of state authorities. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 1 (113). P. 223–226.
8. Vyrovyj S.V. (2014). Information and analytical support of activity of state authorities and local self-government bodies. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 39. P. 201–206.
9. Abdeev R.F. (1994). *Fylosofyia ynformatsyonnoj tsyvylyzatsyy* [Philosophy of information civilization]. Eksmo, Moscow, Russia.
10. Kovbasiuk Yu.V., Vaschenko K.O., Surmin Yu.P. (2012). *Derzhavne upravlinnia* [Governance]. NADU, Kyiv, Ukraine.
11. Sokolov V.A. (2016). The categorical-conceptual apparatus of the problems of analytical activity in the sphere of providing national security of Ukraine. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Vol. 15. P. 73–78.
12. Stepanov V.Yu. (2015). Information and analytical support of the system of public administration. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. Vol. 1. P. 14–28.
13. DESI by components: Digital Single Market European Commission. URL: https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={%22indicator%22:%22DESI_5_DPS%22,%22breakdown-group%22:%22DESI_5_DPS%22,%22unit-measure%22:%22pc_DESI_5_DPS%22,%22time-period%22:%222018%22}.
14. Digital Economy and Society Index: Finland has EU’s best digital public services: The ministry of finance. URL: https://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/digitaalilouden-ja-yhteiskunnan-indeksi-suomessa-eu-n-parhaat-julkiset-digitaaliset-palvelut.
15. Digital Government Review of Sweden: Organization for Economic Co-operation and Development. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-of-sweden-2018.pdf>.
16. What is the role of government in the digital age: The World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2017/02/role-of-government-digital-age-data/>.
17. Diachenko N.P. (2013). *Metodolohichne zabezpechennia informatsiino-analitychnoi diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 4 (43). P. 1–6.

О. І. Платонов, кандидат економічних наук,
докторант Міжрегіональної академії
управління персоналом

МЕХАНІЗМИ ІНФОРМАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗАГРОЗ ПІД ЧАС МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

Встановлено, що організаційний механізм передавання інформації на необхідні ланки ланцюга поставок повинен забезпечити безпеку інформаційного потоку, яка полягає у повноті, достовірності, своєчасності й оперативності надходження інформації до власних і залучених учасників переміщення вантажів. Проведено аналіз виконання положень Митного кодексу України. Зроблено висновок, що питання сучасного інформаційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності щодо товарів, які перевозяться різними видами транспорту, не забезпечується.

Доведено доцільність під час визначення джерел зовнішніх загроз інформаційному потоку звертання уваги на достовірність інформації документів, що передаються оператору мультимодального перевезення вантажовідправником і можуть містити джерела загроз. Наголошено на необхідності захисту системи формування цін на мультимодальне перевезення вантажів і сукупність послуг, що надаються для забезпечення переміщення вантажів визначеними ланками ланцюга поставок.

Проведено аналіз системи безпеки діяльності оператора мультимодальних перевезень, де важливою складовою частиною виступає підсистема інформаційної безпеки організації та здійснення мультимодального переміщення вантажів.

Ключові слова: загрози, інформаційний контроль, механізми попередження, мультимодальні перевезення.

O. I. Platonov. Mechanisms of information control for the prevention of threats during multimodal transport

It was established that the organizational mechanism of information transfer to the necessary links of the supply chain should ensure the security of the information flow, which consists in the completeness, reliability, timeliness and efficiency of the receipt of information to their own and involved participants in the movement of goods. At the same time, the control function of the multimodal transport operator in ensuring the security of the information flow consists in the prompt receipt of information from all participants of the movement of goods by the links of the supply chain.

The necessity of development and introduction into practice of transportation of cargoes of the electronic form of necessary documents, including contracts of carriage by different types of transport, as well as goods and permits, is proved. An analysis of the implementation of the provisions of the Customs Code of Ukraine was made. The conclusion is made that the issues of modern information provision of foreign economic activity for goods transported by various modes of transport are not ensured. It was emphasized that the security of the information flow, the state of which is one of the key elements in ensuring the economic security of foreign trade, requires additional research, the formation of an implementation plan, the practical development of electronic forms, the procedures for their filling and use.

The expediency in determining the sources of external threats to the information flow is drawn attention to the reliability of information documents transmitted to the operator of multimodal transportation by the consignor and may contain sources of generation of threats. The necessity of protecting the system of price formation for multimodal transportation of goods and the set of services provided for ensuring the movement of goods by certain links of the supply chain is emphasized.

The analysis of safety system of the operator of multimodal transportations is carried out, where an important component of the information security subsystem of the organization and the implementation of multimodal movement of goods. In the context of securing information flow during the organization and imple-

mentation of multimodal transport of goods, the operator's security system should also take into account the protection of communication channels from unauthorized access, which may also pose threats to the procedures for the carriage of goods.

It has been proved that in the case of multimodal transport of goods, when the links of the supply chain can be located in the territories (jurisdiction) of different countries, the multimodal operator should determine the procedures for accessing the participants of the movement of goods to the information taking into account the norms of the national legislation of all countries that are in the route of cargo transportation. In addition, the "targeting" of information and the system of access to information should exclude excessive and non-targeted replication of information flow of information.

Key words: threats, information control, warning mechanisms, multimodal traffic.

Постановка проблеми. Переміщення товарів є однією зі складових частин міжнародної торгівлі, питання безпеки якої стає у сучасному світі одним із ключових завдань держав і торгуючих суб'єктів. Оператор мультимодального перевезення виступає єдиним управлінцем і принципалом переміщення вантажу ланками ланцюга поставок під час мультимодального перевезення. Відповідно до основ менеджменту управлінець процесами виконує функції «планування – організація – мотивація – координація – контроль». Оператор мультимодального перевезення для здійснення «планування» повинен зібрати й оцінити інформацію стосовно потенційних ланок ланцюга поставок (маршрути для різних видів транспорту, види транспорту на ланках ланцюга, логістичні центри, вартісні показники тощо), яку передбачається задіяти під час мультимодального перевезення вантажів, та потенційний рівень безпеки. Водночас організація мультимодального перевезення, тобто визначення потреби у залученні перевізників різних видів транспорту й адміністрацій логістичних центрів, передбачає визначення ланок ланцюга поставок, які потенційно відповідають спланованому рівню економічної безпеки, що пов'язано не тільки з вартісними показниками переміщення вантажів на окремих ланках ланцюга, а також із наявністю потенційних загроз і потенційних витрат на їх нейтралізацію.

Мотивацією перевезень для оператора мультимодальних перевезень, у контексті здійснення мультимодальних перевезень, є отримання прибутку за рахунок економічно обгрунтованого планування та безпосередньої організації перевезень вантажів із належним рівнем безпеки. Водночас оператор мультимодального перевезення виступає принципалом, тому, запроваджуючи систему контролю за перевезенням, він повинен здійснити переміщення вантажів із найменшими непередбачуваними втратами, що повинно досягатися за рахунок забезпечення належного рівня безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вітчизняних науковців, серед яких О. Барановський, Т. Васильців, В. Геєць, В. Гапоненко, Г. Кленер, Є. Олейнікова, Є. Рудніченко, В. Ярочкіна та ін. [1], досліджує загрози під час мультимодальних перевезень. Однак поза увагою вчених залишилися питання розроблення ефективного механізму попередження загроз під час мультимодальних перевезень.

Метою статті є дослідження особливостей реалізації механізмів інформаційного контролю задля усунення зовнішніх загроз інформаційному потоку під час мультимодальних перевезень.

Виклад основного матеріалу. Основою для формування ефективного механізму попередження загроз під час мультимодальних перевезень є інформація вантажовідправника, до якої необхідно відносити місця відправлення та призначення вантажу, особливості пакування (транспортної одиниці), особливі властивості товару, можливість залучення тих чи інших видів транспорту та логістичних центрів. Окрім того, під час планування має бути використана інформація зовнішніх джерел стосовно окремих ланок ланцюга поставок, а саме: маршрути перевезення різними видами транспорту, логістичні центри та наявність у їх складі необхідної інфраструктури й обладнання, вартісні показники послуг на окремих ланках ланцюга поста-

вок. Відповідно до спланованих ланок ланцюга поставок оператор мультимодального перевезення повинен оцінити потенційні інформаційні загрози економічній безпеці такого виду перевезення вантажу.

Водночас доцільно акцентувати увагу на тому, що «загроза» для інформаційного потоку може мати прояв у недостовірності, неповноті (недостатності), викраденні, викривленні інформації або умисному чи неумисному знищенні. Такі загрози можуть бути сформовані як одиничні чи як сукупність зазначених. Доцільно звернутися до положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй про міжнародні змішані перевезення вантажів [2] та Європейської угоди [3], де наголошується на забезпеченні достовірності та повноті інформації, що передається оператору мультимодального перевезення для організації перевезення та виступає основою безпеки інформаційного потоку.

Організуючи передачу інформації на необхідні ланки ланцюга поставок, оператор мультимодального перевезення повинен забезпечити безпеку інформаційного потоку, яка полягає у повноті, достовірності, своєчасності й оперативності надходження інформації до власних і залучених учасників переміщення вантажів. Слід також звернути увагу, що контрольна функція оператора мультимодальних перевезень щодо забезпечення безпеки інформаційного потоку полягає в оперативному надходженні до нього інформації від усіх учасників переміщення вантажів ланками ланцюга поставок під час їх мультимодального перевезення щодо загроз, які виникають або потенційно можуть сформуватися під час переміщення вантажів. За результатами такої інформації оператор мультимодального перевезення повинен вживати заходів щодо їх нейтралізації та забезпечити, у разі необхідності, дублювання та / або уточнення відомостей інформаційного потоку.

Окремим аспектом формування механізму інформаційного контролю щодо попередження загроз під час мультимодальних перевезень є питання узгоджених форм та умов формування і представлення електронної інформації, яка підлягає передачі по каналах інформаційного потоку. Узгоджені форми та порядок їх заповнення, а також систем і механізмів підпису й верифікації достовірності інформації є одним із елементів забезпечення безпеки інформаційного потоку. Наприклад, сьогодні залізнична накладна ЦИМ / СМГС (попередньо розглядалася як один із варіантів єдиного транспортного документа мультимодального перевезення) має узгоджену користувачами цього договору перевезення електронну форму та порядок її заповнення. Окрім того, електронну форму має залізнична накладна СМГС, а також визначено порядок заповнення граф цього договору перевезення, що забезпечує суттєве скорочення часу виконання процедур укладення договору перевезення та забезпечує, шляхом використання електронного цифрового підпису, належний рівень безпеки такого документа. Водночас договір перевезення автомобільним видом транспорту на паперовому бланку накладної ЦМР не має електронного аналога. Таким чином, існує нагальна потреба розробки та впровадження у практику переміщення вантажів електронної форми необхідних документів, серед яких – договори перевезення різними видами транспорту, а також товарні та дозвільні документи.

Доцільно також звернутися до положень діючої редакції Митного кодексу України [4], де у п. 7 Розділу XXI. Прикінцеві та перехідні положення зазначено: «До 01 січня 2017 р. допускається надання на паперових носіях документів, зазначених у ч. 3 ст. 33 цього Кодексу». Із моменту набуття чинності 01 червня 2012 р. і дотепер електронні форми документів і порядок їх заповнення не розроблені та не впроваджені у практику здійснення митних процедур. Зокрема, невиконаними лишилися положення ст. 33 Митного кодексу, де зазначено: «Необхідні для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення документи, подання яких органам доходів і зборів передбачено цим Кодексом, надаються цим органам іншими органами державної влади в електронній фор-

мі із застосуванням засобів електронного цифрового підпису. Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації визначається Кабінетом Міністрів України».

Виходячи з представлених положень національного закону, які досі не виконані, можна зробити висновок, що питання сучасного інформаційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності щодо товарів, які перевозяться різними видами транспорту, не забезпечується. Такий стан речей свідчить, що безпека інформаційного потоку, стан якої є одним із ключових елементів забезпечення економічної безпеки зовнішньої торгівлі, потребує додаткового дослідження, формування плану впровадження, практичного розроблення електронних форм, порядків їх заповнення та використання. Окрім того, існує нагальна потреба у визначенні заходів інформаційної безпеки та, на їх основі, формування механізму інформаційної безпеки під час мультимодального перевезення вантажів ланками ланцюгу поставок.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про інформацію» [5] захист інформації визначено як «комплекс правових, організаційних, інформаційно-телекомунікаційних засобів і заходів, спрямованих на запобігання неправомірним діям щодо інформації». Виходячи з цього визначення, можна вважати, що безпека інформаційного потоку під час переміщення вантажів буде досягатися за рахунок планових і своєчасних комплексних заходів, спрямованих на виключення несанкціонованого доступу до інформації та виключення її втрати або викривлення під час її передачі до визначеного адресата.

Дослідниця питань інформаційної безпеки як елемента підвищення ефективності комплексного контролю підприємств водного транспорту О.А. Євтушевська зазначає, що «створення ефективної системи інформаційної безпеки є неможливим без чіткого визначення загроз інформації, що охороняється» [6]. Слід зазначити, що, не визначивши потенційних загроз інформаційному потоку під час мультимодальних перевезень вантажів ланками ланцюга поставок, неможливо визначити заходи та засоби безпеки й сформулювати механізм, спроможний забезпечити безпеку інформації, яка підлягає передачі адресатам, задіяним у переміщенні вантажів.

О.А. Євтушевська також вважає, що всі загрози, за джерелами їх походження, можна розподілити на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх загроз дослідницею віднесено: несумлінних конкурентів, злочинні угруповання і формування, окремих осіб та організації адміністративно-управлінського апарату [6]. Внутрішніми джерелами загроз можуть бути: адміністрація підприємства, персонал, технічні засоби виробничої і трудової діяльності [6].

Виходячи з викладеного, доцільно також під час визначення джерел зовнішніх загроз інформаційному потоку звертати увагу на достовірність інформації документів, що передаються оператору мультимодального перевезення вантажівідправником і можуть містити джерела породження загроз.

На підставі результатів досліджень М.І. Зубка [7] можна стверджувати, що за певних умов такими джерелами породження загроз у разі доступу до внутрішніх документів підприємства сторонніх для оператора мультимодальних перевезень осіб може бути інформація «внутрішніх» документів оператора. Використання такої інформації недобропорядними конкурентами та відвертими шахраями може порушити стан безпеки транспортної діяльності та призвести до збитків.

До документів, неправомірний доступ до інформації яких може сформулювати джерела ризиків, доцільно відносити: фінансові звіти, плани та прогнози; методики маркетингових досліджень і формування стратегії цін; умови контрактів (договорів) та угод; перспективні та поточні плани розвитку комерційної діяльності; організаційну структуру бізнесу; систему безпеки діяльності оператора тощо. Серед цього переліку доцільно звернути особливу увагу на захист системи формування цін на мультимодальне перевезення вантажів і сукупність послуг, що надаються для забезпечення переміщення вантажів визначеними ланками ланцюга поставок.

Плани розвитку комерційної діяльності (поточні та перспективні) оператора мультимодальних перевезень містять інформацію щодо ринків надання транспортних послуг, сукупності послуг і перспективи їх розвитку, філій та агентів у межах своєї країни та за кордоном тощо, несанкціонований доступ до такої інформації може формувати джерела загроз всьому спектру діяльності оператора, у т. ч. відомостям інформаційного потоку, який супроводжує конкретне мультимодальне переміщення вантажу.

Як можливе джерело сукупності загроз окремо слід розглянути систему безпеки діяльності оператора мультимодальних перевезень, де важливою складовою частиною виступає підсистема інформаційної безпеки організації та здійснення мультимодального переміщення вантажів. У контексті забезпечення безпеки інформаційного потоку під час організації та здійснення мультимодальних перевезень вантажів система безпеки оператора повинна також враховувати захист комунікаційних каналів від несанкціонованих доступів, які також можуть формувати загрози процедурам перевезення вантажів.

Оператору мультимодального перевезення, після виявлення джерел формування загроз інформаційному потоку, необхідно оцінити їх можливий негативний вплив на процес переміщення та визначити сукупність дій, спрямованих на припинення або зменшення їх негативного впливу. Окремим завданням оператора мультимодальних перевезень, у контексті забезпечення безпеки інформаційного потоку, є запровадження узгоджених форм, змісту, порядку заповнення та мови документів, інформація яких у електронному вигляді передаватиметься всім учасникам мультимодального перевезення, територіально розташованих на всіх ланках ланцюга поставок. Узгоджені електронна форма та зміст документів дозволяють забезпечити оперативну передачу необхідної інформації для всіх учасників мультимодального переміщення вантажів, а наявність такої інформації в електронному вигляді забезпечує її обробку в електронному вигляді, у т. ч. для підготовки та впровадження заходів безпеки щодо вантажу та транспортного засобу, що здійснюється заздалегідь шляхом виявлення й оцінки потенційних загроз.

Оператору мультимодального перевезення доцільно також звертати увагу на «адресність» передачі інформації, яка, на нашу думку, повинна полягати в тому, що кожен учасник мультимодального перевезення має отримувати цільову інформацію тільки у тому обсязі, що необхідний для забезпечення переміщення вантажу ланками ланцюга поставок. Випереджаючий у часі рух інформаційного потоку, відносно фізичного переміщення вантажу, дозволяє представникам філії чи агентам оператора мультимодального перевезення, у разі виявлення потенційних загроз вживати заходів щодо їх нейтралізації до прибуття вантажу, у т. ч. стосовно зміни виду транспорту чи маршруту переміщення вантажу.

Фактично оператор мультимодального перевезення повинен розглядати питання безпеки інформаційного потоку під час організації та переміщення вантажу ланками ланцюга поставок виключно під кутом зору захисту інформації. Такий захист повинен відбуватися на певній сукупності етапів, серед яких основними можуть бути: підготовка інформації, формування її в інформаційний пакет даних для передачі, безпосередньо передача інформації комунікаційними каналами, отримання та використання інформації за призначенням. Не акцентуючи увагу на заходах безпеки, що можуть бути застосовані на кожному з перелічених етапів, слід зазначити, що, на нашу думку, рівень захисту інформації на всіх етапах формування та використання інформаційного потоку відображає сукупний стан інформаційної безпеки під час мультимодальних перевезень вантажів. Підтримання належного стану безпеки інформаційного потоку оператор мультимодального перевезення може забезпечити системою оперативної перевірки (контролю) стану захисту інформації, яка повинна здійснюватися за зворотною інформацією з усіх етапів отримання даних інформаційного потоку.

Слід нагадати, що сенс категорії «безпека» полягає у відсутності загроз для якоїсь дії чи якомусь предмету, у нашому разі «інформаційному потоку» нічого не загрожує. Водночас сенс категорії «захист» означає сукупність заходів, спрямованих на охорону від ворожих дій. Тобто, у разі формування та передачі «інформаційного потоку» захист означає системні дії, які унеможливають несанкціонований доступ, що має метою перешкодження передачі достовірної інформації під час здійснення мультимодальних перевезень вантажів ланками ланцюга поставок.

Аналізуючи ці поняття, доцільно акцентувати увагу на тому, що «документ» є матеріальним носієм, який містить «інформацію»; така інформація може бути збережена на матеріальних носіях (документах) або відображена в електронному вигляді. Водночас процедури «захисту інформації» полягають у здійсненні «сукупності правових, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї».

У контексті організації та здійснення мультимодальних перевезень, на нашу думку, головна мета захисту інформації полягає у виключенні можливості несанкціонованого доступу до інформаційного потоку сторонніх осіб, що повинно включати також адресний доступ до інформації. Адресний доступ повинен бути спроможний забезпечити можливість отримання інформації виключно адресатом, якому вона призначається, й виключати вільний і несанкціонований доступ до інформаційного потоку.

Відповідно до положень Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» 1994 р. [8] під «захистом інформації» в інформаційно-телекомунікаційних системах розуміється «діяльність, спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в системі». Таке визначення сенсу поняття «захист інформації», на нашу думку, найбільш повно відповідає необхідним процедурам, які повинні здійснюватися для забезпечення безпеки інформаційного потоку під час мультимодальних перевезень вантажів ланками ланцюга поставок.

Слід також зазначити, що спроби несанкціонованого доступу до інформаційного потоку можуть бути умисними, неумисними, з необачливості чи з простої зацікавленості. Законодавчо закріплене значення «несанкціонованих дій щодо інформації в системі» визначено Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та означає «дії, що проводяться з порушенням порядку доступу до цієї інформації, установленого відповідно до законодавства»[8].

На нашу думку, у разі мультимодальних перевезень вантажів, коли ланки ланцюга поставок можуть знаходитися на територіях (юрисдикції) різних країн, оператор мультимодального перевезення повинен визначати процедури доступу учасників переміщення вантажів до інформації з урахуванням норм національного законодавства всіх країн на маршруті перевезення вантажів. Окрім того, «адресність» інформації та система доступу до інформації повинні виключати надлишкове і нецільове тиражування відомостей інформаційного потоку.

Слід також зазначити, що Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» надані тлумачення, окрім розглянутих, низки понять і термінів, серед яких: «блокування інформації в системі», «доступ до інформації в системі», «знищення інформації в системі», «порушення цілісності інформації в системі» тощо [8]. Практичне використання таких понять і термінів має дати можливість оператору мультимодальних перевезень із порозумінням ставитися до формування системи безпеки інформаційного потоку.

Під час дослідження питань формування механізму безпеки інформаційного потоку доцільно також звертати увагу на необхідність розробки форм електронних документів, порядку їх заповнення, визначити достатній обсяг інформації таких електронних документів, порядок їх передачі учасникам переміщення вантажів ланками ланцюга поставок, порядок та умови от-

римання інформації тощо. Доцільно також керуватися тим, що форми електронних документів і їх інформація мають визнаватися країнами на всіх іноземних ланках ланцюга поставок.

Таким чином, вирішення питань формування ефективного механізму безпеки та захисту інформаційного потоку потребує від оператора мультимодальних перевезень здійснення адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, які відповідають нормам чинного національного законодавства та законодавства країн, по територіях яких прокладено маршрут міжнародного мультимодального перевезення вантажів.

Слід також акцентувати увагу на повноваженнях та обов'язку оператора мультимодальних перевезень забезпечити безпеку та здійснити захист інформаційного потоку під час мультимодальних перевезень вантажів всіма ланками ланцюга поставок, стан безпеки та заходи захисту інформації повинні відповідати нормам законодавства та юридично визнаватися країнами, по територіях яких проходить маршрут перевезення вантажів.

Сьогодні оператор мультимодального перевезення має можливість отримати у своїй країні, за винятком України, статус уповноваженого економічного оператора. У разі відповідності його діяльності установленим державою критеріям, показникам і процедурам він має можливість отримати статус уповноваженого економічного оператора, який засвідчує його надійність і безпеку діяльності. Узгоджені з повноважними представниками державних структур іноземних держав критерії, показники та процедури, на підставі яких отримано статус уповноваженого оператора у власній країні, дозволять оператору мультимодального перевезення користуватися перевагами надійності та безпеки, які йому надає статус уповноваженого економічного оператора.

Фактично, отримання такого статусу та визнання його на маршруті мультимодального перевезення вантажів спроможне забезпечити визнання надійними та безпечними відомостей інформаційного потоку всіма державними контролюючими органами, у т. ч. іноземних держав, що надає можливість здійснення оператором мультимодального перевезення цілої низки дій до фактичного прибуття вантажу та стає запорукою безперешкодного і прискореного переміщення вантажу ланками ланцюга поставок.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, безпека та надійний захист інформаційного потоку, який випереджає у часі фактичне переміщення вантажу ланками ланцюга поставок під час мультимодальних перевезень вантажів, залежить насамперед від вжиття відповідних організаційних, технічних, адміністративних механізмів оператором мультимодальних перевезень, у т. ч. від спроможності оператора отримати статус уповноваженого економічного оператора надійності та безпеки.

Слід також зазначити недостатню увагу науковців до дослідження питань безпеки та захисту інформаційного потоку під час перевезення вантажів, у т. ч. під час міжнародних мультимодальних перевезень ланками ланцюга поставок. На нашу думку, результатами таких досліджень повинні стати електронні форми документів, які можуть і повинні бути розроблені на підставі традиційних паперових документів, що забезпечують процедури переміщення вантажів і здійснення контрольних заходів державними уповноваженими на здійснення контролю органами. Окрім того, необхідно розробити порядок заповнення та використання таких електронних документів, їх підпису, верифікації, архівації тощо. Одним із напрямків досліджень можуть бути показники рівня безпеки інформаційного потоку та визначення кола потенційних факторів і загроз, що можуть негативно впливати на рівень безпеки. Доцільно також визначити сукупність заходів захисту (протидії загрозам) інформаційного потоку, які повинні бути сформовані у систему безпеки інформаційного потоку, що має бути спроможною оперативної нейтралізувати потенційний негативний вплив загроз на рівень безпеки інформаційного потоку.

Результати проведених науковцями досліджень, основні напрямки яких окреслені вище, мають бути надані для експертної оцінки потенційним користувачам, у т. ч. операторам мультимодальних перевезень, із подальшим погодженням повноважними представниками національних державних органів. Після завершення розробки пропозицій стосовно забезпечення безпеки інформаційного потоку у національному полі доцільно залучити іноземних партнерів для визнання отриманих результатів всіма потенційними користувачами, у т. ч. державними органами, розташованими на всіх ланках ланцюга поставок під час мультимодальних перевезень вантажів. Слід нагадати, що загальна система економічної безпеки мультимодальних перевезень вантажів ланками ланцюгу поставок повинна складатися із взаємопов'язаних і взаємозалежних систем безпеки інформаційного потоку та фактичного переміщення вантажів.

Список використаних джерел:

1. Рудніченко Є.М. Загроза, ризик, небезпека: сутність та взаємозв'язок із системою економічної безпеки підприємства. Економіка. Менеджмент. Підприємництво. 2013. № 25 (1). С. 188–195.
2. United Nations Convention on International Multimodal Transport of goods. Geneva, 24.05.1980. 25 p. URL: <http://www.admiraltylawguide.com/conven/multimodall980.html>.
3. Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок и соответствующих объектах (СЛКП) от
4. Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок и соответствующих объектах (СЛКП) от 01 февраля 1980 г. ECE/TRANS//88/Rev/5(6). URL: <https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/agtcr.pdf>.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–48. Ст. 552.
6. Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 1992. № 48. Ст. 650.
7. Євтушевська О.А. Інформаційна безпека як елемент підвищення ефективності комплексного контролю підприємств водного транспорту. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2015. № 5–6 (82–83). С. 157–162.
8. Зубок М.І. Інформаційна безпека в підприємницькій діяльності. К.: ГНОЗІС, 2015. 216 с.
9. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1994. № 31. Ст. 286.

References:

1. Rudnichenko Ye.M. (2013). Threat, risk, danger: the essence and interrelation with the system of economic security of the enterprise. Ekonomika. Menedzhment. Pidpriemnytstvo. Vol. 25 (1). P. 188–195.
2. United Nations Convention on International Multimodal Transport of goods (1980). Geneva, 24.05.1980. URL: <http://www.admiraltylawguide.com/conven/multimodall980.html>.
3. The European Agreement on Important International Combined Transport Lines and Related Installations (AGTC) (1980). 1.02.1980, ECE/TRANS//88/Rev/5(6). URL: <https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/agtcr.pdf>.
4. Customs Code of Ukraine of March 13, 2012 № 4495-VI (2012). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 44–48. P. 552.
5. Law of Ukraine “On Information” dated October 2, 1992 № 2657-XII (1992). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 48. P. 650.

6. Yevtushevs'ka O.A. (2015). Information security as an element of increasing the efficiency of integrated control of water transport enterprises. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*. Vol. 5–6 (82–83). P. 157–162.

7. Zubok M.I. (2015). *Informatsijna bezpeka v pidpriemnyts'kij diial'nosti* [Information security in entrepreneurial activity], HNOZIS, Kyiv, Ukraine.

8. Law of Ukraine “On Protection of Information in Information and Telecommunication Systems” dated July 5, 1994 № 80/94-BP, (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Vol. 31. P. 286.



УДК 351:339.96:631.115.8

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2018-2-89-98>

С. М. Приліпко, кандидат економічних наук,
доцент, докторант кафедри публічного управління
та публічної служби Національної академії
державного управління
при Президентіві України

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ПРОЕКТАМИ
ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ
КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

У статті обґрунтовано роль проектів міжнародної технічної допомоги для соціально-економічного розвитку держави, визначено нормативно-правову базу, напрями й обсяги надання грантової допомоги для України. Здійснено характеристику грантових проектів для розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій, що надійшли від ЄС, урядів США та Канади, Програми розвитку ООН. Проаналізовано механізми реалізації та очікувані результати їх впровадження. Визначено роль державних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у залученні сільських територіальних громад до участі у грантових проектах міжнародної технічної допомоги через активізацію діяльності обслуговуючих кооперативів.

Ключові слова: публічне управління, міжнародна технічна допомога, міжнародний грантовий проект, обслуговуюча кооперація, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив.

S. M. Prylipko. Public administration of international technical assistance projects in the sphere of servicing cooperation development of rural territories

Grant assistance is one of the directions in activity of international technical assistance projects in Ukraine for development of servicing cooperation in rural areas. It is the important source of investment for small agricultural producers. In addition the actual problems of local self-government bodies and residents of the village regarding the joint use of water and gas pipelines, landfills, housing and communal services, construction, maintenance, logistics, information and consulting, tourist and recreational services can be resolved through cooperative relationship.

It was researched the grant projects for the development of servicing cooperation in rural areas which were provided by the EU, US and Canadian Governments, United Nations Development Program. It is determined that they were implemented at the national, regional and local levels and had long-term period of activity. The main condition for participation in grant projects is co-financing from the local budget and cooperative participants.

© С. М. Приліпко, 2018

The most significant obstacles of participation of rural communities in grant programs were lack of their knowledge about the possibilities of attracting additional financial resources, absence of project management specialists and developed target programs at the local level, from which international projects could be co-financed. In addition, poor activity of local governments holds back the socio-economic development of territorial communities. It is proved that public administration of international technical assistance projects at the state, regional and local levels should be carried out for the purpose of regulatory, organizational, financial and informational support for the activation of grant activities in rural areas.

Public administration of international technical assistance projects for the development of service cooperatives of rural areas must be provided in close relationships between ministries, regional development agencies and other civil society institutions, state and local executive authorities, local self-government bodies, advisory services and cooperatives.

Key words: public administration, international technical assistance, international grant project, servicing cooperation, agricultural servicing cooperative.

Постановка проблеми. Одним із напрямів діяльності міжнародних проектів технічної допомоги в Україні є надання грантової допомоги у сфері розвитку обслуговуючої кооперації у сільській місцевості. Досвід реалізації таких проектів вказує на позитивні результати в об'єднанні зусиль державних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад разом із їх мешканцями у досягненні поставленої мети на засадах державно-приватного партнерства. Грантова підтримка виступає важливим джерелом інвестицій для створення й оновлення кооперативної матеріально-технічної бази малих сільськогосподарських товаровиробників. На засадах кооперації вирішуються актуальні проблеми органів місцевого самоврядування й жителів села щодо спільного використання інженерних мереж, надання якісних житлово-комунальних, будівельних, ремонтно-експлуатаційних, логістичних, інформаційно-консультаційних, туристично-рекреаційних та інших послуг. В умовах проведення реформи децентралізації здійснення запланованих заходів соціально-економічних програм розвитку за рахунок впровадження міжнародних проектів сприяє самоорганізації сільського населення, створенню нових робочих місць, розбудові виробничої і соціальної інфраструктури тощо. Недостатня активність посадових осіб органів місцевого самоврядування та їх поінформованість про перспективи залучення додаткових фінансових ресурсів через участь у міжнародних проектах технічної допомоги стримує соціально-економічний розвиток окремих територіальних громад. Тому постає необхідність у визначенні важливості грантової підтримки як потужного фінансового інструменту комплексного розвитку сільських територій, аналізі результатів діяльності учасників міжнародних проектів із розвитку кооперації, розгляді механізмів їх реалізації з урахуванням публічно-управлінського аспекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання комплексного розвитку сільських територій, зокрема через механізми функціонування обслуговуючих кооперативів у сільській місцевості, знайшли відображення у наукових працях провідних вчених: В.В. Зіновчука [1], М.Й. Малика [2], Р.Я. Корінця [2], М.К. Орлатого [3], П.Т. Саблука [4], А.П. Савкова [3] та ін. Однак у наукових публікаціях і практичних посібниках не повною мірою розкриті питання залучення іноземних інвестицій у розвиток обслуговуючої кооперації через міжнародні програми грантової підтримки, не приділено належну увагу публічному управлінню й механізмам їх реалізації.

Мета статті полягає в аналізі механізмів реалізації міжнародних проектів технічної допомоги, спрямованих на розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій, порівнянні умов надання грантів, узагальненні очікуваних результатів, визначенні ролі державних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в активізації діяльності сільських територіальних громад щодо участі у грантових проектах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15 лютого 2002 р. № 153 міжнародна технічна допомога – це фінансові та інші ресурси

і послуги, що згідно з міжнародними договорами надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Вона може залучатися у вигляді майна, робіт і послуг, фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті, а також інших ресурсів, не заборонених законодавством [5]. З'ясовано, що завдяки міжнародному співробітництву Україна може залучати значні обсяги інвестиційних ресурсів для проведення реформ у різних галузях народного господарства. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України співробітництво з проектами міжнародної технічної допомоги на основі підписаних міжнародних договорів здійснюється з 15 країнами, Європейським Союзом та понад 20 міжнародними організаціями. Найбільший обсяг міжнародної технічної допомоги для України надають такі країни-донори, як США та ЄС. Значні інвестиційні ресурси надходять із Канади, ФРН, Нідерландів, Швеції, Швейцарії, Японії, Туреччини, Данії, а також зі світових організацій – ООН, Світового банку, ЄБРР, ОЕСР. Загальний обсяг виділених донорами коштів за всі роки співробітництва становить понад 9 млрд доларів США. З 1996 р. Мінекономрозвитком зареєстровано 3 414 проектів міжнародної технічної допомоги. Країни-донори та світові організації на постійній основі підтримують проведення реформ в Україні за 9 основними напрямками, серед яких регіональний розвиток, сільське господарство, підприємництво, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, залучення інвестицій у інфраструктурні проекти [6]. Основою залучення міжнародної технічної допомоги за цими напрямками стала схвалена Кабінетом Міністрів України у 2013 р. Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 рр. [7]. У ній, зокрема, зазначається, що аграрний сектор повинен стати рушійною силою національної економіки. Тому основна увага має бути спрямована на впровадження інфраструктурних проектів на аграрному ринку, забезпечення доступу сільгоспвиробників до організованих каналів збуту продукції, розвиток системи кредитної кооперації та страхування ризиків, удосконалення механізмів державно-приватного партнерства, підготовку кадрів для аграрного сектору економіки, стимулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів і забезпечення комплексного розвитку сільських територій. Можливість фінансування розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів і їх об'єднань за рахунок грантових програм і проектів міжнародної технічної допомоги передбачена також у Єдиній комплексній стратегії та плані дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. [8].

Для забезпечення публічного управління та координації проектів міжнародної технічної допомоги у Мінекономрозвитку створено Єдиний центр координації міжнародної допомоги. За фінансової підтримки Делегації Європейського Союзу в Україні Департаментом координації міжнародних програм міністерства здійснено розробку офіційного урядового порталу координації міжнародної допомоги України «Open Aid Ukraine» www.openaid.gov.ua. Основна його мета полягає в ефективному управлінні й координації проектів, забезпеченні доступу користувачів до інформаційних даних, проведенні моніторингу надання допомоги, здійсненні оцінки та проведенні контролю за виконанням заходів. Відкритий доступ до електронної бази даних представників міжнародних організацій, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій дозволить публічно здійснювати моніторинг проектів, надавати пропозиції, обмінюватися досвідом, залучати додаткові інвестиції та співпрацювати між собою. Наразі в Мінекономрозвитку в державний реєстр включено 126 діючих проектів, загальний бюджет яких складає 5,6 млрд дол. США [9]. Міністерство аграрної політики та продовольства України виступає бенефіціаром одночасно 11 проектів. В аграрному секторі економіки реалізуються міжнародні грантові проекти, фінансування яких надходить з Європейської комісії, урядів Королівства Нідерландів, Швейцарії, Королівства Данії, ФРН, Агенства США з міжнародного розвитку, Канадського агентства

Механізми державного управління

з міжнародного розвитку, ФАО. Для узгодження напрямів залучення грантів на здійснення реформ щодо комплексного розвитку сільських територій, координації реалізації заходів і моніторингу Мінагрополітики разом із Мінекономрозвитку створено міжміністерську донорсько-урядову групу, а на рівні міністерств – тематичні секторальні підгрупи [10].

Останніми роками в Україні спостерігається активна співпраця проектів міжнародної технічної допомоги різних країн-донорів і міжнародних організацій у напрямі надання матеріально-технічної допомоги малим сільськогосподарським товаровиробникам з метою їх об'єднання у кооперативи, а також підтримки вже діючих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів і кооперативних об'єднань. У Законі України «Про кооперацію» вказано, що формування майна кооперативу може відбуватися за рахунок грошових і майнових пожертвувань, благодійних внесків, грантів, безоплатної технічної допомоги юридичних і фізичних осіб, у т. ч. іноземних [11, ст. 19]. Тому є всі законні підстави для формування матеріально-технічної бази кооперативних організацій за допомогою грантової підтримки та технічної допомоги від країн-донорів і міжнародних організацій.

Найбільші обсяги грантової міжнародної технічної допомоги на розвиток сільської кооперації надходять із Європейського Союзу, США, Канади, Програми розвитку ООН. За територією охоплення проекти реалізуються на національному, регіональному та місцевому рівнях, а період їх виконання має довготерміновий характер. Наприклад, у рамках виконання проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», розрахованого на 2013–2017 рр., передбачено 6,2 млн євро на розвиток сільськогосподарської кооперації на регіональному рівні. Протягом 2014–2017 рр. у П'ятихатському районі Дніпропетровської області впроваджено проект «Розвиток молочного тваринництва і низька продуктивність сільськогосподарських ринків» загальною вартістю 199,0 тис. євро, з яких 170,0 тис. євро – грантових коштів, 20,0 тис. євро – з бюджету районної ради на умовах співфінансування. Проектом передбачено об'єднання виробників молока з 34 населених пунктів шляхом створення районного обслуговуючого кооперативу «П'ятихатське євромолоко» та залучення до його членства 853 господарства. Основна його мета полягає у збільшенні рівня зайнятості сільського населення, створенні організованого ринку молока, підвищенні закупівельних цін на молочну продукцію і розвитку молочного скотарства. Для районного кооперативу було придбано 4 молоковози для заготівлі молока за 2 маршрутами, 2 танки для охолодження молока, 3 аналізатори молока, комплект обладнання для молочної лабораторії, офісну техніку і меблі. Крім того, відремонтовано приміщення для розміщення лабораторії та цеху з охолодження молока, облаштовано територію, побудовано гаражі, налагоджено систему водопостачання та водовідведення, електромережі й опалення для офісу кооперативу [12].

У Томашпільському районі Вінницької області з 2014 по 2017 рр. для малих виробників молока успішно був реалізований грантовий проект ЄС «Розвиток можливостей кооперативу для захисту правових і економічних інтересів приватних селянських господарств, а також розширення молочного асортименту продукції соціальної сфери». Його фінансування відбувалося у співвідношенні: 89,4% – грант, 10,6% – місцевий бюджет разом із ГО «Регіональний центр транскордонного співробітництва «Євро регіон Дністер». За рахунок інвестиційних ресурсів проекту у районі створено обслуговуючий кооператив, до якого залучено 320 членів із 8 сільських територіальних громад, розроблено програму розвитку сільськогосподарської кооперації у районі до 2020 р. Для забезпечення особистих господарств якісними кормами у 4 населених пунктах облаштовані громадські пасовища на площі 100 га [13].

Заслужовує на увагу досвід впровадження у Черкаській області проекту ЄС «Створення регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів» загальною вартістю 617 тис. євро, з яких 491 тис. євро (80,0%) – кошти ЄС, 126 тис. євро (20,0%) –

Механізми державного управління

співфінансування від Черкаської обласної ради у межах видатків Програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Черкаській області на період до 2020 р. Координацію проекту забезпечувало Управління агропромислового розвитку Черкаської ОДА. Внаслідок реалізації заходів проекту були створені комунальне підприємство «Регіональний навчально-практичний центр розвитку багатофункціональних кооперативів» у м. Черкаси та 52 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у районах області, з яких: 7 – із сушіння фруктів, 3 – із вирощування плодово-ягідних культур, 41 – із кролівництва та 1 – із виробництва молока. На безоплатній основі кооперативам було передано 20 побутових сушарок для сушіння фруктів та овочів, 290 міні-ферм для вирощування кролів, племінне поголів'я тварин і 6 тис. кущів сортової смородини та малини. До кооперативної діяльності залучено понад 200 членів. Завдяки грантовій підтримці за останні два роки кількість кооперативів в області зросла до 105 одиниць, для яких Регіональний навчально-практичний центр багатофункціональних кооперативів надає інформаційно-консультативну підтримку з питань технологій виробництва продукції, управління, маркетингу, бухгалтерського обліку, оподаткування і звітності [14, с. 5].

З 1992 р. Урядом США через Агентство з міжнародного розвитку надано Україні безповоротну фінансову допомогу у розмірі 4,2 млрд дол. на впровадження проектів міжнародної технічної допомоги за різними напрямками, у т. ч. для розвитку обслуговуючої кооперації (табл. 1) [9].

Таблиця 1

Грантові проекти міжнародної технічної допомоги Уряду США, спрямовані на розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій

Державний реєстраційний номер / назва проекту / територія поширення / виконавець	Сума гранту, млн дол. США	Період реалізації, роки	Опис завдань і цілей проекту
2543-10 / Проект Агроінвест в Україні / 13 областей України та м. Київ / Chemonics International Inc.	18,8	25 січня 2011 – 24 січня 2016 рр.	Ефективне впровадження аграрних реформ, сприяння розвитку і підвищення продуктивності сільського господарства, створення ефективної ринкової інфраструктури для малих і середніх виробників.
3297 / Партнерство заради інновацій: «Розвиток сімейних ферм, об'єднаних у сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи» / 9 областей України / Fintrac Inc., МБФ «Добробут громад»	3,2	01 липня 2015 – 31 липня 2017 рр.	Зміцнення ланцюжка доданої вартості виробництва молочних продуктів шляхом створення сімейних ферм і забезпечення дрібних фермерських господарств можливістю користування охолоджувачами. Проведення тренінгів із питань виробництва молока для представників існуючих кооперативів.
3524 / Програма підтримки аграрного і сільського розвитку в Україні / національний рівень / Chemonics International Inc.	20,6	07 вересня 2016 – 31 липня 2020 рр.	Збільшення обсягу інвестицій, підвищення продуктивності, рівня зайнятості та доходів у сільськогосподарському секторі. Поліпшення добробуту сільських громад.

Компанією Кімонікс Інтернешнл у 2011–2015 рр. впроваджувався проект «Агроінвест», яким передбачено фінансування заходів у розмірі 18,8 млн дол. США, зокрема інвестуван-

Механізми державного управління

ня діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, пов'язаних зі створенням нових потужностей і розширенням сфери послуг із післяврожайної обробки та переробки сільськогосподарської продукції. Переможцями конкурсу стали 9 організацій виробників: 3 – молочарські, 3 – зі зберігання овочів і ягід, по одному із виготовлення збалансованих комбікормів, переробки лікарських, олійних культур і біомаси. Ефективними вважаються проекти із загальним бюджетом не менше 400 тис. грн. Основна їх мета полягала у залученні значної кількості виробників до кооперативної діяльності, укрупненні кооперативів і створення кооперативних об'єднань, які б спільно брали участь у співфінансуванні і спільно використовували придбане за кошти донорів обладнання.

Міжнародним благодійним фондом «Добробут громад» у партнерстві з компанією «Данон-Україна», об'єднанням сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів «Господар», Дніпропетровською обласною громадською організацією «Сільськогосподарська консультативна служба» з 2015 по 2017 рр. було впроваджено проект «Партнерство заради інновацій: «Розвиток сімейних ферм, об'єднаних в сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи» вартістю 3,2 млн дол. США. Для реалізації запланованих заходів до співфінансування залучалися інвестиції від Уряду Канади та компанії «Данон Екосистем Фонд». Це дозволило у 9 областях України створити 170 ферм сімейного типу, залучити до кооперації понад 1 000 особистих селянських господарств, провести навчання тренінги та семінари. Зокрема, у Херсонській, Миколаївській, Дніпропетровській, Полтавській, Запорізькій, Черкаській та Одеській областях на суму 1,6 млн. дол США проведено реконструкцію 70 сімейних ферм на 10–40 голів, придбано 45 резервуарів-охолоджувачів молока, закуплено 45 нетелей, проведено тренінги з молочного фермерства для 750 учасників проекту, придбано силосний комбайн для кооперативного об'єднання. Організація сімейного фермерства на кооперативній основі сприяла збільшенню доходів 738 особистих селянських господарств до 40,0%.

За фінансової підтримки Уряду США до 2020 р. в Україні впроваджується проект «Підтримка аграрного і сільського розвитку» загальною вартістю 20,6 млн дол. США. Його метою є розширення ринків збуту, збільшення доданої вартості продукції малих, середніх підприємств і сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у плодоовочевому та м'ясомолочному секторах. Передбачено щорічне надання до 25 грантів на суму 30,0 млн грн для модернізації інфраструктурних проектів із післяврожайної обробки шляхом первинної переробки, зберігання, пакування, сушіння, консервування сільськогосподарської продукції, а також створення нових робочих місць.

Досить поширеними є проекти фінансової технічної допомоги від Уряду Канади, які спрямовані на розвиток мережі сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів і їх об'єднань в Україні. З 2008 р. канадською мережею кооперативів і спільних фондів SOCODEVІ спільно з органами місцевого самоврядування, міжнародними фондами, вітчизняними компаніями та іншими приватними інвесторами в Кіровоградській, Дніпропетровській і Львівській областях впроваджується ряд інноваційних проектів. Завдяки реалізації проекту «Підвищення конкурентоздатності молочного сектору України» з 2008 по 2013 рр. створено 20 кооперативів та 2 кооперативні об'єднання. Наступною фазою започаткованого проекту у галузі молочного скотарства став міжнародний проект «Розвиток молочного бізнесу в Україні» до 2021 р. Його метою є об'єднання 5 тис. середніх і малих виробників молока у 24 кооперативи та 2 регіональні кооперативні об'єднання. У співфінансуванні беруть участь Уряд і Міністерство закордонних справ Канади, Данон Екосистем Фонд (Франція), компанія «Данон» в Україні, МБФ «Добробут громад», Дніпропетровська та Львівська ОДА [15].

У зерновій галузі Міністерством міжнародних справ Канади з 2013 по 2018 рр. фінансується проект розвитку зернохосвищ і сільськогосподарських кооперативів в Україні.

Він спрямований на об'єднання українських фермерів у 2 регіональні зернові обслуговуючі кооперативи та надання допомоги у будівництві кооперативних зернохосовищ у Кіровоградській і Дніпропетровській областях. До кожного великого кооперативу повинні ввійти не менше 75 виробників, які вирощуватимуть не менше 60 тис. т зернових на рік на площі понад 15 тис. га. Проектом також передбачено надання гранту на будівництво кооперативних елеваторів потужністю 30 тис. т [16].

З метою підтримки малих і середніх виробників плодоовочевої продукції у 4 південних областях України з 2014 р. реалізується семирічний Український проект бізнес-розвитку плодоовочівництва вартістю 19,3 млн кан. дол. за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади та Менонітської асоціації економічного розвитку. Передбачено залучення інвестиційних ресурсів міжнародної технічної допомоги у розбудову кооперативних інфраструктурних об'єктів для покращення обробки плодоовочевої продукції, її очищення, охолодження, сортування, пакування і маркування [17].

Одним із напрямів діяльності Програми розвитку ООН в Україні є реалізація проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (реєстр. № 2578 у Мінекономрозвитку) загальнодержавного значення. Він спрямований на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом підтримки та співфінансування громадських ініціатив. У його основі лежить підхід «розвиток, орієнтований на громаду», що передбачає спільну роботу місцевих громад, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у визначенні пріоритетних напрямів розвитку своїх територій, спільного планування та реалізації заходів. Бюджет формується з грантової допомоги Європейської Комісії та співфінансується і впроваджується ПРООН. Завдяки реалізації проекту протягом трьох фаз у сільських територіальних громадах відновлено соціальну і комунальну інфраструктуру у сферах охорони здоров'я, екології, водопостачання, управління житловим сектором, енергоефективності і місцевого економічного розвитку. Протягом 2013–2014 рр. у сільських територіальних громадах створено 16 багатофункціональних кооперативів: 3 – з охолодження і збуту молочних продуктів, 11 – із заготівлі та зберігання овочів і фунтів, 1 – із заготівлі м'яса, 1 – з надання сервісних послуг. У цілому, 1,5 тис. осіб з 1 018 домогосподарств беруть участь у діяльності обслуговуючих кооперативів. Загальна сума грантової підтримки для розвитку 16 кооперативів становить 6,0 млн грн. Для фінансування проектною заявкою проектом надавалося до 70% коштів від загального бюджету, до 30% – внеску самих кооперативів і не більше 15% інвестицій – із місцевих бюджетів. Для забезпечення господарської діяльності та придбання необхідного обладнання проектом підтримано 20 мікропроектів. Максимальний розмір грантової допомоги становив 25, 10 і 5 тис. дол. США за 1, 2 і 3 фазами проекту відповідно [18].

Отже, можемо зазначити, що вагомими перешкодами участі сільських громад у грантових програмах є низька їх інформованість про можливості залучення додаткових фінансових ресурсів, недостатність фахівців із проектного менеджменту та відсутність цільових програм на місцевому рівні, з яких можна здійснити співфінансування міжнародних проектів. Крім того, недостатня активність посадових осіб органів місцевого самоврядування стримує соціально-економічний розвиток територіальних громад. Тому, на наш погляд, доцільно здійснювати публічне управління міжнародними проектами технічної допомоги на державному, регіональному і місцевому рівнях (нормативно-правову, організаційну, фінансову та інформаційну підтримку) з метою активізації грантової діяльності у сільській місцевості шляхом:

– організації спільних координаційних нарад із провідними фахівцями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерства аграрної політики та продовольства та Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, агенціями регіонального розвитку та іншими інститутами громадянського суспільства,

Механізми державного управління

представниками проектів міжнародної технічної допомоги щодо визначення проблем і перспективних напрямів для надання грантів;

- розроблення та прийняття цільових програм державними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, за якими здійснюватиметься взаємоузгодження механізмів реалізації грантових проектів і джерел їх співфінансування;

- ширшого залучення до співучасті у грантовій діяльності профільних інститутів громадянського суспільства (Всеукраїнської асоціації сільських і селищних рад; Асоціації об'єднаних територіальних громад; Асоціації сільських, селищних та об'єднаних громад України; Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України, Асоціації фермерів і приватних землевласників України, Союзу учасників сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів) для реалізації масштабних проектів і мультиплікації напрацьованого досвіду;

- проведення заходів зі створення регіональних кооперативних об'єднань на засадах державно-приватного партнерства, зокрема для сільського господарства необхідно передбачити будівництво кооперативних сховищ для сільськогосподарської продукції (овочів, фруктів, зернових), забійних цехів, м'ясо- і молокопереробних мініцехів, складських приміщень для зберігання добрив, засобів захисту рослин, насіння, техніки; для комплексного розвитку сільських територій слід акцентувати увагу на створенні кооперативних інженерних мереж (водо- і газопроводів, водостоків), цивілізованих сміттєзвалищ, об'єктів надання житлово-комунальних, будівельних, ремонтно-експлуатаційних, логістичних, інформаційно-консультаційних, туристично-рекреаційних та інших послуг;

- активізації діяльності сільськогосподарських дорадчих служб на місцевому рівні, які повинні стати з'єднувальною ланкою між ініціативною громадою, грантодавцями, державними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, забезпечувати дорадний супровід оформлення документів і реалізації проекту;

- здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців із проектного менеджменту та дорадництва з метою їх подальшого введення до штатної структури об'єднаної територіальної громади;

- обміну досвідом через організацію робочих візитів делегацій органів державної і місцевої влади, представників громадських організацій та обслуговуючих кооперативів у сільській громаді, в яких успішно реалізовані грантові проекти.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можемо зазначити, що міжнародна технічна допомога відіграє важливу роль у становленні обслуговуючої кооперації та комплексному розвитку сільських територій. Її використання за рахунок грантових програм сприяє підвищенню рівня зайнятості та доходів сільського населення, підтримці малих сільськогосподарських товаровиробників, створенню об'єктів виробничої, інженерної і соціальної інфраструктури у сільській місцевості. Встановлено, що найбільшими донорами в аграрній сфері є ЄС, США, Канада та Програма розвитку ООН, проекти яких реалізуються на національному, регіональному і місцевому рівнях та мають довготерміновий характер. Головною умовою участі у грантових проектах є співфінансування з місцевого бюджету та за рахунок учасників кооперативів. Вважаємо, що публічне управління міжнародними проектами технічної допомоги у сфері розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій має активізувати грантову діяльність у громадах шляхом налагодження тісної співпраці міністерств, агенцій регіонального розвитку та інших інститутів громадянського суспільства, державних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, дорадчих служб та обслуговуючих кооперативів. Подальші дослідження слід зосередити на механізмах реалізації проектів міжнародної технічної допомоги щодо створення кооперативних об'єднань на регіональному рівні.

Список використаних джерел:

1. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник ЖНАЕУ. 2012. № 1. Т. 2. С. 3–12.
2. Малік М.Й., Корінець Р.Я. Оцінка перспектив розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Економіка АПК. 2012. № 7. С. 3–8.
3. Савков А.П., Орлатий М.К., Кучер М.І. Публічне управління сільськими територіями України: навч. посіб. / за ред. А.П. Савкова. Київ, 2016. 336 с.
4. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. Економіка АПК. 2005. № 11. С. 51–56.
5. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-п>.
6. Довідка про міжнародну технічну допомогу Україні. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e485115d-5f7c-480d-ab90-563def7e4053&title=DovidkaProMizhnarodnuTekhnichnuDopomoguUkraini>.
7. Про схвалення Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 рр.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 р. № 697-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-р>.
8. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
9. Open Aid Ukraine: офіційний портал координації міжнародної допомоги України. URL: <http://openaid.gov.ua/uk>.
10. Залучення міжнародної технічної допомоги в агропромисловий сектор: Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://minagro.gov.ua/node/14096>.
11. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 р. № 1087-IV. Відомості Верховної Ради. 2004. № 5. Ст. 9.
12. Проект «Розвиток молочного тваринництва і низька продуктивність сільськогосподарських ринків»: підсумкова прес-конференція 24 січня 2017 р. П'ятихатки, 2017. 12 с.
13. Розвиток можливостей кооперативу для захисту правових і економічних інтересів особистих селянських господарств, а також розширення асортименту молочної продукції соціальної сфери Томашпільського району (Вінницька область). URL: <https://surdp.eu/Development-of-possibilities-of-the-cooperative-for-protection-of-legal-and-economic-interests-of-private-peasant-farms-in-Tomashpil-district>.
14. Приліпко С.М., Макушок О.В., Шевченко Н.О., Лепьошкіна Т.Я. Управління сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами: практик посіб. Черкаси: Видавець Вовчок О.Ю., 2017. 200 с.
15. USAID/Fintrac/ Партнерство заради інновацій: «Розвиток сімейних ферм, об'єднаних в сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи». URL: <http://dobrobut-hromad.org/current-projects/usaidd-fintrac-partnerstvo-zaradi-innovatsiy.html>.
16. Проект розвитку зерносховищ та сільськогосподарських кооперативів в Україні (Канадський кооперативний зерновий проект). URL: <http://www.zerno.org.ua/grain-project>.
17. Український проект бізнес-розвитку плодоовочівництва UHBDP. URL: <https://uhbdp.org/ua/about-us/what-is-uhbdp>.
18. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду. URL: <http://cba.org.ua/>.

References:

1. Zinovchuk V.V. Orhanizatsiino-pravovi zasady stanovlennia silskohospodarskoi kooperatsii v Ukraini. Visnyk ZhNAEU. 2012. № 1. t. 2. S. 3–12.
2. Malik M.I., Korinets R.Ya. Otsinka perspektyv rozvytku silskohospodarskykh obsluhovuiuchykh kooperatyviv. Ekonomika APK. 2012. № 7. S. 3–8.
3. Savkov A.P., Orlatyi M.K., Kucher M.I. Publichne upravlinnia silskymy terytoriiamy Ukrainy: navch. posib. / za red. A.P. Savkova. Kyiv, 2016. 336 s.
4. Sabluk P.T. Rozvytok silskykh terytorii v konteksti zabezpechennia ekonomichnoi stabilnosti derzhavy. Ekonomika APK. 2005. № 11. S. 51–56.
5. Pro stvorennia yedynoi systemy zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.02.2002 № 153. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-p>.
6. Dovidka pro mizhnarodnu tekhnichnu dopomogu Ukraini. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e485115d-5f7c-480d-ab90-563def7e4053&title=DovidkaProMizhnarodnuTekhnichnuDopomoguUkraini>.
7. Pro skhvalennia Stratehii zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy i spivrobitnytstva z mizhnarodnymy finansovymy orhanizatsiiamy na 2013–2016 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.09.2013 r. № 697-r. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-r>.
8. Yedyna kompleksna stratehiia ta plan dii rozvytku silskoho gospodarstva ta silskykh terytorii v Ukraini na 2015–2020 roky. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
9. Open Aid Ukraine: ofitsiinyi portal koordynatsii mizhnarodnoi dopomohy Ukrainy. URL: <http://openaid.gov.ua/uk>.
10. Zaluchennia mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v ahropromyslovyy sektor: Ministerstvo aharnoï polityky ta prodovolstva Ukrainy. URL: <http://minagro.gov.ua/node/14096>.
11. Pro kooperatsiiu: Zakon Ukrainy vid 10.07.2003 r. № 1087-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2004. № 5. St. 9.
12. Proekt “Rozvytok molochnoho tvarynnytstva i nyzka produktyvnist silskohospodarskykh rynkiv”: pidsumkova pres-konferentsiia 24 sichnia 2017 roku. Piatykhatky, 2017. 12 s.
13. Rozvytok mozhlyvosti kooperatyvu dlia zakhystu pravovykh i ekonomichnykh interesiv osobystykh selianskykh gospodarstv, a takozh rozshyrennia asortymentu molochnoi produktsii sotsialnoi sfery Tomashpilskoho raionu (Vinnytska oblast). URL: <https://surdp.eu/Development-of-possibilities-of-the-cooperative-for-protection-of-legal-and-economic-interests-of-private-peasant-farms-in-Tomashpil-district>.
14. Prylipko S.M., Makushok O.V., Shevchenko N.O., Leposhkina T.Ia. Upravlinnia silskohospodarskymy obsluhovuiuchymy kooperatyvamy: praktychni posibnyk. Cherkasy: Vydavets Vovchok O.Yu., 2017. 200 s.
15. USAID/Fintrac/ Partnerstvo zarady innovatsii: “Rozvytok simeinykh ferm, obiednanykh v silskohospodarski obsluhovuiuchi kooperatyvy”. URL: <http://dobrobut-hromad.org/current-projects/usaid-fintrac-partnerstvo-zaradi-innovatsiy.html>.
16. Proekt rozvytku zernoskhovyshch ta silskohospodarskykh kooperatyviv v Ukraini (Kanadskyi kooperatyvnyi zernovyi proekt). URL: <http://www.zerno.org.ua/grain-project>.
17. Ukrainskyi proekt biznes-rozvytku plodoovochivnytstva UHBDP. URL: <https://uhbdp.org/ua/about-us/what-is-uhbdp>.
18. Mistsevyi rozvytok, oriientovanyi na hromadu. URL: <http://cba.org.ua/>.

В. М. Сисюк, кандидат наук
з державного управління,
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ МАСОВОГО СПОРТУ НА СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ЗДОРОВОЇ ОСОБИСТОСТІ

Вивчено особливості державної політики із розвитку сфери фізичної культури та масового спорту. Досліджено явище масового спорту як прояв активної участі особистості у громадянських трансформаціях. Проаналізовано засади валеології й особливості розвитку особистості внаслідок фізичного виховання в суспільстві. Обґрунтовано державну політику в системі фізичного виховання щодо розвитку масового спорту.

Ключові слова: державна політика, масовий спорт, фізичне виховання, особистість, трансформації, валеологія, освіта, суспільство.

V. M. Sisyuk. Features of the influence of state policy of mass sports on socio-psychological factors of healthy personality formation

Today, ideological and moral factors are changing and this fact forces us to make the considerable efforts to solve the important objectives for strengthening the public health. Analysis of scientific literature in public management showed, that despite differences of scientific approaches, in our native and western science, there have been researched only the general trends of social-educational processes, while the question of peculiarities of public health development do not find their reflection. Effectiveness of public management of social-educational processes depends on internal and external factors, which have an influence on the individuals. The influence of each factor is selectively marked due to a number of circumstances, including the individual's awareness of internal beliefs, values and ideals. Socially active person can defend his / her social interests, has the developed consciousness and culture, and is actively involved in the public life of the society.

Public administration in a system of preserving and improving the health level of students is a complex mechanism appointed to achieve these goals that has defined structure, a set of legal rules, methods, means, instruments of state influence on the management object. Taking into account the number of problems that are caused by certain objective and subjective reasons, the main among which are the lack of socio-economic development of the country and inappropriate management of institutions at all levels of the health system, public authorities should pay more attention to the culture of healthy lifestyle of people and its social advancement. Mass sports can perform an integrative role as an organizational mechanism of public management, and plays an important role in improving health, physical preparation and, as a result, national welfare.

Permanent growth of requirements for the development of youth in the aspect of their self-education and self-improvement of intellectual, creative and physical possibilities, require from educational community to implement the educational process of the latest educational and educational technologies and means. This, in particular, results in the formation of a broad worldview, self-awareness and professional competences on the principles of responsible attitude towards their own health as the basis on which the future strategy of career and life success is being built.

Particular importance is the formation of a model that would ensure the systemic activity of youth in physical education and self-education. Among such factors, the vital are: stimulation, motivation and formation of students' needs for independent physical education, as an important part of the overall culture of the individual, a means of personal development. Physical culture and mass sports, methods and systems of rehabilitation should take a special place in the university and become obligatory attribute of active rest of each student on the basis of a healthy lifestyle.

© **В. М. Сисюк, 2018**

The realization of social opportunities in physical education and sports involves the transition to a new model of this direction. When the interests, needs and motives of a young person are in the center of attention of the educational system, this will enable a significant activation of the process of self-realization and establish in the public opinion and public practice the priority of the recreational motor activity for the prevention of diseases and associative behavior. Accordingly, this approach will provide an opportunity to modernize the model of development of physical culture and mass sports with the task of preserving and improving the health of youth.

During the organization of physical education, considerable attention should be paid to physical culture and recreational work, modern methods of recreation, studying the health effect of physical exercises and the possibility of their application for recreation as well as physical culture of the individual. The main emphasis should be on educating students in a clear comprehension and understanding that the priority task is the individual health of a person, his/her ability to control the state of health.

The humanistic orientation of the pedagogical process should include the purposeful integration of biological and social needs, intellectual and ethical bases in the implementation of genetically predetermined natural instincts of each student during his / her studies at the university. Physical education of students determines the specifics of the allocation of differentiated goals and pedagogical tasks. The basis of the physical education of students should be the formation of a harmoniously highly-spiritual and highly moral personality, a qualified specialist who leads the systemic skills in the sphere of physical culture.

Key words: state policy, mass sport, physical education, personality, transformation, valeology, education, society.

Постановка проблеми. Особливістю нинішнього розвитку цивілізації є глобальна криза, яка охоплює світ у всіх його сферах: економічній, соціальній, політичній і моральній. Водночас забувається істина, що інвестування в людей набагато важливіше, ніж інвестування в технології. Інвестування в людей полягає у розвитку їх обізнаності та інвестуванні в їхнє здоров'я. Зниження фізичної активності, обмеження адаптації до мінливої реальності також викликає розчарування, апатію та імпульс підтримки з боку держави.

З огляду на основні причини захворюваності та смертності в різних країнах світу можна зробити висновок про те, що неправильне харчування і відсутність адекватної фізичної активності сприяє цьому більше, ніж вплив шкідливих факторів навколишнього середовища. Людина може діяти, змінюючи свій спосіб життя та припиняючи деградацію середовища, в якому вона живе. У подоланні біологічних і соціальних загроз, що охоплюють сьогоденне покоління, важливу роль може відіграти чітко визначена та послідовно реалізована державна політика фізичного виховання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відсутність комплексу наукових пропозицій щодо державної політики збереження для суспільства потенціалу здоров'я вражає. Це викликає подив, тому що демографічні проблеми, всебічно проаналізовані в програмах, дають підстави для цього [3]. Зокрема, зростатиме проблема здоров'я старшого покоління, для суспільства виникає необхідність забезпечити цій категорії гідну старість.

Це має велике значення – не лише гуманітарне, але й економічне, оскільки знижується тягар на систему охорони здоров'я. Сучасні автори пишуть досить багато про здоров'я, але існує невелика кількість праць, які б урахували такі важливі фактори, як зміцнення здоров'я, профілактика та здоровий спосіб життя.

Необхідно постійно вдосконалювати теорію фізичної культури, проводити дослідження та збагатити методи масового спорту, фізичного виховання, рекреації та реабілітації [5]. Фізична активність суспільства – це основа, на якій можна створити базу здорового способу життя, і це найкращий спосіб знизити тягар все більш неефективної медичної допомоги. Середовище фізичної культури повинне організовано, планомірно і свідомо приймати відповідні ініціативи органів державної влади, не тільки критикувати, але й підтримувати, коли потрібно взяти на себе тягар відповідальності.

Мета статті – дослідити стан державної політики розвитку масового спорту та його вплив на соціально-психологічні фактори формування здорової особистості в суспільстві.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Вивчити особливості державної політики із розвитку сфери фізичної культури та масового спорту.
2. Дослідити явище масового спорту як прояву активної участі особистості у громадянських трансформаціях.
3. Проаналізувати засади валеології й особливості розвитку особистості внаслідок фізичного виховання в суспільстві.
4. Обґрунтувати державну політику в системі фізичного виховання щодо розвитку масового спорту.

Виклад основного матеріалу. Основною умовою успіху в реалізації оздоровчих державних програм є розуміння того факту, що основою для збереження здоров'я є валеологічна освіта. Пропаганда популяризації здоров'я має полягати у мінімізації шкідливих звичок і розробці соціальних норм поведінки, орієнтованих на здоров'я. Валеологічна освіта – це інвестиції в людину, держава повинна підвищити обізнаність громадян щодо загроз для здоров'я кожної людини, в якій органи державної влади повинні сформувавши мотивацію діяти активно і творчо у цьому контексті [8]. У молоді адекватний рівень фізичної активності має вирішальне значення для фізичного, психічного та соціального розвитку.

Масовий спорт є символом ефективних фізичних даних, душевної рівноваги, досконалості рухів, це здатність діяти в групі, поєднувати елементи суперництва та співпраці, має освітню цінність і є підготовкою молоді до дорослого життя. Сьогодні мало уваги приділяють цінності спорту в розвитку та житті молоді.

Заняття фізичною культурою, крім незаперечних спортивних цінностей, мають інтегровані цінності. Вони утворюють модель життя, в якій спорт має міцні зв'язки з фізичним і психічним, а також із соціальним здоров'ям. Масовий спорт – це не лише сфера, спрямована на підтримку здоров'я, але й можливість покращити інтелектуальну діяльність, встановити належні міжособисті контакти, вміння діяти і взаємодіяти в групі, збагачувати емоційний досвід.

Фізична культура зміцнює норми суспільного життя, правила чесної гри в спорті можуть і повинні бути перенесені у суспільне життя [11, с. 79]. Орієнтована на охорону здоров'я валеологічна освіта надає знання та навички, може бути важливим чинником у пошуку власного способу життя, в якому моральні цінності підвищують загальнолюдські в усьому суспільному житті. У спорті існує мета – це досягнення психофізичної досконалості та всебічного розвитку, у т. ч. позитивного індивідуального і соціального життя. Соціальний вимір масового спорту виражається у доброзичливості між людьми, соціальними групами, дотриманням принципів об'єктивної самооцінки й уникненням антисоціальної поведінки.

Існує необхідність у мобілізації простору для освіти і самоосвіти у сферах людської діяльності, таких як фізичний відпочинок і спорт, якщо комплексно розвивати людину у всіх її напрямках. Аналіз феномену масового спорту, знань, що досягаються у спорті, а також факторів соціального впливу спорту на активність людини є головним завданням органів державної влади у цій сфері [2]. Фізична культура стає способом культивування не тільки життєво важливих цінностей, що виникають внаслідок занять спортом, але і моральних, духовних цінностей.

Сфери соціального формування майбутніх спортсменів та учасників спорту для всіх уособлюють розвиток людини в її соціологічному вимірі. Фізичне виховання і спорт не повинні бути відокремленими від впливу соціуму, тому що кожна сфера виховання має вплив на фізичний розвиток, а фізична культура впливає і на психічний.

Масовий спорт і фізичне виховання в контексті державних програм дій мають характеризувати тенденції і напрямки соціального впливу [7]. Фізичне виховання має бути зрозуміле, фізкультурно-спортивна активність повинна стати турботою про гідність людини, що впливає з людської раціональності.

Людина повинна бути уособленням відповідних фізичних форм, цілісною структурою, яка вимагає рівномірного підходу. Фізична особа не може розвиватися без інтелектуальної участі фізичної культури. Необхідно формувати людину як особистість, її поведінку, манери; спорт має стати відповідним середовищем для формування особистості. Систематичне навчання, наполеглива робота, самодисципліна, повага до інших і підпорядкування соціальним нормам сприяє формуванню особистості.

Фізичні вправи нейтралізують стрес і психічне перевантаження, запобігають виникненню багатьох захворювань, відновлюють фізичну і розумову силу, форму тіла і задовольняють життєві потреби [10]. Такі форми людської діяльності, як спорт або фізичний відпочинок, сприяють психофізичній активності, зміні способу та середовища життя, неформальним контактам з іншими людьми, набуттю нового досвіду, знань і навичок [4]. Масовий спорт безпосередньо сприяє зростанню суспільної свідомості, створює великий простір для освіти і самоосвіти. Фізична культура призначена для відпочинку і діяльності, ефективно розвиває людину, особливо якщо вона займає активну життєву позицію і бачить цінність життя.

Однак не слід забувати про проблему самовдосконалення та досягнення майстерності особи у спорті, спорт також розуміється як свідчення наполегливої, раціональної і виконаної з гідністю роботи. Спорт належить до сфери діяльності, в якій спланована робота з удосконалення майстерності часто відіграє вирішальну роль у досягненні успіху. Існує потреба піклуватися про здоров'я для розвитку особистості, заради морального та духовного розвитку. Той факт, що масовий спорт є потребою суспільства, як і фізична культура, є беззаперечним.

Важливо з позиції фізичного виховання обґрунтувати фізичний відпочинок, а також профілактику охорони здоров'я та всебічного розвитку особистості. Заняття людини у вільний час спортом або фізичною активністю формує багато властивостей особи, звичок і переваг, які потім впливають на поведінку. Фізична культура і спорт для всіх включає в себе різні форми фізичної активності, вжиті у вільний час для відпочинку, розваг і самовдосконалення. Для того, щоб підготувати ґрунт для активного і раціонального заповнення вільного часу, потрібно «пробудити» фізичні потреби підростаючого покоління для занять масовим спортом.

Акцент на здоров'я та гігієну, а також фізичний рух і розумовий розвиток потрібно підкріпити реальною ідеєю масового спорту, яка полягає у створенні органами державної влади умов для розвитку особистості в державі [11]. Фізична культура є частиною національної культури, а масовий спорт є частиною фізичної культури, і лише таким чином стає національною культурою. Відношення і значення теоретичних і практичних складників концепцій фізичної культури і спорту неоднозначні, однак ретельний аналіз показує, що практично все у галузі фізичної культури породжується масовим спортом. Заняття фізичною культурою дозволяє реалізувати різні прагнення і є засобом для покращення якості життя. Цього достатньо, щоб з'ясувати, наскільки здорове суспільство може розвиватися позитивно у всіх аспектах.

Потрібно залучати молодих людей до універсальної фізичної активності. Крім цього, систематичні фізичні навантаження часто виходять за рамки суто фізіологічних наслідків і впливають на психічний і соціальний стан [9, с. 114]. У сфері фізичної культури здоров'я особи відстає, і замість того, щоб сміливо просувати складними, але необхідними кроками у державних стратегіях, суспільство йде лінією найменшого опору, акцентуючи на найпростіших завданнях.

Зміни в способі життя суспільства – це один із найважливіших процесів, їх сенс повинен бути прийнятий як інтелектуально, так і емоційно. Цей процес можна і потрібно планувати, ініціювати й організувати органам державної влади як встановлений обов'язок. Суспільство робить велику стратегічну помилку, посилаючи ці проблеми у сферу особистих і приватних зобов'язань. Держава та її структури мають подбати про розвиток фізичної культури шляхом

створення більш сприятливих умов для розвитку фізичної культури, підтримки і стимулювання різних форм активації життя людей.

Відсутність здоров'я, обмежена фізична активність викликає специфічні хронічні захворювання. Мобільність, адаптивність, перенавчання, тимчасова міграція викликають численні вторинні проблеми зі здоров'ям. А трудоголізм, недостатній відпочинок розширює професійну нестійкість, стимулюючи готовність підтримувати стан людей добавками, стимуляторами й енергетиками.

У сфері освіти, охорони здоров'я і фізичної культури переважають інтереси суспільства у багатьох сферах життя [1]. Органи державної влади в різних дискусіях і роботі за програмами і планами держави часто не обговорюють суті: чи вона узгоджується з висновками науки і чи буде вона приносити соціальні результати у перспективі.

Така поведінка влади, скорочення і нехтування думкою інтелектуальної еліти є суїцидальною в довгостроковій перспективі. Таке сприйняття небезпечне, коли стосується ідей, систем цінностей, основ цивілізації та культурної традиції [6]. Розвиток масового спорту повинен легко, але ефективно координуватися органами державної влади, йому не потрібні спеціальні стимули.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Масовий спорт має стати надзвичайно популярним, і тому його потрібно розглядати як елемент масової культури. У звичайному розумінні фізичне виховання зазвичай пов'язане з навчанням, метою якого є вдосконалення та формування фізичної підготовленості серед молоді. Серед теоретиків фізичної культури відома позиція про те, що три компоненти – спорт, фізичний відпочинок і фізичне виховання – складають основу фізичної культури. Спорт є соціальним благом і завдяки всім формам соціальної активності сприяє створенню соціальних відносин, доброму психічному самопочуттю та покращенню фізичного стану громадян.

Основа успіху в досягненні сучасних цілей фізичного виховання полягає у прийнятті державної комплексної концепції роботи в галузі фізичної культури. Державна концепція фізичної культури має бути визнана як форма громадянської свідомості. Фізична культура має включати змагальні види спорту, масовий спорт, аматорський спорт, спорт для інвалідів, фізкультурні ігри, фізична рекреація. У цілому, фізична культура повинна складатися з таких елементів, як масовий спорт, фізичне виховання і фізична реабілітація. У розвитку фізичної культури мають бути присутні знання про єдину ефективну роль фізичної активності в підтримці та підвищенні здоров'я і зниження нездатності практичного використання цього знання для власного блага.

Список використаних джерел:

1. Довгань Н. Зміст фізичного виховання студентів ВНЗ у процесі поза аудиторної діяльності. Сучасні проблеми здоров'я та здорового способу життя у педагогічній освіті. Київ, 2016. С. 50–54.
2. Дутчак М.В. Моніторинг в системі державного управління спортом для всіх в Україні. Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту. 2008. № 9. С. 34–43.
3. Зеленюк О. Тілесне здоров'я студентської молоді: акмеологічний дискурс. Актуальні проблеми фізичного виховання і спорту в сучасних умовах. Київ, 2015. С. 120–121.
4. Изаак С. Государственно-частное партнерство в сфере физической культуры и спорта. Управление собственностью: теория и практика. Москва, 2011. С. 25–28.
5. Каменков В. Роль местных исполнительных и распорядительных органов в сфере физической культуры и спорта. Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. 2010. С. 159–165.

6. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 19 с.
7. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf.
8. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Х.: в-во «Магістр», 2012. № 1. 205 с.
9. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів. регіон. Ін-т держ. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; за заг. ред. В.С. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. № 30. С. 212–219.
10. Рудий В. Сучасні стратегії поліпшення фінансування системи охорони здоров'я та можливі шляхи їх застосування в законодавстві України. Ваше здоров'я. 2010. № 37. С. 3–4.
11. Шукатка О. Формування здоров'язберігаючої компетентності майбутніх економістів на засадах аксіології: монографія. Львів: ЛДФА, 2014. 219 с.

References:

1. Dovgan N. (2016). Content of physical education of students of higher educational institutions in the process of outside the classroom activity. Modern problems of health and healthy lifestyle in pedagogical education. Kyiv. P. 50–54.
2. Dutchak M. (2008). Monitoring in the system of state management of sports for all in Ukraine. Pedagogy, psychology and medical and biological problems of physical education and sports. № 9. P. 34–43.
3. Zelenyuk O. (2015). Body health of student youth: acmeological discourse. Actual problems of physical education and sports in modern conditions. Kyiv. P. 120–121.
4. Izaak S. (2011). Public-private partnership in the field of physical culture and sports. Property Management: Theory and Practice. Moscow. P. 25–28.
5. Kamenkow V. (2010). The role of local executive and administrative bodies in the field of physical culture and sports. Bulletin of the Supreme Economic Court of the Republic of Belarus. P. 159–165.
6. Konovalova I. (2011). Mechanism of sovereign administration of regional social programs in Ukraine: abstract. dis. ... cand. sciences. hp manage: 25.00.02. Harkiv, 19 p.
7. Kostyuk I. (2013). Sovereign administration in Ukraine in the period of reale state administrative reform: basic understanding of the category. Sovereign administration and misteam. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf.
8. Melyakov A. (2012). Humanitarian sphere yak subject matter doslizhennautsi sovereign control. Theory and practice of sovereign management: ST. sciences. etc. H.: Magistr. № 1. 205 p.
9. Parubchak I. (2012). The social significance of youth ful community organizations and organizations of national reale state policies. Effectiveness of the sovereign administration: st. sciences. pr. Lviv: LRIDYNADY. № 30. P. 212–219.
10. Rudy V. (2010). Such strategic strategies are a system of public health and health that can be found in the laws of Ukraine. Your health. № 37. P. 3–4.
11. Shukatka O. (2014). Formation of healthcare-keeping competence of future economists on the principles of axiology: monograph. Lviv: LDFA. 219 p.

М. М. Хитко, старший викладач
кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

РОЛЬ І СПЕЦИФІКА СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

Розглянуто проблему визначеності державного стратегічного планування в освіті. Виділено основні характеристики цієї управлінської функції, які є ключовими для адекватного розуміння її ролі у процесі здійснення освітніх і соціальних змін. Визначені основні чинники зростання ролі стратегічного управління в освіті у контексті необхідності реформування галузі. Обґрунтовано необхідність переорієнтації стратегії розвитку галузі на показники зовнішньої ефективності і зміни концептуальної основи стратегічного планування освітніх реформ і їх державно-управлінського забезпечення.

Ключові слова: державне управління, стратегічне планування, освітні реформи, інновації.

M. M. Khitko. Role and specificity of strategic public planning in education management

The problem of the definition of state strategic planning in education is considered. The main features of this management function are highlighted, which are key to an adequate understanding of its role in the process of educational and social change. The main factors of the growth of the role of strategic management in education in the context of the need for industry reform are determined. The necessity of reorientation of the industry development strategy to the indicators of external efficiency and the change of conceptual basis of strategic planning of educational reforms and their state-management support is substantiated.

At the core of the innovation changes in the system of state governance, the branch thus finds the objectives of increasing the external efficiency of education, focused on solving social problems, rather than achieving the goals that are guided by the industry itself. Among the requirements of external efficiency to domestic education, the provision of personal competitiveness of citizens as specialists is at the forefront; their preparation for life and activities in the context of the global information space and, accordingly, the establishment of education as a communicative process; formation of the ability to social and professional mobility; reorientation to innovation and creative personality. On the basis of strategic management, the task of adapting the mechanisms of state planning to the tasks of reorienting to the needs of a changing external socio-cultural environment of education is solved.

Key words: public administration, strategic planning, educational reforms, innovations.

Постановка проблеми. Роль стратегічного планування в освіті визначається радикальним зростанням значущості освітньої галузі для забезпечення соціально-економічних цілей і гуманітарних проблем сучасної цивілізації та кожної країни. Сьогодні загальновизнано, що ефективність освітньої діяльності стосовно продукування та поширення знань і формування людського капіталу та технологічного потенціалу є основним ресурсом соціального розвитку. Характер впливу освіти на суспільство вирішальною мірою залежить від управління освітніми процесами, а тому можна погодитися з дослідниками, які прямо пов'язують ефективність державного управління в освіті з успішністю інноваційних процесів у соціально-економічній сфері [5, с. 115].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічного планування в освіті на рівні механізмів та інструментарію державного управління представлена у роботах Н. Абашкіної, А. Власюка, Г. Дмитренко, М. Лещенко, В. Лугового, С. Калашникової, І. Ковчиної, К. Корсака, Б. Мельниченка, С. Майбороди, Л. Пуховської, А. Сбруєва та інших фахівців. Достатньо добре висвітлено динаміку освітянських та управлінських реформ, напрями змін

© М. М. Хитко, 2018

у системі планування освітніх реформ. Однак загалом роль і специфіка планування стратегії розвитку освіти у контексті загальносоціальних модернізаційних реформ є недостатньо дослідженим аспектом проблеми.

Метою статті є визначення ролі та специфіки стратегічного планування як механізму державного управління в освіті у контексті загальносоціальних модернізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні актуальною є не просто якість державного управління освітою, а результат цієї регулюючої діяльності з погляду інтересів суспільства. Пріоритетного значення набувають не стільки управлінські показники внутрішньої успішності освітньої діяльності, скільки підвищення ролі освіти як чинника суспільного розвитку загалом. Сьогодні успішне управління освітою визначається не кількістю медалістів чи переможців олімпіад, а внеском освіти у вирішення проблем країни, регіону, громади. Результативність освітньої галузі і державного управління нею спирається на адекватність досягнутих освітніх цілей тим цілям соціокультурного розвитку, які стоять перед суспільством і актуалізуються у відповідних державних стратегіях розвитку.

В основі інноваційних змін у системі державного управління галуззю відтак виявляються завдання зростання зовнішньої ефективності освіти, орієнтовані на вирішення соціальних завдань, а не досягнення цілей, якими керується сама галузь. Останні значною мірою зумовлені соціальними потребами, проте суттєво трансформуються внаслідок внутрішньосистемних особливостей та інтересів освітньої сфери. Останнім часом спостерігається навіть деформація власне освітніх цілей стосовно завдань розвитку країни. Наприклад, за галузевими показниками ми маємо величезні успіхи у навчальних результатах всіх рівнів і, відповідно, освітні цілі переважно досягнуті, проте наявні знання і навички випускників освітніх закладів не задовольняють тих вимог, які до них ставить суспільство, економіка країни, роботодавці тощо.

Саме цей соціально орієнтований контекст державного управління освітою лежить в основі максимізації ролі стратегічного галузевого управління та планування розвитку освіти в інтересах суспільства. Освітній розвиток сьогодні здійснюється як відображення запитів до результатів освітньої діяльності не тільки її учасників, а й органів державної влади, підприємств, бізнесу, територіальних громад тощо. Регулювання освітньої сфери з боку органів державного управління має здійснюватися на основі поєднання інтересів усіх зацікавлених у результатах освітньої діяльності соціальних суб'єктів, відповідно, інноваційна модель управління галуззю ґрунтується на поєднанні їх цілей у межах певної цілісної стратегії розвитку. А це можливо зробити лише у тому разі, якщо в основі такої моделі лежить стратегічне планування освітнього розвитку. Саме воно є найбільш адекватним управлінським механізмом забезпечення пріоритетності соціальних цілей над галузевими та підпорядкування приватно-корпоративних інтересів освітніх суб'єктів інтересам споживачів освітніх послуг.

У межах вказаної глобальної тенденції практично-соціальної переорієнтації освітньої діяльності у процесі її реформування на показники зовнішньої ефективності діє значна кількість конкретних чинників зростання значення стратегічного державного управління освітою. Воно необхідне для переведення розвитку країни на модель інноваційного розвитку, забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, становлення в країні високотехнологічного та інтелектуалоемного виробництва, інтеграції країни до світового економічного простору й адаптації до вимог процесів глобалізації та інформатизації. Всі вказані процеси мають пріоритетну освітньо-наукову складову частину, яка може формуватися лише на основі цілісної довгострокової державної освітньої стратегії.

Важливим є і особистісно-кадровий вимір освітньої діяльності, формування як людського капіталу, так і гуманітарно-інтелектуального потенціалу українського суспільства. Серед вимог зовнішньої ефективності до вітчизняної освіти на перших місцях знаходяться за-

безпечення особистісної конкурентоспроможності громадян як фахівців; їх підготовка до життя та діяльності в умовах глобального інформаційного простору і, відповідно, утвердження освіти як комунікативного процесу; формування здатності до соціальної та професійної мобільності; переорієнтація на інноваційно-креативну особистість як модель випускника освітнього закладу з вирішенням проблем індивідуалізації освітнього процесу та його неперервності.

Стратегічне планування є ефективним механізмом вирішення і внутрішніх проблем вітчизняної освіти з погляду як інтересів споживачів освітніх послуг, так і адаптації до умов світового і європейського освітнього простору. Тільки у межах використання стратегічного планування в освіті відкриваються можливості формування механізмів соціального партнерства, без чого неможливо інтегрувати галузь у процеси соціально-економічної модернізації. Вже кілька років освіта розвивається в умовах негативних демографічних процесів, і тільки стратегічне планування може допомогти пом'якшити їх руйнівний вплив на вітчизняні освітні заклади.

Шляхом стратегічного планування доцільно вирішувати і проблему перетворення декларативних намірів модернізації галузі на реальний інноваційний процес. Нині на всіх рівнях вітчизняної освіти йдуть системні модернізаційні процеси, пов'язані зі становленням Нової української школи, інтеграцією до Болонського процесу, адаптуванням до нових форм державного управління галуззю. Очевидно, на часі такі конкретні напрями змін, як диференціація вишів, створення більш ефективної системи взаємодії освіти та роботодавців і механізмів недержавного фінансування освіти, виокремлення системоутворюючих вишів, суттєва зміна інструментів фінансування освіти тощо. Все це неможливо здійснити без обґрунтування нових довгострокових цілей розвитку галузі у межах стратегічного планування, яке має розробити механізми і ресурсне забезпечення як зміни ролей різних освітніх суб'єктів, так і нових напрямів державної освітньої політики, упровадження відповідного управлінського інструментарію.

Проте найбільш важливим є забезпечення зростання ролі освіти у вирішенні соціально-економічних проблем країни та її гуманітарної сфери. Освіта є одним із головних факторів зростання виробництва, доходів населення, якості життя людей і, відповідно, людського капіталу та продуктивності праці. Завдяки освіті зростає матеріально-виробничий і гуманітарний потенціал суспільства, формується система цінностей, що визначає можливості його подальшого інноваційного розвитку. Будь-які системні трансформації, особливо постіндустріального зразка, опираються на освітні інновації як один із вирішальних чинників інституційного рівня, який визначає основні риси інноваційного розвитку суспільства – починаючи від науки і закінчуючи системою соціальних і міжособистісних відносин. Тому можна погодитися з дослідниками, котрі вважають, що «управління освітою, його результативність і ефективність є важливими аспектами, які впливають на конкурентоспроможність вітчизняної освіти і економіки в цілому, а також на національну безпеку країни, оскільки освіта, поряд із наукою і технологіями, входить до числа стратегічних національних пріоритетних напрямків» [6, с. 150–151].

Проблеми сьогодення в нашій країні визначаються значною мірою саме недостатньою зовнішньою ефективністю освітньої діяльності, оскільки вітчизняна освіта за об'єктивними індикаторами серйозно поступається освітнім системам розвинених країн [4]. Якщо за кількісними показниками ми традиційно займаємо достатньо сильні позиції, то низька якість освіти викликає дуже серйозні проблеми і формує численні ризики для цілей модернізації країни. Вирішення цих проблем вимагає чіткої і послідовної реформаторської діяльності з використанням механізмів стратегічного управління та планування.

Безпосередньою основою становлення таких механізмів слід вважати стратегічний менеджмент, який у державному управлінні в освіті тією чи іншою мірою почав застосовуватися на межі XX – XXI ст. Він суттєво змінює стратегію діяльності органів державного управління освітою, яка переорієнтовується з цілей поточного регулювання на пошуки найопти-

Механізми державного управління

мальніших способів використання ресурсних можливостей галузі та всього суспільства для досягнення найбільш важливих із погляду стратегічного розвитку освітніх змін у контексті вирішення глобальних завдань модернізаційних реформ. Відповідно, як вказують дослідники, «стратегічне планування як одна з функцій стратегічного менеджменту може і повинне бути в арсеналі механізмів отримання максимального соціального ефекту від використання кожного виду ресурсів на різних рівнях управління» [1, с. 18].

У цілому саме на основі стратегічного менеджменту вирішується завдання адаптації механізмів державного планування до завдань переорієнтації на потреби мінливого зовнішнього соціокультурного середовища освіти, що сьогодні і визначає головні тенденції інноваційних змін системи державного управління галуззю. Застосування стратегічного планування як механізму такої переорієнтації не тільки сприяє зростанню зовнішньої ефективності освітньої галузі, але і дозволяє максимально мобілізувати усі ресурси інноваційного розвитку освіти (кадровий, науково-інноваційний, соціально-інфраструктурний, гуманітарно-культурний тощо).

Відтак стратегічний менеджмент дозволяє на основі упровадження стратегічного планування утверджувати стратегічний підхід діяльності органів державного управління освітою, і саме за рахунок таких змін в управлінні галуззю досягається переорієнтація усіх освітніх суб'єктів на довгострокові цілі, необхідні для інноваційного розвитку країни і пов'язані з формуванням кадрового та інноваційно-наукового потенціалу та інтеграції до європейського освітнього і культурного простору. Водночас стратегізація галузевого управління дозволяє не просто узгоджувати довгострокові цілі виробників освітніх послуг з очікуваними потребами їх індивідуальних чи корпоративних споживачів, але й добиватися їх кореляції з глобальними модернізаційними тенденціями розвитку українського суспільства. Звідси випливає і необхідність більш чіткої взаємозалежності державних орієнтирів стратегічного розвитку освітньої галузі України й усього спектра цільових орієнтирів – економічних, соціальних, культурних, особистісних, комунікаційних тощо.

Важливою є і внутрішня трансформація стратегічного управління в освіті. Для свого ефективного функціонування система стратегічного планування розвитку освітньої галузі має поєднувати у динамічному взаємозв'язку низку комплементарних управлінських функцій, таких як аналітична робота з інформацією та підготовка інформаційної основи освітніх планів і проєктів; соціально орієнтоване цілепокладання стратегічного планування; адаптація освітніх стратегій до тенденцій розвитку соціального середовища; визначення ресурсів і механізмів здійснення стратегій; концентрація сил на найбільш ефективній стратегії освітнього розвитку; моніторинг і коригування процесу реалізації стратегії з боку органів державного управління освітою. Вказані функції є діяльнісною основою для виокремлення і формування основних механізмів регулювання стратегічного розвитку освіти з боку суб'єктів галузевого управління. І це головне завдання модернізаційних реформ, адже «єдина альтернатива безнадійному відставанню України у світових «перегонах на виживання» повинна бути реалізована шляхом забезпечення одночасного та взаємопов'язаного випереджаючого розвитку освітньої сфери, яка забезпечує соціально-економічний розвиток країни» [3, с. 119].

Ключове значення у процесі формування стратегії освітнього розвитку має врахування потенціалу, ресурсів, проблем, інтересів та інтенцій до змін усіх суб'єктів освітньої діяльності як на рівні системи, так і діяльності окремих освітніх закладів та установ. Найбільш слабким місцем у наявній практиці стратегічного планування є концентрація на позитивних цілях, тоді як потрібно враховувати і негативний вплив на освітню галузь і її окремі складові частини соціальних чинників різного характеру. Сюди слід включити можливі деструкції соціально-економічного характеру, недосконалість освітнього законодавства; політичні ризики; недостатньо динамічний темп технологічних інновацій; навіть проблеми природно-екологічного

і демографічного походження. Необхідно мати на увазі неоднозначність взаємовпливів освіти і зовнішнього середовища в силу складності першої та динамічної мінливості останнього.

Проте стратегічне планування має враховувати, що модернізаційні зміни в освіті створюють і нові чинники соціальних взаємодій; освітня галузь за умови вдалих реформ набуває нових можливостей впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства і, відповідно, більших шансів отримати додаткові ресурси розвитку. Останні можуть ефективно використовуватися у процесі коригування стратегічних планів на основі детального аналізу структури та тенденцій розвитку галузі з тим, щоб державна підтримка і додаткові ресурси спрямовувалися у найбільш перспективні сегменти освіти з найбільшим розвиваючим та інноваційним ефектом. Особливо це стосується інноваційних змін в освіті, пов'язаних з інформатизацією, полікультурністю, увагою до оздоровчих і рекреаційних проблем тощо.

Оскільки головним стратегічним орієнтиром у державному плануванні розвитку освітньої галузі є орієнтація на зовнішню ефективність, досягнення високого соціального ефекту освітньої діяльності у контексті модернізаційних цілей, а останні пов'язані з формуванням ринкових відносин, то і стратегічне регулювання освітніх реформ довгострокового характеру має концентруватися насамперед на формуванні та розвитку ринку освітніх послуг. Вітчизняні дослідники вказують, що «забезпечення тісної взаємодії ринку праці та ринку освітніх послуг є важливим напрямом змін і тенденцій освітнього простору» [2, с. 156]. Стратегічне планування в освітній царині має відповідати завданням формування ринкових механізмів та узгоджених із ними державних програм інноваційного розвитку, які представлені у наявних урядових програмах різного рівня і спрямованості. Ринкові умови освітніх реформ, маркетизація діяльності органів державного управління у процесі запровадження клієнталістської моделі діяльності висувають на одне з перших місць у процесі стратегічного планування ефективне використання фінансових державних ресурсів, які у вигляді бюджетів формують реальну ресурсну основу будь-яких планів розвитку освіти України.

Відповідно, слід врахувати у стратегічному плануванні розвитку освіти ті параметри соціально-економічного розвитку, які формують матеріально-фінансову та цільову основу освітньої стратегії. Це і податкова політика, і бюджетні витрати, і пріоритети галузевого розвитку економіки, і розподіл бюджетного фінансування, і умови діяльності та напрями реформування органів державного управління, і державно-приватне партнерство, і стратегічні напрями модернізації вітчизняної економіки. Не лише стратегія розвитку освіти визначається зовнішніми чинниками, умови та ресурси освітніх реформ і стратегічне планування розвитку освітньої галузі також визначаються ззовні. Освітнє стратегічне планування орієнтується на цілі суспільства й економіки і черпає ресурси для інноваційних проектів теж з успіхів соціально-економічного розвитку країни.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У сучасних умовах вітчизняна система освіти потребує не стільки додаткових обсягів бюджетного фінансування та матеріальних ресурсів, скільки інновацій у процесі державного стратегічного планування, що орієнтується на динамічність застосування тих чи інших методів здійснення освітніх реформ у контексті потреб українського суспільства. В основу стратегічного планування має бути покладена системна та довгостроково орієнтована потреба у зміні цілей, форм діяльності, технологій освітніх суб'єктів і галузі в цілому. Стратегічне планування виступає як інноваційний механізм державного управління освітньою сферою, функціонування якого визначається цільовою орієнтацією на забезпечення освітньої складової частини стратегії соціально-економічного розвитку нашої країни на основі формування сучасного людського капіталу; формування здатностей і прагнень до креативної інноваційної діяльності; попередження та мінімізацію ризиків і загроз, пов'язаних з інноваційними змінами. Враховуючи зов-

нішньо-ринкову орієнтацію стратегічного розвитку освіти, основним об'єктом стратегічного планування слід вважати створення ефективних механізмів надання освітніх послуг як базового елементу здійснення освітніх реформ. За такого підходу актуалізується саме потенціал зовнішньої ефективності освітньої галузі, її значущості для здійснення системних трансформацій в усіх сферах українського суспільства. Відповідно, основним напрямом подальших досліджень слід вважати розробку проблематики взаємовпливу освітніх і загальносоціальних процесів стратегічного планування інноваційного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко Е.А. Стратегия развития муниципальных образований на современном этапе. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2016. Т. 1 № 1. С. 18–21.
2. Загорський В.С., Бурик З.М. Стратегічні пріоритети планування розвитку освіти регіону відповідно до вимог ринку праці. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 153–163.
3. Кухарчук П.М. Регіональна освітня політика в умовах глобалізації. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2009. № 1. С. 116–123.
4. Рейтинг ефективності національних систем освіти. *Гуманітарна енциклопедія*. Центр гуманітарних технологій, 2006–2016 pp. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/global-index-of-cognitive-skills-and-educational-attainment/info>.
5. Солинова М.В. Программный подход к стратегическому управлению сферой образования. *Вестник Московского университета*. Серия 21: Управление (государство и общество). 2009. № 1. С. 114–125.
6. Соловьева Т.С. Индикативная оценка результативности программно-целевого управления образовательными системами. *Проблемы развития территории*. 2017. № 2 (88). С. 149–164.

References:

1. Bondarenko E.A. (2016). Strategy of development of municipalities at the present stage. *Mezhdunarodnii zhurnal humanitarnikh y estestvennikh nauk*, T. 1. Vol. 1. P. 18–21.
2. Zagorsky V.S., Buryk Z.M. (2014). Strategic Priorities of Planning for the Development of Education of the Region in Respect to Labor Market Requirements. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 38. P. 153–163.
3. Kukharchuk P.M. (2009). Regional educational policy in the conditions of globalization. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. Ser.: Derzhavne upravlinnia. Vol. 1. P. 116–123.
4. The rating of the effectiveness of national education systems. *Humanitarian Encyclopedia*. Center for Humanitarian Technologies, 2006–2016. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/global-index-of-cognitive-skills-and-educational-attainment/info>.
5. Solinova M.V. (2009). A programmatic approach to strategic management of the sphere of education. *Vestnyk Moskovskoho unyversyteta*, Seryia 21: Upravlenye (hosudarstvo y obshchestvo). Vol. 1. P. 114–125.
6. Solovyeva T.S. (2017). An indicative assessment of the effectiveness of program-target management of educational systems. *Problemi rozvytyia terrytoryi*. Vol. 2 (88). P. 149–164.

В. В. Ченцов, доктор історичних наук,
доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор
Університету митної справи та фінансів

Є. О. Легеза, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
та митного права
Університету митної справи та фінансів

ВІДПОВІДНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМ СТАНДАРТАМ

Наукова стаття присвячена висвітленню відповідності національного законодавства про очищення влади міжнародно-правовим стандартам. Проаналізовано висновок Європейської комісії за демократію через право щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні від 16 грудня 2014 р., рішення Європейського суду з прав людини. Виокремлено основні проблеми реалізації закону України «Про очищення влади» та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: колізія, міжнародно-правові стандарти, нормативно-правовий акт, нормотворча діяльність, принципи, юридична сила.

V. V. Chentsov, Ye. O. Leheza. Relevance of national legislation on the cleaning of authorities to international legal standards

The scientific article is devoted to the clarification of the compliance of national legislation on the purification of power to international legal standards. The conclusion of the European Commission for Democracy through the Law on the Law of Ukraine “On the Purge of Power” (Law On Lustration) in Ukraine of December 16, 2014, the judgment of the European Court of Human Rights is analyzed. As a result, the main problems of the implementation of the Law of Ukraine “On the purification of power” and the ways of their solution are singled out.

The Law of Ukraine “On purification of power” contains several serious shortcomings and requires revision, at least as follows: lustration should apply only to those positions that can indeed constitute a significant threat to human rights and democracy; the list of posts subject to lustration must be revised; the fault must be proved in each individual case, and cannot be relied upon only on the grounds of belonging to the category of public office; lustration criteria must be reviewed; The authority to hold lustration should be taken from the Ministry of Justice and transferred to a specially created independent body, with the active involvement of civil society; the lustration procedure should take place with the guarantee of a fair trial (right to a lawyer, equality of parties, the right to be heard personally); the administrative decision on lustration must be suspended until the final court decision is made; the law on lustration must provide for such guarantees; information about persons subject to lustration measures may only be made public after a final decision by the court.

It is proved that the further application of the current version of the Law of Ukraine “On purification of power” in the conditions of recognition by the Venice Commission of its non-compliance with international standards, will mean a deliberate violation of the constitutional rights and freedoms of hundreds of thousands of Ukrainian citizens, which will entail enormous social tension, will have grave consequences for lustrated persons and their families, will demand compensation at the expense of the state budget of Ukraine for legal expenses and payment of wages during the forced absenteeism of illegally dismissed from work, both of which will be subject to renewal.

Key words: conflict, international legal standards, normative-legal act, norm-setting activity, principles, legal force.

© **В. В. Ченцов, Є. О. Легеза, 2018**

Постановка проблеми. Очищення влади має бути здійснене із застосуванням усієї наявної системи права держави, включаючи посилення вимог до законності, забезпечення належного кримінального переслідування за серйозні злочини, у т. ч. злочини проти людяності, та структурними реформами, спрямованими на зміцнення верховенства права, боротьбу з корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Будь-яка модернізація правової системи потребує цілеспрямованої та узгодженої співпраці науковців, практиків, міжнародних експертів над усіма аспектами таких змін з метою вироблення їх цілісної та фундаментальної доктрини, формування концептуального бачення. У доктрині права питання реформування судової системи в Україні входить у коло інтересів науковців, практиків, юристів В. Бринцева, С. Ківалова, Р. Куйбіди, Г. Макаренка, В. Маляренка, Л. Москвич, І. Назарова, А. Осетинського, С. Піддубного, Д. Притики, В. Сердюка, В. Сіренка, М. Сірого, В. Стефанюка, В. Шишкіна, В. Яцина та ін.

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних праць і віддаючи належне досягненням учених у теоретичних і практичних питаннях реалізації Закону України «Про очищення влади» відповідно до міжнародно-правових стандартів, констатуємо, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці відсутнє комплексне дослідження. Це зумовило необхідність проведення системного монографічного дослідження судових послуг, що відповідає тенденціям державотворення в Україні, а також обґрунтування потреби у розробленні концептуальних підходів до вдосконалення реалізації Закону України «Про очищення влади» відповідно до міжнародно-правових стандартів.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел розкрити відповідність національного законодавства про очищення влади міжнародно-правовим стандартам.

Виклад основного матеріалу. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) [2] раніше проводила аналіз цих стандартів у своїх висновках щодо законів про люстрацію колишньої Югославської Республіки Македонія та Албанії. З цього приводу комісія зазначає, що люстраційний процес характеризують чотири ключові критерії: а) доведена вина в кожному окремому випадку; б) гарантування права на захист, презумпцію невинуватості та права на оскарження в суді; в) дотримання, з одного боку, різних функцій і цілей люстрації, а саме: захисту нової демократії, а з іншого – норм кримінального права, тобто покарання осіб, визнаних винними; г) чіткі часові обмеження люстрації як щодо періоду її проведення, так і щодо періоду, який перевіряється [2].

Венеціанською комісією акцентовано увагу на тому, що люстрація «може застосовуватися тільки для ліквідації або суттєвого зменшення загрози, яку суб'єкт люстрації становить для формування життєздатної і вільної демократичної держави, використовуючи своє особливе становище, порушуючи права людини або блокуючи процес демократизації». Відповідно до рішень Європейською судом з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд), особливий історичний і політичний контекст, що впливає на структуру демократичних інститутів, може становити загрозу для нового демократичного порядку (через відродження ідей, які можуть бути здатними відновити тоталітарний режим, якщо для цього є сприятливе підґрунтя), а отже, може виправдати застосування люстраційних заходів щодо дій, вчинених після повалення тоталітарного режиму. Зрештою, кожна демократична держава може вимагати від своїх службовців мінімальної лояльності та може звільнити осіб з посад іншим способом, не вдаючись до такого особливого інструменту, як люстрація. У будь-якому разі Венеціанська комісія не вважає застосування люстраційних заходів найбільш відповідним способом боротьби [2].

Необхідно зазначити, що вищезазначене рішення Венеціанської комісії було розроблено та прийнято з урахуванням міжнародних стандартів, а саме:

1. Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., де в ч. 2 ст. 21 (2) зазначено: «кожен має право вільного доступу до державної служби у своїй країні» [3].

2. Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., де в п. «с» ст. 25 зазначено: «кожний громадянин повинен мати право та можливості без будь-якої дискримінації: допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» [4].

3. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. (далі – Конвенція). Так, у ст. 14 у поєднанні зі ст. 10 Конвенції або ст. 1 Протоколу 12 вказані права заборони дискримінації за ознакою політичної належності [6].

4. Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1096 від 27 червня 1996 р. «Про заходи, спрямовані на ліквідацію спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів» [7], де в п. 12 зазначено, що люстраційні заходи «можуть бути сумісними з демократичною державою, заснованою на принципі верховенства права, за умов дотримання деяких критеріїв». Цими критеріями є: провина, саме особиста, а не колективна, повинна бути доведена в кожному окремому випадку; повинні гарантуватися право на захист, презумпція невинуватості та право на судовий перегляд ухваленого рішення; різні функції та цілі люстрації, а саме захист новоствореної демократії, і кримінальне право, тобто покарання осіб, які вважаються винними, повинні дотримуватися; також люстрація повинна мати жорсткі обмеження у часі, як у період її застосування, так і в період, упродовж якого здійснюється перевірка. Більш детально критерії роз'яснені у доповіді, що додається до резолюції 1096 (1996), яка містить Керівні принципи щодо відповідності люстраційних законів і подібних адміністративних заходів вимогам держави, що базується на принципі верховенстві права [7].

5. Рішення ЄСПЛ, що розглядав питання люстрації у декількох справах, які стосуються відповідного законодавства:

– «Турек проти Словаччини» (Turek v. Slovakia), заява № 57986/00 від 14 лютого 2006 р. [8]. У рішенні, ухваленому 14 лютого 2006 р. у справі «Турек проти Словаччини», ЄСПЛ постановив, що: мало місце порушення ст. 8 Конвенції; було порушено ч. 1 ст. 6 Конвенції щодо права на розгляд справи упродовж розумного строку. Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити заявнику 8 тис. євро як компенсацію моральної шкоди і 900 євро на відшкодування судових витрат. Заявник передовсім скаржився на збереження в архівах колишньої ДСБ Чехословаччини його справи, де він значився як її співробітник. Також п. Турек оскаржував висловлену йому недовіру з мотивів безпеки. Зрештою він стверджував, що відмова у задоволенні позову щодо незаконного збереження його справи в архівах ДСБ і наслідки, які з цього випливали, були порушенням його права на повагу до приватного життя. Заявник, крім того, оскаржував тривалість судового розгляду його справи та стверджував про порушення ст. 8 Конвенції та ч. 1 ст. 6 Конвенції. Суд визнав законну можливість обмеження доступу учасників судового процесу до ознайомлення з матеріалами служби безпеки навіть тоді, коли служба є однією зі сторін у справі. Втім, коли йдеться про процедуру люстрації, такий підхід, на думку Суду, є незастосовним. Адже процедура люстрації стосується передовсім встановлення фактів, які мали місце давно, зазвичай ще за часів комуністичного режиму. А відтак справи щодо люстрації не зачіпають поточні питання функціонування служби безпеки. Стосовно цієї справи Суд звернув особливу увагу на те, що у ній йшлося про законність дій служби безпеки, а ця обставина ще більше послаблювала принцип обмеженого доступу до матеріалів служби. Національні суди, які розглядали справу, вважали, що принциповим було те, аби заявник сам довів, що втручання держави у його права суперечило чинним тоді правилам. Насправді ці правила були таємними, і заявник не мав повного доступу до них, тоді як СР мала цілковитий доступ до цих документів. Тому Суд дійшов висновку, що така вимога судів до заявника була для нього надмірним тягарем, а точніше – обов'язком, який

не можна було виконати. Така вимога порушувала принцип процесуальної рівності сторін. Отже, Суд постановив, що мало місце порушення ст. 8 Конвенції. Підставою порушення Суд визнав відсутність процедури, яка надала б заявнику можливість домагатися захисту свого права на повагу до приватного життя. Суд не вважав за необхідне окремо вивчати скаргу щодо можливих негативних наслідків для приватного життя заявника, спричинених відмовами у задоволенні його скарг на національному рівні. Також Суд не розглядав питань про законність відкриття колишньою ДСБ справи щодо заявника і про підставність висновку про недовіру йому з мотивів безпеки. Далі Суд розглянув скаргу заявника на надмірну тривалість судового провадження, взявши до уваги те значення, яке для заявника мала оперативність вирішення справи, і постановив, що розгляд справи заявника упродовж 7 років і майже 5 місяців двома судовими інстанціями був надмірним і порушував вимогу розумної тривалості, передбачену ч. 1 ст. 6 Конвенції.

– у Польщі:

а) «Матйек проти Польщі» (*Matyjek v. Poland*), заява № 38184/03 від 30 травня 2006 р. [9]. У цій справі Заявник був люстрований за співпрацю з комуністичними органами безпеки Польщі. Незгодний із національною судовою процедурою люстрації, не маючи права (можливості) повною мірою користуватися матеріалами люстраційного провадження, зокрема використовувати у суді записи та нотатки зі справи (у зв'язку з секретністю), заявник звернувся до ЄСПЛ.

Після дослідження матеріалів судової справи Суд позов задовольнив, зазначивши, що у зв'язку з секретністю документів і обмеженнями на доступ до матеріалів справи для особи, що підлягає люстрації, а також привілейованим становищем Комісара з питань інтересів суспільства в люстраційному розгляді, здатність заявника довести, що його контакти з комуністичними спецслужбами не були «навмисним і таємним співробітництвом» за змістом Закону про люстрацію, була дуже обмежена.

Зважаючи на конкретний контекст люстраційного розгляду, а також кумулятивне застосування цих правил, Суд вважає, що на заявника був покладений практично нереальний тягар, і принцип рівності був порушений. За цих обставин Суд доходить висновку, що люстраційний розгляд щодо заявника в цілому не може вважатися справедливим за змістом ст. 6 § 1 Конвенції в сукупності зі ст. 6 § 3. Відповідно, мало місце порушення цих положень. Також у цій справі Суд застосував ст. 41 Конвенції – справедливу сатисфакцію (компенсацію). Виходячи із принципу прецедентного права, Суд посилається на інші «люстраційні справи», зокрема справу *Turek v. Slovakia case* (№ 57986/00, § 115, ECHR 2006). Майже аналогічне рішення ЄСПЛ зазначено в справі «Бобек проти Польщі» (*Bobek v. Poland*), заява № 68761/01 від 17 липня 2007 р.

б) «Любох проти Польщі» (*Luboch v. Poland*), заява № 37469/05 від 15 січня 2008 р. [10]. Так, у рішенні «Любох проти Польщі» ЄСПЛ наголошує, що люстраційна процедура не може слугувати покаранням, оскільки це прерогатива кримінального права. Якщо норми національного закону допускають упровадження обмеження прав, гарантованих Конвенцією, то такі обмеження мають бути достатньо індивідуальні. Люстраційні процедури мають відповідати критеріям доступності, а у розгляді справ про люстрацію мають бути дотримані всі стандарти справедливого судового розгляду та вимог, передбачених ст. 6 Конвенції щодо кримінальних проваджень. Зокрема, особі, яка піддається люстрації, мають бути забезпечені всілякі гарантії, притаманні кримінальному переслідуванню. Такими гарантіями має бути презумпція невинуватості (п. 61). Необхідність доведеності вини кожної особи, яка піддається люстраційним процедурам, європейськими стандартами визначено як один із ключових критеріїв, що стосуються процедури люстрації, на чому наголошує Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у висновку від 14–15 грудня 2012 р. Ле СВБ-АВ(2012)028 щодо «Закону про люстрацію» колишньої Югославської Республіки Македонія (п. 7) [10].

в) «Шульц проти Польщі» (*Schulz v. Poland*), заява № 43932/08 від 13 листопада 2012 р. Заявниця не могла отримати доступ до всіх документів, що її стосуються, які були створені комуністичними спецслужбами, незважаючи на рішення Конституційного суду Польщі від 26 жовтня 2005 р. (справа № К 31/04) та наступні поправки до Закону про Інститут, а також рішення Конституційного суду Польщі від 11 травня 2007 р. (справа К 2/07) [11]. Важливо, що на момент публікації «списку Вільдштейна» у 2005 р. заявниця не мала можливості отримати доступ до документів, що її стосуються, аби з'ясувати причину внесення її імені в зазначений перелік.

Численні спроби заявника протягом багатьох років захистити своє добре ім'я виявилися безрезультатними.

Заявниця стверджувала, що право на повагу до приватного життя включає позитивне зобов'язання держави забезпечити наявність ефективної та доступної процедури, що дозволяє людям отримати доступ до документів, які їх стосуються та які були створені комуністичними спецслужбами. Суд заявив про порушення ст. 8 Конвенції щодо доступу до матеріалів заявника прийнятною та виплатити 5 тис. євро заявниці.

– у Литві – «Сідабрас і Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*), заяви № 55480/00 та 59330/00 від 27 липня 2004 р.; «Райніс і Гаспаравічюс проти Литви» (*Rainys and Gasparavičius v. Lithuania*), заяви № 70665/01 та 74345/01 від 07 квітня 2005 р.; «Жікус проти Литви» (*Žičkus v. Lithuania*), заява № 26652/02 від 07 квітня 2009 р. [13].

У справі «Сідабрас і Дзяутас проти Литви» (*Sidabras and Džiautas v. Lithuania*) було встановлено, що протиправним є обмеження зайняття посад у приватному секторі [12]. КГВ Акт був визнаний спізним, оскільки минуло вже близько 10 років із моменту проголошення незалежності.

З тих же причин можна вважати спізними норми українського законодавства щодо КДБ чи структур комуністичної партії (аргументом на користь може бути той факт, що до цього Україна через характер владних еліт не мала можливості ухвалення відповідних норм – проте в будь-якому разі це питання є спірним і потребує обґрунтування України).

У справі «Жікус проти Литви» (*Žičkus v. Lithuania*) встановлено, що колишній таємний співробітник КДБ Литовської РСР Егідіус Жічкус виграв у ЄСПЛ справу проти влади Литви, яка в 2001 р. позбавила його роботи за співпрацю з радянськими спецслужбами [13].

Згідно з литовським законом про люстрацію, що набрав чинності в 1999 р., до 2009 р. щодо колишніх співробітників КДБ діяв ряд обмежень на працевлаштування в державній і приватній сфері. У 2000 р. литовська влада з'ясувала, що Жічкус був пов'язаний із радянськими спецслужбами (у 80-х рр. він добував інформацію для КДБ, працюючи спортивним журналістом). У 2001 р. інформацію про минуле Жічкуса було опубліковано в «Державних відомостях». Через це він був звільнений із МВС і втратив можливість працювати адвокатом. ЄСПЛ визнав, що дії Литви у цьому разі були дискримінацією і порушенням недоторканості приватного і родинного життя. Державу зобов'язали компенсувати Жічкусу судові витрати на суму майже 3,5 тис. євро. Моральний збиток позивачеві відшкодувати не будуть – Суд постановив, що визнання несправедливості саме по собі є достатньою компенсацією. За даними «Інтерфаксу», Жічкус – перший колишній таємний співробітник КДБ, який довів у Страсбурзі неправомірність литовського закону про люстрацію. Досі дію цього закону успішно оспорювали в Страсбурзі лише колишні штатні співробітники КДБ, зокрема Юозас Сідабрас, Кястутіс Дзяутас, Антанас Гаспаравічюс і Раймундас Райніс [13].

– у Латвії: «Жданок проти Латвії» (*Ždanoka v. Latvia*), заява № 58278/00 від 16 березня 2006 р.; «Адамсон проти Латвії» (*Adamsons v. Latvia*), заява № 3669/03 від 24 червня 2008 р. [14]. Так, у рішенні, постановленому 17 червня 2004 р. у справі «Жданок проти Латвії», йдеть-

ся про те, що заявниці було відмовлено в реєстрації кандидатом на парламентських виборах у 1998 і 2002 рр., оскільки вона після революційних подій 13 січня 1991 р. брала «активну участь» у діяльності Комуністичної партії Латвії, яку 10 вересня 1991 р. було визнано неконституційною. Дослідивши факти, Суд зазначив, що заявниця ніколи не притягалася до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, пов'язаних із її діяльністю як члена колишньої Комуністичної партії, і немає доказів того, що вона вчинила дії, спрямовані проти Республіки Латвія або на відновлення у ній тоталітарного режиму. Таким чином, Суд дійшов висновку, що поведінка заявниці не дає підстав для тривалого позбавлення її права балотуватися в депутати, і тому визнав порушення ст. 3 Протоколу [14].

У рішенні ЄСПЛ «Адамсон проти Латвії» (Adamsons v. Latvia), заява № 3669/03 від 24 червня 2008 р., встановлено 4 вимоги до люстрації: люстрація має включати елементи відкритості, доступності, зрозумілості; люстрація не має бути спрямована лише на покарання, вона не має жодного відношення до кримінального переслідування; люстрація має проводитися на індивідуалізованих засадах; люстраційні заходи є тимчасовими, їхнє застосування має зменшуватися з часом [15].

Наразі не всі критерії для застосування люстрації є зрозумілими (наприклад, чому за часовий критерій в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про очищення влади» обраний саме 1 рік: тобто чому люстрація застосовується до осіб, які обіймали сукупно не менше одного року відповідну посаду (посади)). Крім того, люстрація не проводиться на індивідуальних засадах; законодавство також не передбачає поступового скорочення строку заборони відповідним особам займати владні посади [5].

– у Румунії – «Найдін проти Румунії» (Naidin v. Romania), заява № 38162/07 від 21 жовтня 2014 р. Концепцію демократії, спроможної саму себе захистити, ЄСПЛ застосовував у справах стосовно люстрації та у схожих справах щодо державної служби. У справі щодо люстрації «Найдін проти Румунії» стосовно колабораціоніста із румунської секретної служби комуністичних часів Securitate Суд визнав, що відмінність у ставленні до пана Найдіна відповідала легітимним цілям захисту національної безпеки, громадської безпеки та прав і свобод інших осіб. Аби уникнути повторення минулого, держава Румунія мала ґрунтуватися на демократії, яка спроможна саму себе захистити. Суд ухвалив одностороннє рішення про відсутність порушень права пана Найдіна на повагу до особистого та сімейного життя (ст. 8 Конвенції) та факту його дискримінації (ст. 14) [15].

Таким чином, лише на прикладі вищезгаданих рішень можна зробити висновок про те, що чинне люстраційне законодавство України порушує права та свободи людини. І в цій ситуації не йдеться про т. зв. м'яке право, консультативні рішення міжнародних організацій чи відповідність європейським цінностям. Очевидним є порушення Україною власних правових зобов'язань як члена Ради Європи.

Детальний аналіз українського законодавства демонструє, що лише внесення змін до цілого ряду положень може забезпечити проведення люстрації на рівні, який би гарантував належну повагу до прав і свобод людини. Одним із питань, що розглядаються Законом України «Про очищення влади», є відсторонення осіб, причетних до комуністичного режиму періоду СРСР [5]. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 3 Закону, заборона, передбачена ч. 3 ст. 1 цього Закону, застосовується до осіб, які:

1) були обрані і працювали на керівних посадах Комуністичної партії Радянського Союзу, Комуністичної партії України, Комуністичної партії іншої союзної республіки колишнього СРСР починаючи з посади секретаря районного комітету і вище;

2) були обрані і працювали на керівних посадах починаючи з посади секретаря ЦК ЛКСМУ і вище;

3) були штатними працівниками чи негласними агентами в КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік колишнього СРСР, Головному розвідувальному управлінні Міністерства оборони СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей) [5].

Сьогодні немає сумнівів, що комуністичний режим був пов'язаний із серйозними порушеннями прав людини і загальною відсутністю свободи і демократії (що було прямо підтверджено в Резолюції 1481 (2006) Парламентської Асамблеї РЄ). Зокрема, п. 2 цієї Резолюції визначає: «Усі без винятку тоталітарні комуністичні режими, які панували в Центральній і Східній Європі в минулому столітті та які ще й досі залишаються при владі в деяких країнах світу, характеризуються численними порушеннями прав людини. Порушення мали різний характер залежно від культури, країни та історичного періоду. Це були індивідуальні та масові вбивства і страти, смерть у концентраційних таборах, голодомори, депортації, катування, примусова праця та інші форми масового фізичного терору, переслідування з етнічних або релігійних мотивів, порушення свободи совісті, думки й вираження поглядів, порушення свободи преси, а також відсутність політичного плюралізму» [16].

Водночас зазначені норми українського люстраційного закону можна вважати спізними. Керівні принципи Парламентської Асамблеї Ради Європи застосовують загальне припущення, що люстраційні заходи мають бути завершені в усіх колишніх комуністичних державах не пізніше 31 грудня 1999 р. Це пов'язано із загрозою, яку становлять колишні режими.

Як зазначала Венеціанська комісія у своєму консультативному висновку щодо Албанії, дії у далекому минулому зазвичай не є переконливим доказом нинішнього або навіть майбутнього ставлення особи до демократичних принципів. Відповідний підхід підтверджений і практикою ЄСПЛ [2]. Саме тому Україні необхідно навести переконливі аргументи, чому це питання підіймається лише зараз; можливість такого належного обґрунтування є сумнівною. Тобто, після стількох років від дня проголошення незалежності можливість правомірної люстрації осіб, пов'язаних із комуністичним режимом, без одночасного порушення прав і свобод людини є малоімовірною.

Закон України «Про очищення влади» визначає, що заходи з очищення влади (люстрації) здійснюються як щодо вищих посадових осіб, так і щодо керівників «державних підприємств, що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг» (ст. 2) [5]. Навряд чи остання категорія посадовців складає елемент політичної системи держави, яка потребує люстрації.

Положення підстав люстрації, викладені в ст. 3 закону щодо: «посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю перешкоджали реалізації конституційного права громадян України збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, або спрямовані на завдання шкоди життю, здоров'ю, майну фізичних осіб у період з 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р.», або щодо «посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування, стосовно яких установлено рішенням суду, яке набрало законної сили, що вони співпрацювали зі спецслужбами інших держав як таємні інформатори в оперативному отриманні інформації; своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та / або сприяли їх здійсненню), спрямовані на підрив основ національної безпеки, оборони чи територіальної цілісності України; закликали публічно до порушення територіальної цілісності та суверенітету України; розпалювали міжнародну ворожнечу; своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини й основоположних свобод, визнаних рішенням ЄСПЛ», мають досить розпливчатий характер [5].

Відповідно до ч. 3 та 4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» встановлюється заборона особам займати певні посади впродовж 5 та 10 років:

Механізми державного управління

«3. Протягом 10 років із дня набрання чинності цим Законом посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати особи, зазначені у ч. 1, 2, 4 та 8 ст. 3 цього Закону, а також особи, які не подали у строк, визначений цим Законом, заяви, передбачені ч. 1 ст. 4 цього Закону.

4. Особи, зазначені у ч. 3, 5–7 ст. 3 цього Закону, не можуть обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), протягом 5 років із дня набрання чинності відповідним рішенням суду» [5].

Такий проміжок часу можна вважати занадто тривалим, оскільки Керівні принципи з люстрації передбачають, що «заборона обіймати посаду на основі люстрації не повинна бути більшою, ніж 5 років, через те, що здатність до позитивних змін у ставленні і звичках особи не повинна недооцінюватися».

Крім того, згадані положення закону порушують принцип індивідуального підходу (адже до всіх осіб уніфіковано застосовується один і той самий проміжок часу), а також необхідність поступового зменшення строку, на який застосовується люстрація. Більше того, тоді як 10-річний період триває «протягом 10 років після набрання чинності цього закону» (ч. 3), тобто до жовтня 2024 р., 5-річний період триває «протягом 5 років після набрання чинності відповідного рішення суду» (ч. 4). Через те, що немає і навряд чи може бути встановлений крайній термін для завершення відповідних судових процедур, процес люстрації є потенційно необмеженим в часі, що порушує права людини і сам сенс люстрації, яка має лише захистити демократію в процесі становлення.

ЄСПЛ у справі Жданок визначив, що національні органи влади «повинні постійно контролювати встановлене законом обмеження з метою його найшвидшого закінчення». Український закон, навпаки, створює ситуацію, за якої люстрація може тривати постійно, що є неприпустимим.

Ст. 3 Закону України «Про очищення влади» [5], яка визначає критерії для люстрації, створює потенційну загрозу для порушення прав людини з трьох причин.

По-перше, окремі її положення не відповідають принципу правової визначеності.

По-друге, ряд положень підмінюють індивідуальний підхід колективною відповідальністю (тобто сам факт перебування на певній посаді вважається достатнім, щоб довести провину особи). Крім того, відповідно до Керівних принципів, люстрація має бути спрямована тільки проти осіб, які відіграли важливу роль у вчиненні серйозних порушень прав людини або які обіймали керівну посаду в організації, відповідальній за серйозні порушення прав людини; ніхто не може бути предметом люстрації виключно через особисті думки і переконання; свідомі співробітники можуть бути люстровані, тільки якщо їхні дії насправді нанесли шкоду іншим, і вони знали або повинні були знати про це.

Аналіз ст. 3 доводить, що люстрованими будуть і особи, дії яких могли не нанести жодної (або суттєвої) шкоди демократії та правам людини. Особи, які підпадають під люстрацію, не мають можливості довести, що, незважаючи на посаду, яку вони обіймали, вони не брали участі в будь-яких порушеннях прав людини і не вживали або не підтримували антидемократичні заходи.

Ст. 5 Закону України «Про очищення влади» передбачає, що «органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої цим Законом, є Міністерство юстиції України» [5].

Таким чином, це положення порушує принцип незалежності, відповідно до якого державою має створюватися окремий рівновіддалений від всіх гілок влади орган, відповідальний за люстрацію. Наприклад, у Керівних принципах 1996 р. зазначено, що «люстрація повинна поводитися спеціально створеною незалежною комісією, до складу якої мають увійти видатні громадяни, яких пропонує глава держави і затверджує парламент».

Положення українського закону передбачають можливість оскарження люстрації в судовому порядку.

Проте Законом України «Про очищення влади» прямо не передбачені а) процедурні гарантії, б) належне ведення публічного реєстру, в) призупинення адміністративної процедури на час судового розгляду. Відповідно, цим порушується цілий ряд прав людини: від права на справедливий суд до права на захист власної гідності [5].

Зокрема, ст. 55 Конституції України встановлено, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [1]. Відповідно до ст. 32 Конституції «кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації» [1]. Крім того, ст. 28 Конституції передбачає, що «кожен має право на повагу до його гідності» [1].

Дискусійними є нещодавні зміни до Закону України «Про очищення влади» [5] щодо можливості незастосування до ряду осіб люстрації за рішенням Президента (у сфері оборони) Зокрема, ч. 8 ст. 1 передбачає:

«Заборона, передбачена ч. 3 або 4 цієї статті, не застосовується до осіб вищого офіцерського складу, які обіймали або обіймають посади в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України та інших утворених відповідно до законів військових формуваннях, якщо це зумовлено необхідністю забезпечення обороноздатності держави та за умови задоволення відповідного клопотання у порядку, визначеному цим Законом.

Міністр оборони України, Голова Державної прикордонної служби України, командувач Національної гвардії України, керівники інших військових формувань мають право вносити за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони мотивоване клопотання до Президента України щодо незастосування до осіб, зазначених в абз. 1 цієї частини, заборони обіймати посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрації).

Клопотання, передбачене абз. 2 цієї частини, може також бути внесене стосовно осіб вищого офіцерського складу, які були звільнені з займаних посад в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України та інших утворених відповідно до законів військових формуваннях, щодо яких було застосовано заборони, визначені ч. 3 або 4 цієї статті.

За результатами розгляду відповідного клопотання Президент України приймає рішення. У разі задоволення відповідного клопотання особа вважається такою, щодо якої не застосовано заборони, визначені ч. 3 або 4 цієї статті» [5].

Виникає питання, чому інші, не менш важливі сфери суспільного життя не мають аналогічних винятків. Тобто це положення може бути визначене як дискримінаційне, що суперечить ст. 23 Конституції, яка передбачає, що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» [1], а також ст. 21 Конституції, відповідно до якої «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» [1].

Хоча розширене застосування вищезгаданого положення могло б мати місце. Наприклад, у Польщі партійний підхід до люстрації пом'якшувався існуванням процедури «публічного каяття». Очевидною є недопустимість такого підходу до людей, які вчинили реальні злочини.

Проте якщо певним чином вводити люстрацію щодо тих осіб, які були «мовчазними співучасниками режиму», позитив все ж є: зменшення рівня суспільного протистояння та можливість певною мірою зберегти кадровий склад. На жаль, Україна цей підхід не врахувала, і найбільше від люстрації страждають пересічні працівники тих чи інших державних органів.

Законодавство щодо очищення влади укладено з порушенням міжнародних стандартів, що призводить сьогодні до вибірковості його застосування.

Очищення влади повинне мати характер крайньої необхідності, коли іншими засобами досягти забезпечення демократії та верховенства права неможливо. До того ж, відповідно до ст. 22 Конституції України, «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод» [1].

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) в Попередньому висновку «Щодо закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію»), схваленому на її 101-му пленарному засіданні (м. Венеція, 12–13 грудня 2014 р.) [2], визнала:

1) Закон України «Про очищення влади» [5] не відповідає встановленим міжнародними стандартами вимогам. «За винятком осіб, зазначених у ч. 5, 6 та 7 ст. 3, не передбачається встановлення індивідуальної вини незалежним органом. Заборона виконувати державні функції, яка застосовується до цих осіб, заснована на простому факті, що така особа обіймала певну посаду, з подальшою презумпцією винуватості. Такий підхід може бути прийнятним щодо тих осіб, які обіймали керівні посади в комуністичний період, щодо деяких ключових високопосадовців під час правління Януковича, а у всіх інших випадках вина має бути доведена в кожному окремому випадку. Якщо сам факт належності до партії, організації або адміністративного органу старого режиму є підставою для заборони обіймати державні посади, то така заборона зводиться до форми колективного та дискримінаційного покарання, що є несумісним зі стандартами прав людини. Таким чином, люстрація ризикує стати політичним інструментом утистки опонентів»;

2) Закон України «Про очищення влади» [5] містить кілька серйозних недоліків і вимагає перегляду, принаймні такого:

- люстрація повинна застосовуватися тільки до тих посад, які дійсно можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії; перелік посад, який підлягає люстрації, повинен бути переглянутий;

- вина повинна бути доведена в кожному окремому випадку і не може презюмуватися лише на підставі належності до категорії державних посад; критерії люстрації повинні бути переглянуті;

- повноваження щодо проведення люстрації необхідно забрати у Міністерства юстиції та передати їх спеціально створеному незалежному органу, з активним залученням громадянського суспільства;

- процедура люстрації повинна проходити з гарантуванням справедливого судового розгляду (право на адвоката, рівності сторін, право бути заслуханим особисто); адміністративне рішення про люстрацію повинно бути призупинене до винесення остаточного судового рішення; в законі про люстрацію необхідно передбачати такі гарантії;

- інформація про осіб, що підпадають під люстраційні заходи, може бути оприлюднена тільки після винесення судом остаточного рішення [2].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Подальше застосування чинної редакції Закону України «Про очищення влади» в умовах визнання Венеціанською комісією його невідповідності міжнародним стандартам означатиме свідоме порушення конституційних прав і свобод сотень тисяч громадян України, що потягне за собою величезну суспільну напругу, матиме тяжкі наслідки для люстрованих осіб і їх сімей, вимагатиме відшкодування за рахунок коштів державного бюджету України судових витрат і виплат заробітної плати за час вимушеного прогулу незаконно звільненим із роботи особам, права яких підлягатимуть поновленню.

Окрім того, в деяких випадках дієве поновлення прав незаконно люстрованих осіб буде проблематичним (наприклад, щодо поновлення на роботі), а подеколи – навіть неможливим (відновлення репутації).

Така ситуація може завдати непоправної шкоди міжнародній репутації України, особливо в контексті євроінтеграційних процесів у нашій країні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
2. Висновок Європейської комісії за демократію через право щодо Закону України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні від 16 грудня 2014 р. № 788/2014 (CDL-AD(2014)044). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all>.
3. Загальна декларація прав людини. Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Офіційна Інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 44. Ст. 2041.
6. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. Офіційна інтернет-сторінка Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Resolution 1096. 1 on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems. 1996. URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1096.htm#2>.
8. ЄСПЛ, «Турек проти Словаччини», заява № 57986/00, 14 лютого 2006 р.
9. ЄСПЛ, «Матіек проти Польщі», заява № 38184/03, 30 травня 2006 р.
10. ЄСПЛ, «Любох проти Польщі», заява № 37469/05, 15 січня 2008 р.
11. ЄСПЛ, «Шульц проти Польщі» (Schulz v. Poland), заява № 43932/08 від 13 листопада 2012 р.
12. ЄСПЛ «Сідабрас і Дзютас проти Литви», заяви № 55480/00, 59330/00, 27 липня 2004 р.
13. ЄСПЛ, «Жічкус проти Литви», заява № 26652/02, 07 квітня 2009 р.
14. ЄСПЛ, «Жданок проти Латвії», заява № 58278/00, 16 березня 2006 р.
15. ЄСПЛ, «Адамсонс проти Латвії», заява № 3669/03 24 червня 2008 р.
16. Резолюція 1481. парламентської асамблеї ради Європи «Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів». 2006. URL: [доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/mu06296.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/mu06296.html).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (1996). Konstytutsiia Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 30 P. 141.
2. VRU, Law of Ukraine (2014). Vysnovok Yevropeiskoi komisii za demokratiuu cherez pravo shchodo Zakonu Ukrainy "Pro ochyshchennia vlady" (Zakon "Pro liustratsiiu") v Ukraini vid 16 hrudnia 2014 r. № 788/2014 (CDL-AD(2014)044). URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47 &year=all>.
3. VRU, Law of Ukraine. Zahalna deklaratsiia prav liudyny. Ofitsiina internet-storinka Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. VRU, Law of Ukraine. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava. Ofitsiina internet-storinka Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. VRU, Law of Ukraine (2014). Pro ochyshchennia vlady: Zakon Ukrainy vid 16.09.2014 № 1682-VII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. № 44. St. 2041.
6. Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04 lystopada 1950 r. Ofitsiina internet-storinka Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

The purpose of the article is to analyze the principle of autonomy of institutions of higher education in higher education in Ukraine and the formation of the mechanism of autonomy of state administration in higher education on this basis.

The overcoming of these or other problems is possible only under the condition of an integrated mechanism of autonomy of state administration in higher education combining various elements of the spectrum of action, such as: academic autonomy and responsibility, financial autonomy and responsibility, institutional autonomy and responsibility, information autonomy and responsibility.

Currently autonomy and academic freedom of higher education institutions of Ukraine should contribute to the strategic goal of improving the competitiveness of Ukrainian experts on global labor markets, putting the country in a single European education and research space to ensure sustainable development. Therefore, the forms and content of the autonomy of Ukrainian universities must be secured through the effective application of the mechanism of autonomy in public administration of higher education in order to overcome the systemic problems accumulated in the domestic system of higher education.

Key words: state administration, the mechanism of autonomy of education, quality of education, university education.

Постановка проблеми. Сучасна система вищої освіти є одним із найголовніших чинників зростання якості людського ресурсу та має відповідати вимогам часу щодо розробки нових ідей задля динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому. Залучення України до Болонського процесу вимагає від закладів вищої освіти (далі – ЗВО) вже сьогодні продукування якісних конкурентоспроможних освітніх послуг і наукових розробок. Це потребує удосконалення і підвищення ефективності управління системою вищої освіти та впровадження елементів прозорості, результативності й відповідальності державної освітньої політики. Тому актуальною проблемою, що вимагає подальшого дослідження, є формування таких механізмів державного управління вищою освітою, які придатні для висвітлення та вирішення низки проблем у сфері науки й освіти з урахуванням вимог сучасного інноваційного розвитку суспільства і які б відповідали стандартам європейського освітнього простору, що закладені в Болонській декларації [1].

Реформування вищої освіти в Україні має сприяти вирішенню низки проблем, серед яких найбільш актуальними є: засилля ЗВО та освітніх галузей і спеціальностей із підготовки фахівців, невідповідність структури підготовки спеціалістів потребам національної економіки, відірваність навчального процесу від практики, продукування значної кількості незатребуваних на ринку праці фахівців, невідповідність якості освіти потребам працевлаштування, корупція в системі вищої освіти, відірваність навчального процесу від тематики та результатів наукових досліджень, повільні темпи інтеграції в європейський і світовий інтелектуальний простір.

Централізоване вирішення цих проблем на рівні Міністерства освіти й науки України вилилося у прийняття низки нормативно-правових документів та провадження чисельних реформ, які, на жаль, не дали очікуваних результатів. Тому кожен ЗВО намагається, в межах вже наданої автономії, вирішити назрілі проблеми самотужки. Таким чином, в українському освітньому просторі, з моменту входження України до Болонського процесу, відбувається освоєння принципу надання автономії закладам вищої освіти. Проте не достатньо чітко виписане законодавство, застосування цього принципу з певними обмеженнями спонукало до більш глибокого розгляду можливостей і перспектив розвитку механізму автономізації в системі державного управління ЗВО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку вітчизняної вищої школи та державного управління вищою освітою досить широко розглядаються в наукових колах. До числа науковців, які досліджують проблеми модернізації вищої освіти й удосконалення механізмів державного управління цим процесом, можна віднести А. Гальчинського, В. Журавського, Г. Зборовського, М. Згуровського, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, В. Сиченка,

В. Шевченко та багатьох інших. Проте й сьогодні ця проблема потребує подальшого аналізу, особливо коли йдеться про державне управління освітою в умовах імплементації в Україні положень Болонської декларації.

Метою статті є аналіз впровадження в вищу освіту України принципу автономії ЗВО та формування на цій основі механізму автономності державного управління вищою освітою.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зазначив С. Крисюк, «незважаючи на численні намагання реформування освіти й управління нею, що ініціюються виключно «згори», освітня сфера функціонує за законами ієрархічної централізованої системи. Це призводить до надмірної концентрації повноважень, відповідальності та контролюючих функцій у центральних органах управління, які не в змозі впоратися з таким навантаженням і, як наслідок, із запізненням реагують на швидкоплинні зміни в соціальній і освітній сферах, обслуговують не так систему виконання, як бюрократичну систему управління, яка не несе відповідальності перед суспільством» [2, с. 5]. Тому вбачається, що успішними реформи будуть тоді, коли управлінські ініціативи «згори» стануть дійсними, базуватимуться на міжнародних принципах і стандартах і будуть підтримані безпосередніми учасниками освітнього процесу «знизу», а це можливе у разі надання ЗВО реальної автономії.

Зауважимо, що ще у 1999 р. учасники Болонського процесу узгодили такі основні принципи діяльності учасників освітнього процесу:

- автономії з відповідальністю (спроможність формувати свою стратегію розвитку, вибирати пріоритети в навчанні і наукових дослідженнях, витратити ресурси, встановлювати критерії для прийому науково-педагогічних кадрів і студентів);
- освіти як державної відповідальності (збереження європейських традицій державної відповідальності за освіту, широкого й відкритого доступу до навчання, освіти для розвитку особистості);
- вищої освіти на основі наукових досліджень (дослідження – рушійна сила вищої освіти);
- організованої диверсифікації (залишаючись різноманітними, навчальні заклади прагнуть до організованої дивергенції в діяльності, мінімального рівня об'єднання для забезпечення сумісності у визначенні навчальних кредитів, академічних ступенів, критеріїв якості освіти) [1].

Як бачимо, на першому місці стоять автономія ЗВО та відповідальність за якість освітніх послуг, що вимірюється знаннями, вміннями та навичками, які отримує студент – майбутній фахівець під час навчання. Другий принцип наголошує на відповідальності держави за освіту та доступ до навчання. Таким чином, реалізуючи принцип автономії в освітній сфері, держава не позбавляється відповідальності за наслідки діяльності ЗВО. Система державного управління вищою освітою має знайти інституційну рівновагу між самостійністю ЗВО та втручанням держави в освітній процес. На нашу думку, для досягнення такої рівноваги доцільно включити до комплексного механізму державного управління вищою освітою, що запропонований авторами [2; 3], механізм автономізації.

Ми підтримуємо висновки дослідників, що «за останні 20 років процес трансформації системи вищої освіти в Україні набув перманентного, проте певною мірою безсистемного характеру й однією з основних проблем реформування української системи вищої освіти є визначення форм і меж автономії ВНЗ задля ефективного їх функціонування, а також підтримання балансу між ступенем автономії та державним регулюванням навчального процесу з метою адекватного задоволення соціальних очікувань, зокрема поєднання ідеології вільного ринку з дотриманням принципів соціальної справедливості» [4].

Зауважимо, що наразі є певні загрози, які, з одного боку, стримують, а з іншого – підштовхують до впровадження принципу університетської автономії в управлінні ЗВО. Так, якщо управління ЗВО централізоване й зосереджене в органах державної влади, то «відбу-

вається жорстка уніфікація підготовки фахівців, що звужує їхні професійні горизонти, зменшує гнучкість реагування системи освіти на запити ринку праці тощо. Однак у разі передачі управлінських функцій академічним структурам виникає загроза ізоляції університетів від суспільства» [4].

Ця ж дилема стояла й перед світовою освітньою спільнотою й знайшла своє вирішення у прийнятих міжнародних і європейських документах, які пропонують вирішувати її шляхом посилення громадського контролю за якістю освіти, здійснення децентралізації й доцільної оптимізації управління вищою освітою. Ще у 1998 р. у Парижі була прийнята Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI ст.: підходи і практичні заходи, в якій наголошується, що «вищим навчальним закладам має бути надана автономія в їхніх внутрішніх справах, однак така автономія має супроводжуватися чіткою і прозорою підзвітністю урядові, парламентові, студентам і суспільству в цілому» [5, ст. 13], «потужну силу керування перетвореннями закладено в партнерстві та зв'язках між зацікавленими сторонами – особами, відповідальними за розробку політики на національному й інституційному рівнях, викладацьким складом та іншими співробітниками, дослідниками і студентами. Ключова роль у цьому процесі належить також неурядовим організаціям. Таким чином, партнерство на основі спільних інтересів, взаємної поваги і довіри має бути основним методом оновлення вищої освіти» [5, ст. 17].

У розвиток ідей Всесвітньої декларації Хартія Університетів України під університетською автономією має на увазі «форму встановлення та повсякчасного досягнення академічних свобод, що визначається як необхідна ступінь незалежності університету: щодо правоздатності вирішувати завдання розвитку особистості, суспільства; від зовнішнього втручання (від держави та інших суспільних сил) приймати рішення стосовно внутрішньої організації й управління, розподілу фінансових ресурсів і генерування доходів, адміністрування і встановлення власної лінії поведінки (місії) у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання й інших пов'язаних із цим видах діяльності» [6]. У п. 3.8 цього документа Університети закликають уряд «визнати принципи університетської автономії, що підкріплює їх різноманітні місії, у т. ч. академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження); фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою); організаційної автономії (організаційна структура університетів); автономії в області кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі)» [6]. Цей документ практично розкриває змістовне наповнення механізму автономізації державного управління вищою освітою та з певним доопрацюванням може бути покладений в основу необхідного для розвитку освітньої галузі проекту Закону України «Про автономію закладів вищої освіти України», адже необхідність розширення автономії українських ВНЗ не викликає сумнівів ні у державних структурах, ні в освітніх закладах, ні у громадськості.

Подальше реформування системи вищої освіти у напрямі її автономізації передбачає застосування механізму автономізації державного управління ЗВО, що складається з таких елементів, як:

– *академічна автономія та відповідальність*, що окреслює право ЗВО в межах акредитованих спеціальностей встановлювати власні навчальні плани та програми, методологію та методику викладання, напрями та методи наукових досліджень, межі академічної мобільності, для забезпечення привабливості ЗВО для абітурієнтів та його конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг;

– *інституційна автономія та відповідальність*, що забезпечує правову й організаційну автономію та визначає право ЗВО обирати організаційні форми, способи й інструменти для досягнення раніше встановлених пріоритетів розвитку закладу в межах національної освітньої політики, а також право ЗВО визначати власну академічну структуру та вирішувати кадрові питання;

Механізми державного управління

– *фінансова автономія та відповідальність*, що забезпечує гарантоване бюджетне фінансування в межах державного замовлення за всіма видами витрат і надання ЗВО права самостійно розпоряджатися як бюджетними, так і власними коштами, що отримані за надання платних освітніх послуг і виконання наукових досліджень за господарськими договорами;

– *інформаційна автономія та відповідальність*, які забезпечують формування автономного інформаційного простору ЗВО, що передбачає можливість на основі постійного моніторингу самостійного вибору інформаційних ресурсів і платформ, які використовуються в освітньому процесі та для проведення й презентації результатів наукових досліджень.

Зауважимо, що під час здійснення реформ системи вищої освіти в Україні має враховуватися те, що автономія університетів у державах сталої демократії сформована на умовах децентралізації управління освітою й дозволяє їм повною мірою зосередитися на суто навчальних і науково-дослідних завданнях. Ці процеси досить протяжні у часі та тривають у Західній Європі з 80-х рр. XX ст., у латиноамериканських, східноєвропейських країнах та азійсько-тихоокеанському регіоні – з 90-х. У країнах СНД і в Україні автономізація ЗВО почала здійснюватися зі значним запізненням, оскільки з радянських часів успадковано традицію жорстко централізованого управління освітою.

Наразі процеси автономізації ЗВО в Україні, які розглядаються у двох вимірах: 1) як засіб децентралізації управління; 2) як засіб підвищення якості освіти та гнучкості системи вищої освіти, мають вирішити системні проблеми, що накопичувалися у сфері вищої освіти роками. Загалом, на основі досліджень проблем і перспектив розвитку університетської автономності, що здійснювалися фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, нами зроблено такі узагальнення (табл. 1).

Таблиця 1

Системні проблеми вищої освіти та напрями їх подолання

За даними НІСД [4]		Механізм автономізації державного управління вищою освітою ¹	Елементи механізму автономізації
Проблеми вищої освіти	Рекомендовані заходи для подолання проблем		
Незбалансованість мережі ВНЗ.	Суспільна відповідальність		академічна автономія та відповідальність
Високий рівень корупції.			
Інфляція стандартів освіти	Контроль якості освітніх послуг		фінансова автономія та відповідальність
Низький рівень оплати праці викладачів і співробітників.	Матеріально-фінансове забезпечення		
Ізоляція від міжнародної інтелектуальної спільноти.	Кадрова політика		інституційна (організаційно-правова) автономія та відповідальність
Відрив викладання від сучасної науки.			
Повільні темпи та низька ефективність упровадження принципів Болонського процесу.	Співпраця держави і громадянського суспільства		інформаційна автономія та відповідальність
Потенційні загрози, пов'язані з непередуманими заходами посилення автономії.			

¹ – запропоновано автором

Джерело: узагальнено та доповнено автором за матеріалами [4]

Подолання тих чи інших проблем можливе лише за умови дії комплексного механізму автономізації державного управління вищою освітою, що поєднує в собі різні за спектром дії елементи, такі як: академічна автономія та відповідальність, фінансова автономія та відповідальність, інституційна автономія та відповідальність, інформаційна автономія та відповідальність. Так, набуття фінансової автономії можливе не лише за умови диверсифікації джерел фінансування, але й за отримання академічної автономії та залучення до захисту академічних свобод у виборі наукових пріоритетів інституцій громадянського суспільства. Проте, якщо державне фінансування вищої школи припинити, можлива втрата державного контролю над системою освіти, і вища освіта може перестати бути суспільним благом. Отже, автономію університетів необхідно визначити з урахуванням глибшої інтеграції університету з економікою, ринком праці і процесами розвитку суспільства і держави, що сприятиме демократизації освіти, підвищенню конкурентоспроможності національних університетів і залученню до управління освітою ініціативних науковців.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наразі автономія й академічна свобода ЗВО України має сприяти досягненню стратегічної мети підвищення конкурентоспроможності українських фахівців на світових ринках праці, введення країни в єдиний європейський освітньо-науковий простір задля забезпечення сталого розвитку суспільства. Тому форми і зміст автономії українських ВНЗ мають бути забезпечені шляхом ефективного застосування механізму автономізації в державному управлінні вищою освітою задля подолання системних проблем, що накопичилися у вітчизняній системі вищої освіти. Особливості дії цього механізму та його взаємодія з іншими механізмами державного управління освітою можуть бути напрямами подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. P. 3. URL: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.
2. Крисюк С.В. Державне управління освітою: навч. посіб. К.: НАДУ, 2009. 220 с.
3. Шевченко В.М. Особливості формування механізмів державного управління вищими навчальними закладами в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України. Державне будівництво. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
4. Богачевська І.В. Автономізація університетів як складова реформи вищої освіти в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2018. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>.
5. Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи. Париж, 1998. URL: http://lpehea.in.ua/sites/default/files/documents/2014/10/07/vsemyrnaya_deklaraciya_o_vysshem_obrazovanuu_dlya_xxi_veka-1.pdf.
6. Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта (створена на Міжнар. конф. «Ольвійський форум – 2009» у Ялті 11–15 черв. 2009 р.). Освіта України. 2009. 10 липня. С. 5.

References:

1. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. P. 3. URL: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.
2. Krysyuk S.V. (2009). Derzhavne upravlinnya osvityu [State Administration of Education] Teaching. Manual. PRESS NAPA. Kyiv,. 220 p.
3. Shevchenko V.M. (2010). Osoblyvosti formuvannya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya vyshchymy navchalnymy zakladamy v umovakh yevrointehratsiyi ta innovatsiynoho

rozvytku Ukrainy [Features of the formation of mechanisms of state governance of higher educational institutions in the conditions of European integration and innovation development of Ukraine]. *Jurnal Derzhavne budivnytstvo* [State construction]. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.

4. Bogachevska I.V. (2018). Avtonomizatsiya universytetiv yak skladova reformy vyshchoyi osvity v Ukraini [University autonomy as part of the reform of higher education in Ukraine]. *Natsionalnyy instytut stratehichnykh doslidzhen* [National Institute for Strategic Studies]. Kyiv. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>.

5. International. conf. (1998). Vsesvitnya deklaratsiya pro vyshchu osvitu dlya XXI stolittya: pidkhody i praktychni zakhody [World Declaration on Higher Education for the 21st Century: Approaches and Practical Measures]. Paris. URL: http://lpehea.in.ua/sites/default/files/documents/2014/10/07/vsemyrnaya_deklaratsiya_o_vysshem_obrazovanii_dlya_xxi_veka-1.pdf.

6. International. conf. (2009). Khartiya universytetiv Ukrainy: akademichni svobody, universytetska avtonomiya ta osvita [Charter of Ukrainian Universities: Academic Freedom, University Autonomy and Education]. “Olviysky forum – 2009” u Yalti 11–15 cherv. [“Olbia Forum 2009” in Yalta June 11–15]. *Osvita Ukrainy* [Education of Ukraine]. July 10, P. 5.



УДК 35:071.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2018-2-128-133>

А. В. Шмагун, кандидат наук
з державного управління, доцент
Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

СУТНІСТЬ КОМУНІКАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ПРИРОСТУ ЗНАНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано сутність комунікаційних процесів як засіб приросту знань у системі державного управління на основі залучення до співробітництва громадськості з державними установами та їх вплив на прийняття управлінських рішень. Отримані результати оцінювання дозволяють більш обґрунтовано підходити до формування комунікаційних процесів знаннєвого спілкування як засобу приросту знань у системі державного управління.

Ключові слова: комунікація, комунікаційні процеси, державне управління, знаннєве спілкування, концептуальні засади, механізм, приріст знань, оцінювання, система.

A. V. Shmahun. The essence of communication processes are known to the communication as a means of the knowledge growth in the system of public administration

In this article the essence of communication processes as a means of knowledge gains in the system of public administration is analyzed on the basis of involving public authorities in public institutions and their influence on the making of managerial decisions. The obtained results of evaluation allow to more reasonably approach the formation of communication processes of knowledge communication as a means of knowledge gains in the system of public administration.

© **А. В. Шмагун, 2018**

Thanks to the communication process, the government strives to establish a close relationship with citizens, bringing them closer to the process of making state decisions and starting a dialogue, which makes it possible to understand the needs and requests of citizens.

Consequently, the essence of the communication process of knowledge communication lies in the feedback that allows the recipient, in this case, the citizen, to express his views, wishes, and the sender – a civil servant or a representative of the state institution – to register them. In this process, the received feedback can be used as a means of increasing knowledge in the system of government. Public relations professionals play an important role in gaining trust and support from a public audience. Without this, there may be uncertainty as to the effectiveness, transparency, openness of the existence of a state authority. The ideal process of communicative knowledge communication is to achieve the growth of knowledge of both citizens and government institutions.

Thus, the communication process of knowledge communication is an important object of management, being not only a process of information exchange, tasks, values, but also a kind of mirror of the growth of new knowledge.

Key words: communication, communication processes, state administration, knowledge communication, conceptual foundations, mechanism, knowledge growth, evaluation, system.

Постановка проблеми. На особливу увагу заслуговує питання рівних умов для громадської участі людини в суспільно-політичному житті. Саме тому формування сучасної демократичної моделі політичного управління є результатом політичної активності громадян на всіх рівнях суспільства. Особливо актуальним сьогодні є питання реальних політичних і правових механізмів участі громадян у комунікаційних процесах знанневого спілкування як засіб приросту знань у системі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань сутності комунікаційних процесів знанневого спілкування як засобу приросту знань у системі державного управління присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як: В. Бакуменко, В. Баштаник, В. Бебик, Г. Почепцов, Є. Ромат, О. Бабінова, Т. Безверхнюк, Т. Бутирська, Н. Бондарчук, Н. Драгомирецька, Н. Діденко, Н. Васильєва, О. Васильєва, О. Крутій, К. Ващенко, Т. Іванова, О. Карпенко, О. Кіктенко, С. Кравченко, Т. Маматова, О. Орлова, В. Писаренко, Т. Поспелова, О. Радченко, А. Рачинський, Є. Романенко, О. Руденко та ін. Наше дослідження продовжує розробку тематики, започаткованої у роботах [4; 5].

Мета статті – проаналізувати сутність комунікаційних процесів знанневого спілкування як засобу приросту знань у системі державного управління, а саме співробітництво громадськості з державними установами та їх вплив на прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Комунікації відіграють величезну роль як у житті будь-якої людини, так і в діяльності держави, оскільки вони притаманні роботі всіх суспільних інститутів. Аналіз комунікаційних процесів, їх елементів і видів нині є досить актуальним не тільки для звичайного приросту знань, а й для приросту знань у системі державного управління.

Це зумовлено тим, що комунікативна підсистема є найважливішою складовою частиною державного управління. Вона становить складну систему, що складається із сукупності інформації, інформаційних потоків, які є засобом приросту знань і забезпечення узгодженості в управлінні; сукупності зв'язків, взаємин у системі державного управління й управлінських відносин; простору, в якому відбувається процес формування і функціонування органів влади, що характеризується з погляду реальних зв'язків і взаємодій.

Державні органи та державні інститути вступають у комунікацію з метою інформування, впливу, переконання суб'єкт комунікації або з метою опису поточної обстановки [1, с. 56].

Таким чином, комунікації знанневого спілкування як засоби приросту знань у системі державного управління є обміном інформацією за допомогою наявної системи символів, соціальною взаємодією, що володіє рядом властивостей і ознак і спрямована на регулювання поведінки людей, роботи державних інститутів задля досягнення спільної мети.

Завдяки комунікаційному процесу державний орган прагне встановити близький зв'язок із громадянами, наближаючи їх до процесу прийняття державних рішень і починаючи діалог, що дає можливість зрозуміти потреби та запити громадян. Як і в будь-якому процесі спілкування, комунікація в публічному управлінні має певні перешкоди, які ускладнюють її процес. Перешкоди, труднощі та бар'єри, пов'язані з процесом комунікації, роблять обов'язковим її регулювання, адаптацію та перетворення. Головний чинник ефективного комунікаційного процесу знаннєвого спілкування – це зворотний зв'язок, який дозволяє одержувачу, громадянину, висловити свої міркування, побажання, а відправнику – державному службовцеві чи представникові державної установи – зареєструвати їх. У цьому процесі отриманий зворотний зв'язок може використовуватися як засіб захисту. Професіонали зі зв'язків із громадськістю відіграють важливу роль в отриманні довіри та підтримки від громадської аудиторії. Без цього може бути невизначеність щодо дієвості, прозорості, відкритості існування органу державної влади. Ідеальним моментом є досягнення такого консенсусу, коли задовольняються як інтереси громадян, так і інтереси державних установ [2, с. 32].

Співробітництво та партнерство громадськості із державними установами дає змогу знаходити нові ідеї, можливості та ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно важливих проблем. Наявність активного й потужного громадянського суспільства, що діє спільно із владою, посилює його демократичні засади, зміцнює роль громадськості у творенні та реалізації державної політики.

Ю. Хабермас підкреслює, що найвищою цінністю демократичного суспільства є створення умов для реалізації громадської участі у творенні державної політики. Такі цінності, на думку вченого, «не є товаром, який можна купувати, поширювати або експортувати, адже це процес діалогу й обговорень <...> це процедура, яка має сприяти спільному розумінню певних поглядів і принципів». Проте конфлікти й розбіжності є невід'ємною рисою процесів діалогу й обговорень між владою та громадськістю, тому важливе стратегічне завдання держави – забезпечити демократизацію цього процесу. Альтернативи демократії немає. Демократію можна встановити і підтримувати лише шляхом обговорень і діалогу.

Громадська участь населення в житті суспільства надає постмодерному суспільству особливої динаміки. Цю динаміку спричинюють нові, раціональні форми активності громадян, їх соціально-культурна та політична зрілість, активна позиція лідерів громадської думки, нерівномірність соціально-групової та регіональної динаміки, диференціація політичного спектра суспільного життя, що лише стимулює активну державотворчу позицію громадян.

Відповідно до вищевикладеного визначимо основні принципи організації громадської участі: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості учасників до обговорення та прийняття відповідного управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації й навчання щодо громадської взаємодії; відкритість і контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами [3, с. 105].

У процесі організації громадської участі йдеться про наділення громадян реальними повноваженнями впливати та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати символічну участь громадян у державному управлінні.

Основними функціями суб'єктів громадської участі є: вплив на суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; ефективне розв'язання актуальних для суспільства питань; об'єднання громадськості та її активізація в контексті розв'язання державно-управлінських проблем.

У діяльності суб'єктів громадської участі особлива роль належить реалізації інформаційної функції, яка покликана забезпечити: діагностику проблем і потреб громадськості; виявлення можливих альтернатив прийняття управлінських рішень; оцінку наслідків різних альтернативних рішень.

До функцій здійснення громадської участі також належать легітимація органів влади та відповідних проектів, які виносяться на їх розгляд; створення довірливого ставлення з боку громадськості до відповідних владних структур. Громадська участь як форма локалізації громадських конфліктів має на меті забезпечення громадського консенсусу в межах суспільства та деполаризацію інтересів.

Основні форми громадської участі: інформування громадськості, «гарячий телефон», прийом громадян, опитування громадської думки, фокус-групи, громадські слухання, створення робочих груп із підготовки рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень, громадське представництво в радах для прийняття рішень, інтерактивні теле- і радіодебати, громадський референдум, голосування з окремих питань через ЗМІ, навчання громадян, технічна підтримка тощо.

Рівні громадської участі: громадське управління, делегування повноважень, партнерство, врахування громадської думки, консультації, інформування, «терапія», маніпулювання. У цьому плані особливу увагу доцільно звернути на позитивний бік громадської участі, а саме на кінцевий результат, який може дати ця участь для діяльності органів державної влади.

Зокрема, слід відзначити, що громадська участь: допомагає виявленню проблем, потреб і цінностей (вивчення громадської думки); сприяє виробленню нових ідей, пошуку нових рішень щодо розв'язання окремих проблем, оцінці альтернатив управлінських рішень; забезпечує контроль за діями влади, тим самим запобігаючи проявам корупції в органах влади.

Водночас громадська участь, не організована за чіткими стандартами демократичного управління, може мати відповідні недоліки. Недосконало організована громадська участь може призвести до: появи нових численних ідей, альтернатив, які зумовлюють розпорошення діяльності органів влади, їх перевантаження; отримання помилково інформації в зв'язку з недостатньою експертною підготовкою учасників (відсутність попереднього й адекватного інформування); збільшення тривалості процесу прийняття державно-управлінського рішення, підвищення його вартості.

Проте в суспільстві діє ціла низка чинників, що утруднюють активну участь громадян у розв'язанні суспільних проблем і прийнятті державно-управлінських рішень, а саме: громадська апатія та скепсис; слабка мотивація у ставленні до суспільних проблем; брак знань і досвіду щодо здійснення громадської участі; певні суспільно-політичні стереотипи творення державної політики, коли громадська активність сприймається як одна з форм конформізму; відсутність демократичних традицій і навичок соціально-комунального життя; відсутність чіткого уявлення про стандарти та критерії політичної свободи; постійне та тотальне втручання держави в життєдіяльність громадян [1, с. 57].

Нерозвиненість базових засад громадянського суспільства зумовлена передовсім відсутністю певних правових гарантій прояву різних форм громадської активності. Саме це реально перешкоджає громадянам визначитися у своїх інтересах і правах, адже правова сфера перебуває в аморфному стані. Громадські інтереси можуть бути легітимізованими та реально захищеними державою лише тоді, коли вони мають відповідний рівень правової регламентації.

Виходячи з викладеного, можна визначити основні проблеми реалізації громадської участі, які лежать у спектрі: від небажання влади забезпечувати участь громадськості у творенні державної політики та перебувати під її контролем – через побоювання виявити свою некомпетентність і нести за це відповідальність перед громадськістю та інші причини – до небажання громадськості активно залучатися до суспільно-політичного життя.

Саме такі аспекти створюють реальну небезпеку для утвердження демократичних засад здійснення державної політики, адже неучасть у процесі прийняття державно управлінських рішень призводить до незнання результату, забезпеченого владою. Відповідно, у влади залишаються можливості для маніпулювання громадською думкою та використання адміністративного ресурсу для реалізації власних інтересів.

Внаслідок цього зберігається, а подекуди й формується політична культура «підпорядкування» громадськості владі. Слід особливо наголосити, що надмірно активне втручання держави в життєдіяльність суспільства призводить до інертності громадян, неспроможності сформувати власні традиції опіки громадян, а це породжує певну інертність серед громадян, нерозуміння змісту їх справжніх інтересів. У цьому плані є всі підстави стверджувати, що українське суспільство лише частково роздержавлене, цілком оформитися в громадянське суспільство йому ще не вдалося. Досить часто можна спостерігати, як громадські інтереси насправді є інтересами «атомізованих індивідів», відповідно вони не мають чітко структурованого та ідеологічного оформлення інтересів соціальних груп [3, с. 24].

Залучення громадськості до процесу надання управлінських послуг має позитивні результати. Зокрема, це стосується прийняття рішень, пов'язаних із безпосереднім скороченням послуг і зміною технології їх надання. З метою вдосконалення технології надання послуг у деяких країнах проводять загальнонаціональні опитування населення, що допомагає владним органам спільно із громадськістю приймати певні рішення та розв'язувати проблеми. Оскільки опитування громадської думки – це критерій оцінки ефективності діяльності державної влади, з'ясування громадської реакції і є своєрідним зондуванням громадських настроїв перед впровадженням певної конструктивно реформаторської програми в контексті реалізації конкретної управлінської технології.

Отже, сутність комунікаційного процесу знанневого спілкування полягає у зворотному зв'язку, який дозволяє одержувачу, громадянину, висловити свої міркування, побажання, а відправнику – державному службовцеві чи представникові державної установи – зареєструвати їх. У цьому процесі отриманий зворотний зв'язок може використовуватися як засіб приросту знань у системі державного управління. Професіонали зі зв'язків із громадськістю відіграють важливу роль в отриманні довіри та підтримки від громадської аудиторії. Без цього може бути невизначеність щодо дієвості, прозорості, відкритості існування органу державної влади. Ідеальним процесом комунікаційного знанневого спілкування є досягнення приросту знань як громадян, так і державних установ [5, с. 23].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Комунікаційні процеси знанневого спілкування в системі державного управління є обміном інформацією за допомогою знань; соціальною взаємодією, що володіє рядом властивостей і ознак та спрямована на регулювання поведінки людей, роботи державних інститутів задля досягнення спільної мети – приросту нових знань у системі державного управління.

Таким чином, комунікаційний процес знанневого спілкування є важливим об'єктом управління, будучи не тільки процесом обміну інформації, завданнями, цінностей, а й своєрідним дзеркалом приросту нових знань.

Керуючи комунікаційним процесом, активно впливаючи на її компоненти, держава реалізує свої сильні сторони і нейтралізує слабкі. Тільки своєчасно налагоджений комунікаційний процес знанневого спілкування дозволяє орієнтуватися в державних процесах і впливати на них, що сприятиме приросту нових знань у системі державного управління.

Список використаних джерел:

1. Ковалевська Т.Ю., Бронікова С.А. Основи ефективної комунікації: (порадник управління на щодень): навч. посіб. Одеса: Фенікс, 2008. 140 с.
2. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. матеріали / уклад. В.В. Святненко. К.: НАДУ, 2013. 84 с.
3. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування: навч. посіб. / уклад.: В.А. Гошовська та ін. Київ: К. І. С., 2016. 130 с.
4. Шмагун А. Сутність механізму знаннєвого спілкування в системі державного управління та відповідний категорійний апарат. Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. 2015. Вип. 2. С. 122–133.
5. Шмагун А.В. Формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2017. Т. 28 (67). № 2. С. 20–25.

References:

1. Kovalevska T.Yu. Osnovy efektyvnoyi komunikatsiyi: (poradnyk upravlintsevi na shchoden): Navch. posib. Odesa: Feniks, 2008. 140 s.
2. Komunikatyvnyy protses u mistsevomu samovryaduvanni: navch.-metod. materialy / uklad. V.V. Svyatnenko. K.: NADU, 2013. 84 s.
3. Komunikatsiyi v publichnomu upravlinni: aspekty orhanizatsiyanoi kultury ta dilovoho spilkuvannya: Navch. posib. / uklad.: Hoshovska V.A. ta in. Kyiv: K.I.S., 2016. 130 s.
4. Shmahun A. Sutnist mekhanizmu znannyevoho spilkuvannya v systemi derzhavnoho upravlinnya ta vidpovidnyy katehoriynyy aparat. Naukovyy visnyk AMU. Seriya: Upravlinnya. 2015. Vyp. 2. S. 122–133.
5. Shmahun A.V. Formuvannya kontseptualnykh zasad pryrostu znan v systemi derzhavnoho upravlinnya na osnovi rozvytku mekhanizmu znannyevoho spilkuvannya. Vcheni zapysky Tavriyskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnya. 2017. T. 28 (67). № 2. S. 20–25.

О. І. Божок, викладач
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

СОЦІОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУБКУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Визначено, що соціологічний аналіз розвитку адміністративної субкультури в Україні є ефективною управлінською технологією, яка дозволяє публічному управлінцю реалізувати власний лідерський потенціал щодо впровадження реформ, пов'язаних із реалізацією концепцій «New Public Management» і «Good governance». Визначено аспекти формування адміністративної субкультури в аксіологічному полі сучасної корпоративної культури публічного управління та виявлено актуальність системного і цілісного творення організаційної культури публічного управління. Зазначено, що соціологічне дослідження тенденцій розвитку адміністративної субкультури базується на розмежуванні трьох компонентів професійної публічної служби – ціннісному, комунікативному і діяльнісному, взаємозв'язки яких репрезентовані у публічно-адміністративному вимірі. Наголошується, що однією з парадигм розвитку адміністративної субкультури є парадигма конфліктовирішення, у контексті якої відчувається запит управлінської спільноти на вдосконалення комунікативних компетентностей.

Ключові слова: державний службовець, публічна служба, корпоративна культура, лідерство, етика, цінності, діалог, медіація.

O. I. Bozhok. Sociological aspects of development of administrative subculture in Ukraine

It is determined that sociological analysis of the development of an administrative subculture in Ukraine is an effective management technology that allows a public manager to implement his own leadership potential in implementing reforms related to the implementation of the concepts of “New Public Management” and “Good governance”. The axiological principles of “New Public Management” and “Good governance” define the content of management activity that is being implemented in the public-administrative space, which, in turn, is due to the communicative discourse of the dialogue between government and civil society.

The aspect of the formation of the administrative subcultures in the axiological field of the modern corporate culture of the public administration and of the systematic creation of the organizational culture of the public administration has been noted. The sociological study of trends in the development of the administrative subculture is based on the delineation of the three components of the professional public service – value, communicative and activity, the interconnections of which are represented in the public-administrative dimension. The objectives of the sociological research are focused on the identification of individual, collective and professional values, their homogeneity or multidimensionality, which collectively represent the axiosphere of corporate culture of employees.

The actual problems of finding mechanisms of the harmonic correlation of individual and corporate values that influence the formation of the axiological nucleus of the culture of communication are determined and, accordingly, determine the extent of the ability to successfully implement communicative competences in the discourse of dialogue. A specific segment of the socio-cultural system of professional public service is distinguished – countercultures that are formed in opposition to the value mechanism of the integrated organizational culture of public administration. Social risks of countercultures positions as the basis of axiological asymmetry are considered by the author in contradiction to innovations in the course of implementation of reforms based on the principles of “New Public Management” and “Good governance”.

It is noted that one of the paradigms of development of the administrative subculture is the paradigm of settlement of conflicts, in the context of which there is a request of the management community to improve communicative competencies. The analysis of the results of the sociological research of the corporate culture of civil servants has revealed trends in the differentiation of conflict interactions of employees, where the role of

© **О. І. Божок**, 2018

axiological vectors of corporate culture is to determine the ethical norms and rules of the communicative culture of civil servants. Based on the responses of the respondents, the author defined mediation as a mechanism for implementing dialogue communicative competencies in the conflict resolution.

Key words: employee, public service, corporate culture, leadership, ethics, values, dialogue, mediation.

Постановка проблеми. У контексті становлення і розвитку публічного управління та публічного адміністрування в Україні актуальності набуває всебічний розгляд специфіки управлінської діяльності. Динамічний поступ «інформаційного суспільства» та «суспільства знань» продукує нові трансформаційні пріоритети, де чільне місце посідає інформація як категорія управлінських відносин. Сучасний управлінець, як високопрофесійна особа, має використовувати актуальну, своєчасну і достовірну інформацію, зокрема соціологічну інформацію, під час прийняття управлінських рішень. Кількісний і якісний аналіз інформації підсилює інноваційно-орієнтований потенціал управлінської еліти щодо реформування державного апарату у бік становлення професійної публічної служби в Україні.

Затребуваність соціологічних досліджень як ефективної управлінської технології аналізу й оцінювання ефективності функціонування державної служби пояснюється також необхідністю відтворення двостороннього зв'язку у контексті впровадження європейських стандартів «New Public Management» і «Good governance». Досліджуючи особливості становлення і розвитку професійної публічної служби, ми розглядаємо державну службу як соціокультурний інститут, обстоюючи думку про те, що соціокультурні засади державної служби яскраво віддзеркалюють феномен адміністративної субкультури, яка є різновидом професійних субкультур.

Вперше адміністративна субкультура в Україні була досліджена вітчизняною дослідницею О.М. Науменко у соціально-філософському дискурсі. Авторка визначає адміністративну субкультуру як механізм соціалізації та контролю, виокремлюючи етизацію державної служби як специфічну соціальну функцію адміністративної субкультури. Умовами сталого розвитку адміністративної субкультури в Україні дослідниця вважає системність і комплексність законодавчих, організаційних і соціокультурних факторів розвитку цього явища, наголошуючи на необхідності їх оптимізації у повноцінній самоорганізаційній зрушувальній громадянського суспільства в Україні [2]. «Природна» самоорганізація громадянського суспільства має значну автономію щодо «бюрократичної» організації... Але, оскільки в основі регулятивного механізму самоналаштування соціальної організації лежить громадська думка з її системою ціннісних орієнтацій, що направляють соціальну дію, на «природну» організацію можна (в певній системі) впливати. Принаймні її вплив на реформу, ініційовану «зверху», можна враховувати, вивчаючи соціологічними засобами її стан, здійснюючи цілеспрямований управлінський вплив на формування громадської думки» [2, с. 138].

Ми погоджуємося з основними тезами, запропонованими у дисертаційному дослідженні О.М. Науменко, але, враховуючи нашу зацікавленість в осмисленні наукових об'єктів публічного управління та публічного адміністрування, вважаємо перспективним науковий і соціологічний аналіз феномену адміністративної субкультури в аксіологічному, діяльнісному і комунікативному вимірах, репрезентованих у публічно-адміністративному вимірі буття цього феномену. Згадувані виміри буття адміністративної субкультури є взаємопов'язаними, оскільки аксіологічні принципи «New Public Management» і «Good governance» визначають зміст управлінської діяльності, що реалізується у публічно-адміністративному просторі, зумовленому комунікативним дискурсом діалогу влади і громадянського суспільства.

Метою статті є науковий і соціологічний аналіз специфіки розвитку адміністративної субкультури в Україні, систематизація отриманих даних і виокремлення тенденцій розвитку цього феномену на основі результатів соціологічного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Проблемним полем є пошук механізмів гармонійного співвідношення індивідуальних і корпоративних цінностей, які впливають на формування аксіологічного ядра культури комунікацій і, відповідно, визначають міру спроможності успішно реалізувати комунікативні компетентності у дискурсі діалогової взаємодії. Як зазначають українські вчені-соціологи, у сучасному інформаційному суспільстві, що характеризується динамікою стратифікаційних процесів, активно репрезентуються субкультурні стилі життя, які зазнають специфічних трансформаційних перетворень, продукуючи постмодерний формат суспільних відносин. «Члени субкультур стали сильніше підкреслювати значущість для них свободи, автономії, індивідуальності. Жорсткі межі між субкультурами, їхніми стилями під впливом глобалізаційних процесів почали розмиватися... В умовах постмодерну спостерігається розклад групових ідентичностей, які внаслідок цього поступаються місцем фрагментації, плюралізації стилів. Тим самим усвідомлення власної автентичності на підставі належності до якоїсь субкультури обертається утвердженням неавтентичності» [4, с. 22–23].

Варто відзначити, що фактор постмодерної індивідуалізації постає також і виразником контркультурних течій у багатшаровому просторі організаційної культури публічного управління. Контркультурні сегменти мають свою специфіку у протистоянні до ціннісного механізму цілісної організаційної культури публічного управління, і таке протистояння не завжди є чітко вираженим. Тому соціальні ризики контркультурних позицій, як основу аксіологічної асиметрії, ми вбачаємо у спротиві інноваціям у контексті впровадження концепцій «New Public Management» і «Good governance» в Україні.

Враховуючи вищезазначені аргументи, на жаль, констатуємо, що системні соціологічні дослідження феномену адміністративної субкультури в Україні досі не проводилися. Саме тому нами було запропоновано соціологічне дослідження, яке включало в себе два взаємопов'язані опитування. Опитування проводилося шляхом анонімного анкетування респондентів. Опитування № 1 було присвячене аналізу системи цінностей державних службовців у контексті впливу ціннісної системи на розвиток комунікативних компетентностей і включало 15 запитань; опитування № 2 було орієнтоване на уточнення системи цінностей державних службовців і виявлення потреб у вдосконаленні комунікативних компетентностей у парадигмі конфліктовирішення, сформовано також 15 запитаннями, але з акцентом на відкриті питання.

Метою соціологічного дослідження було висвітлення актуальної системи цінностей, що становить аксіологічну платформу корпоративної культури державних службовців, а також того, як корпоративна культура впливає на формування комунікативних компетентностей державних службовців. Варто зазначити, що для зручності респондентів в анкетуванні ми використали термін «корпоративна культура» замість поняття «адміністративна субкультура» як більш усталений у науковій думці та більш знайомий і зрозумілий респондентам. Для нашого наукового дослідження тенденцій розвитку адміністративної субкультури в Україні принципи відмінності у вищезазначеній термінології полягають у розумінні багатшаровості і багатовимірності корпоративної культури, факторами динаміки якої виступають субкультури і контркультури, продукуючи субкультурний (специфічний) стиль життя, мислення, професійної діяльності та ін. Наприклад, у системі корпоративної культури чітко вирізняються вікові субкультури, гендерні субкультури, адміністративна субкультура керівників і субкультура підлеглих.

Мета нашого соціологічного дослідження включає такі цілі. По-перше, це дослідження індивідуальних, колективних і професійних цінностей, їх однорідності або багатовимірності, які у сукупності становлять аксіосферу корпоративної культури державних службовців. По-друге, це дослідження корпоративної культури державних службовців, яка визначає аксіологічні вектори культури комунікацій у процесі професійної діяльності державних службовців, і такі вектори можуть бути диференційовані конфліктними взаємодіями. Якість конфліктної

взаємодії державних службовців у сучасному комунікативному просторі характеризуються спроможністю сторін конфлікту його врегулювати, мінімізуючи наслідки конфлікту та перетворюючи його на позитивний досвід комунікативної взаємодії. По-третє, це аналіз ефективності комунікативної взаємодії на основі відповідей респондентів щодо готовності державних службовців до діалогу, механізмом реалізації якого нами визначено медіацію. По-четверте, це налагодження двостороннього зв'язку в оцінюванні актуальності формування діалогових комунікативних компетентностей державних службовців, які, на нашу думку, відіграють активну роль у проектуванні цілісності організаційної культури публічного управління на майбутнє.

Об'єктом репрезентації соціологічного дослідження були державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування, які є слухачами Харківського регіонального інституту державного управління при Президентові України. Була спроектована вибірка у кількості 400 державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування міста Харкова і Харківської області.

Предмет соціологічного дослідження містив декілька компонентів: ціннісний, поведінковий і комунікативний, які у сукупності відтворюють конструкт стратегічного управління організаційною культурою публічного управління. Так, ми вважаємо, що траєкторією управлінських технологій у соціальному проектуванні цілісності організаційної культури публічного управління є розуміння цінностей, наслідуваних державними службовцями, розстановка пріоритетності цінностей у площині професійної публічної служби, систематизація ціннісного ядра корпоративної культури державних службовців.

Звернемо увагу, що корпоративну культуру ми розуміємо як специфічну систему цінностей, неформальних норм і правил поведінки, заснованих у самоорганізаційному просторі професійної діяльності, тоді як організаційна культура публічного управління є свідомим творенням аксіологічного механізму, етизації професіоналізації державної служби, тому і постає об'єктом цілеспрямованої управлінської діяльності у галузі соціальної інженерії. Наші погляди на природу організаційної культури публічного управління засновані на засадах наукового внеску відомого американського вченого-теоретика організаційної психології, який стверджував, що «організаційна культура і лідерство в організації найтіснішим чином пов'язані одне з одним («Ми говоримо: організаційна культура, маємо на увазі – культура лідера <...>»). Організація – своєрідне творіння її засновника, лідера, тому в ній, як у будь-якому творі, відображаються особливості особистої культури автора, його погляди і помилки» [4, с. 10].

У ході соціологічного дослідження ми дотримувалися принципів системного підходу до розробки завдань дослідження. Питання були класифіковані на загальні, уточнюючі, підтверджуючі, а також відкриті – ми намагалися відтворити гармонійний баланс в обмеженні різноманіття відповідей респондентів і можливості творчого формулювання суджень. Як слушно зауважують українські вчені А.А. Мельниченко й О.А. Акімова, які переймаються проблематикою підвищення якості соціологічних досліджень, «варто усвідомлювати, що будь-який соціологічний рейтинг – це не лише зусилля соціологів, тобто, в ідеалі, обґрунтована методологія, якісний інструментарій, кваліфіковані спеціалісти тощо. Це – доволі чутливий інструмент вимірювання передусім соціальних настроїв, який варто налагоджувати з посиленою делікатністю, адже якість інформації «на виході» залежить від цілої низки факторів. Тут, як не дивно, відіграють роль і погодні умови, і час доби, і схильність респондентів відповідати на запитання, і кваліфікація інтерв'юера» [1, с. 76]. Тому з метою активізації схильності респондентів відповідати на запитання та з метою запобігання спробам ухилення від відповідей респондентами або їх формалізму нами було включено мінімальну кількість питань, що передбачали відповідь «Важко відповісти», і застосовано відкриті питання, такі як «Ваш варіант», якими ми надали можливість респондентам реалізувати творчий підхід у ході опитування.

Аналіз даних, отриманих у ході соціологічного дослідження, здійснювався за допомогою програмного забезпечення «Statistical Package for the Social Sciences». Результати соціологічного дослідження представлені у відсотках до загальної кількості опитуваних. Вікові та гендерні характеристики респондентів не були передбачені цілями соціологічного дослідження у зв'язку з тим, що ми були зацікавлені насамперед в аналізі корпоративного і субкультурного нариса державної служби. У частині загальних питань ми диференціювали респондентів за ознакою професійного досвіду: до 5 років (32,5%), від 5 до 10 років (20%) і більше 10 років (47,5%). Також ми вирішили розпочати опитування з питання про відчуття реформи управління персоналом державними службовцями, адже виявлення відгуків державних службовців дає нам можливість проаналізувати тенденції щодо їх сприйняття впроваджених раніше соціально-управлінських інновацій. «Так, відчуваю» відповіли 27,5% респондентів, «Вибірково відчуваю» – 16,5%, «Відчуваю зміни, але це не реформи» – 30%, «Ні, не відчуваю» – 26%.

Отже, надалі презентовані основоположні питання і відповіді. В опитуванні № 1 ціннісна компонента формування корпоративної культури була акцентною і представлена такими запитаннями і відповідями:

1. Чи існує, на Вашу думку, особлива корпоративна культура на державній службі? «Так, існує» (25,5%), «Швидше так» (44,5%), «Швидше ні» (25,5%), «Я про це не знаю» (0%), «Ні» (5,5%).

2. Що для Вас означає поняття «корпоративна культура» організації? «Неформальні заходи» (1,1%), «Корпоративні свята» (1,3%), «Правила і норми поведінки» (89,2%), «Система цінностей» (8,4%).

3. Які корпоративні цінності для Вас є важливими? Розташуйте їх у порядку пріоритетів. «Пріоритетна цінність № 1 – це взаємоповага», «Пріоритетна цінність № 2 – це взаємодопомога і компетентність», «Пріоритетна цінність № 3 – це доброзичливість і відповідальність».

4. Цінності для Вас – це... «Потреби» (0,5%), «Значимі (важливі) речі» (22,4%), «Духовні цінності, етика і мораль» (70,2%), «Матеріальні цінності» (6,9%).

5. На Вашу думку, чи впливає система цінностей людини на її взаємини в колективі? «Так, цінності визначають межі дозволеного в поведінці з оточуючими» (19%), «Цінності – це внутрішньо особистісний мотиватор поведінки» (25,9%), «Цінності людини змінюються з часом і залежать від обставин» (54%), «Матеріальні цінності визначають поведінку людини» (1,1%).

6. Як часто Ваші внутрішні (особисті) цінності вступали у протиріччя з цінностями вашого трудового колективу? «Такого ніколи не було» (27,5%), «Рідко, але буває» (62,5%), «Дуже часто» (10%), «Мої цінності суперечать цінностям окремих людей із мого колективу» (0%).

Поведінкова компонента була розкрита крізь призму управлінського і виконавчого виміру кадрів державної служби та представлена запитаннями і відповідями:

1. Як, на Вашу думку, мотивувати людину до наслідування, відтворення нових цінностей? «Підвищити відповідальність за невизнання нової системи цінностей» (0%), «Мотивувати фінансово» (26,5%), «Переконати у необхідності дотримуватися нових цінностей» (10%), «Показати власний приклад відкритості до змін» (63%).

2. Як Ви вважаєте, чи потребує підтримки та розвитку корпоративна культура організації? «Так, потребує» (69%), «Важко відповісти» (25%), «Ні, не потребує» (0%), «Вважаю, що корпоративної культури не існує» (6%).

3. На Вашу думку, хто створює корпоративну культуру в організації? «Колектив службовців» (37%), «Неформальні лідери колективу» (19%), «Керівники» (43%), «Менеджери з реформ» (0%).

4. Як Ви вважаєте, чи необхідно запровадити спеціальне фінансування для розвитку корпоративної культури? «Так, фінансування необхідне» (31,5%), «Важко відповісти» (37,5%),

«Ні, фінансування не потрібне» (15,5%), «Є більш важливі статті видатків, які потребують фінансування» (15,5%).

Комунікативна компонента була представлена різними запитаннями і відповідями, відзначимо такі:

1. Як Ви вважаєте, чи сприяє розвинена корпоративна культура налагодженню взаємин із колегами? «Так, проведення корпоративних свят сприяє єднанню з колегами» (9,5%), «Так, спільні цінності об'єднують» (39%), «Так, зрозумілі правила поведінки дозволяють уникати конфліктів із колегами» (51,5%), «Корпоративна культура не сприяє налагодженню взаємовідносин із колегами» (0%).

2. Чи готові Ви відстоювати власні цінності на роботі? «Краще змінити місце роботи, ніж власні цінності» (5%), «Тільки якщо впевнений (впевнена) у власній позиції» (65%), «Краще зробити вигляд, що «все добре» (10%), «Готовий (готова) відстоювати, заручившись підтримкою» (20%).

Враховуючи результати опитування № 1, в опитуванні № 2 ціннісну компоненту формування корпоративної культури ми представили найменшим блоком питань. Це питання, де преферентною цінністю діалогової взаємодії нами визначено толерантність. З нашим твердженням, що толерантність є основою діалогу, державні службовці в цілому погодилися (%). Поведінкова та комунікативна компоненти в опитуванні № 2 є взаємопов'язаними, тому представляємо ряд найцікавіших питань і відповідей, які ілюструють специфіку комунікативної діяльності державних службовців:

1. Як Ви оцінюєте власні комунікативні здібності? «Маю високий рівень комунікативних здібностей» (35,5%), «Маю середній рівень комунікативних здібностей» (16%), «Є бажання розвивати власні комунікативні здібності» (44%), «Вважаю, що комунікативні здібності не є пріоритетом у професійній діяльності» (4,5%).

Комунікативна компонента в опитуванні № 2 була акцентною у діалоговій парадигмі та представлена питаннями, що характеризують потенціал державних службовців до ефективного і позитивного конфліктівирішення.

1. Охарактеризуйте найбільш розповсюджені конфліктні ситуації у Вашій організації. «Конфлікт «керівник – підлеглий» (42,5%), «Конфлікт «керівник – керівник» (8,5%), «Конфлікт «колега з колегою» (40,5%), «Конфлікт «державний службовець – громадянин» (8,5%).

2. На Вашу думку, з яких причин виникають конфлікти у Вашій організації? «Професійна некомпетентність» (23,8%), «Невміння відстоювати власну думку» (4,1%), «Небажання слухати думку іншого» (34,1%), «Особисті причини» (38%).

3. Чи готові Ви до примирення у разі конфлікту? «Так, я готовий (готова) робити перший крок заради результату» (64,5%), «Я готовий (готова) йти на поступки в процесі примирення сторін» (25,5%), «Не готовий (готова), якщо впевнений (впевнена) у власній правоті» (5%), «Доведеться примиритися, щоб не втратити роботу» (5%).

4. Як Ви оцінюєте перспективи впровадження медіації на державній службі? «Це сприятиме врегулюванню конфліктів, перспективи впровадження позитивні» (29,9%), «Це щось незрозуміле, тому не виникає бажання її вивчати і впроваджувати» (5%), «Перспективи впровадження медіації умовно позитивні, все залежить від обставин конфлікту» (50,1%), «Це робота психологів, а не державних службовців» (10%), «Ваш варіант» (5%).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, соціологічний аналіз специфіки розвитку адміністративної субкультури в Україні дозволив нам виокремити ряд тенденцій у контексті реформування державної служби. По-перше, державні службовці, розставляючи пріоритети у системі цінностей, акцентували на потребі активізації цінностей взаємоповаги, взаємодопомоги, ввічливості, доброзичливості, відповідальності, що свідчить у цілому про позитивне ставлення до «іншого», а також про потребу

формування цілісної команди. Наступною тенденцією у класифікації пріоритетів цінностей є те, що державні службовці, які мають досвід більше 10 років, визначали цінностями «досягнення результату», «досягнення цілі», «досягнення мети», що свідчить про внутрішнє сприйняття ними принципів «належного врядування», але і підтверджує наше припущення про хаотичний розподіл цінностей і ціннісний орієнтацій у системі корпоративної культури державної служби. Слід зазначити, що у контексті євроінтеграції України і європейської стандартизації державної служби актуальні «європейські цінності», «демократичні цінності» не були згадані респондентами зовсім.

Також варто відзначити високий рівень здатності адаптуватися до умов корпоративного середовища, оскільки більшість респондентів зазначали, що ніколи не мали внутрішнього конфлікту індивідуальних цінностей із корпоративними, однак на питання «Чи готові Ви відстоювати власні цінності на роботі?» відповіли: «Краще зробити вигляд, що «все добре», що характеризує їх позицію швидше як конформістську, і така позиція має потенціал до перетворення її у контркультурну з погляду розвитку лідерства на державній службі.

По-друге, аналізуючи соціологічну інформацію про комунікативну і діяльну компоненти дослідження, ми виокремили такі тенденції. Респонденти, які засвідчили своє бажання розвивати комунікативні компетентності, взагалі не надавали відповідей на відкриті питання, тому ми вбачаємо у цьому їх прагнення до саморозвитку у подоланні індивідуальної замкненості. Водночас ті респонденти, які вважають себе фахово готовими до діалогу з суперниками, мають досвід менше 5 років, і таку тенденцію ми пояснюємо проєкціями комунікативного підходу у сучасній системі освіти у галузі публічного управління й адміністрування.

Щодо результатів соціологічного дослідження парадигми конфліктвирішення на державній службі, то затребуваність медіації на державній службі респонденти асоціювали з керівними посадами. Нагадаємо, що серед найбільш розповсюджених конфліктних ситуацій було визначено ситуацію «керівник – підлеглий», причини якої є переважно або особистими, або пов'язаними з професійною некомпетентністю, тоді як конфліктна ситуація «чиновник – громадянин», на думку респондентів, є вкрай рідкісною. У цілому перспективи формування нової діалогової моделі державної служби, механізмом реалізації якої нами визначено медіацію, є позитивними або умовно позитивними. Умовно позитивні відтворюють специфіку і ситуативний характер конфлікту. Частина респондентів «щось чули» про медіацію, знайомі з практиками медіації та мають бажання її вивчати та впроваджувати. Звернемо увагу на те, що за результатами опитування простежується соціально-професійний запит на впорядкування міжособистісних і корпоративних відносин і відчувається досить чітке розуміння державними службовцями соціальної місії етизації державної служби.

Список використаних джерел:

1. Мельниченко А.А., Акімова О.А. Проблеми і перспективи електоральної соціології в Україні. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2014. № 1. С. 73–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2014_1_10.
2. Науменко О.М. Становлення і розвиток адміністративної субкультури в Україні: дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03; Південноукр. держ. пед. ун-т (м. Одеса) ім. К.Д. Ушинського. О., 2006. 199 с.
3. Субкультурна варіативність українського соціуму / НАН України, Інститут соціології; за ред. Н.В. Костенко, А.О. Ручки. К.: Інститут соціології НАН України, 2010. 288 с.
4. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. СПб.: Питер, 2002. 336 с.

References:

1. Melnychenko A.A., Akimova O.A. Problemy i perspektyvy elektoralnoi sotsiologii v Ukraini. Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy "Kyivskyi politekhnichnyi instytut". Politolohiia. Sotsiologiia. Pravo. 2014. № 1. S. 73–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2014_1_10.
2. Naumenko O.M. Stanovlennia i rozvytok administratyvnoi subkultury v Ukraini: dys. ... kand. filosof. nauk: 09.00.03; Pivdenoukr. derzh. ped. un-t (m. Odesa) im. K.D. Ushynskoho. O., 2006. 199 s.
3. Subkultura variatyvnist ukrainskoho sotsiumu / NAN Ukrainy, Instytut sotsiologii; za red. N.V. Kostenko, A.O. Ruchky. K.: Instytut sotsiologii NAN Ukrainy, 2010. 288 s.
4. Shein E. Kh. Orhanyzatsyonnaia kultura y lyderstvo / per. s anh1. pod red. V.A. Spvyaka. SPb.: Pyter, 2002. 336 s.



УДК 35.351/354

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2018-2-141-149>

О. В. Боркут, аспірант
кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

**ЕТАПИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ
ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ ЩОДО МИТНОГО КОНТРОЛЮ
ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ ЗА ПРИНЦИПОМ «ЄДИНОГО ВІКНА»**

Розкрито сутність поняття «єдине вікно» у міжнародній торгівлі. Сформульовані основні принципи, необхідні для запровадження механізму «єдиного вікна», що передбачають створення єдиної електронної бази даних для всіх контролюючих органів, визначення механізму їхньої взаємодії із підприємствами із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи, однократність проведення огляду товарів всіма контролюючими органами, координованість спільних дій. У межах здійснення реформи сервісних функцій державних інституцій визначено етапи побудови системи «єдиного вікна» в Україні й охарактеризовано їх основні риси.

Ключові слова: міжнародна торгівля, державна служба, контролюючі органи, митний контроль, митні процедури, взаємодія державних інститутів, «єдине вікно».

O. V. Borkut. Stages of development of information interaction of state institutions for customs control of movement of goods by the "single window" principle

The essence of the concept "single window" in international trade is revealed, namely, the achievement of acceleration and simplification of information flows between participants of foreign trade operation and state bodies.

The basic principles necessary for the implementation of the mechanism of the "single window", are formulated. These principles consist in the creation of a single electronic database for all controlling bodies, determining the mechanism of their interaction with enterprises using the telecommunication system, one-time inspection of the goods by all regulatory bodies, coordination of joint actions.

© **О. В. Боркут, 2018**

In the framework of the reform of the service functions of state institutions, the stages of the construction of the "single window" system in Ukraine are defined and their main features, inherent in separate stages of its functioning, are described.

The preparatory stage has been highlighted, the basis for which was the successful implementation of the concept of "Electronic Customs". The implementation stage of the "single window" was inherent in the use of the system on a voluntary basis. The stage of evolutionary improvements characterized by the spread of control over the principle of a "one-stop shop" for all customs regimes, the obligatory use of it for both state bodies and enterprises, optimization of time norms for carrying out control procedures, the initiation of selective selection of control objects.

The further development of the "single window" system in the direction of globalization has the potential to become a catalyst for qualitative changes in the provision of services by public authorities, not only as a tool, but also as a factor in influencing the reformatting of the functioning of the supervisory bodies. The highest level of evolutionary development of "single window" systems is the unification of national "single windows" in global (regional) networks, which ensure the sharing of information within the international supply chain.

Key words: international trade, public service, control bodies, customs control, customs procedures, interaction of state institutions, "single window".

Постановка проблеми. «Єдине вікно» – це дієвий інструмент спрощення процедур торгівлі, управління та захисту кордонів. Ефективне його функціонування дозволяє істотно спростити процедури і формальності, пов'язані з подачею документів і збором даних, тим самим заощаджується дорогоцінний час та гроші, а увага контролюючих органів перерозподіляється на більш ризиковані операції. 01 серпня 2016 р. набрала чинності постанова Уряду щодо використання автоматизованої системи «єдиного вікна» при митному оформленні товарів і транспортних засобів. Провівши ґрунтовні дослідження із залученням незалежних експертів, спираючись на міжнародний досвід і світову практику, Кабінет Міністрів України виклав нормативні засади функціонування «єдиного вікна» в постанові від 25 травня 2016 р. № 364 «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю». У рамках здійснення реформи сервісних функцій державних інституцій існує доцільність дослідження еволюції механізму «єдиного вікна» та визначення характерних ознак, притаманних окремим етапам його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти впровадження «єдиного вікна» у сфері державного регулювання розглядаються у працях К. Апанасенко, Ю. Пивовар, Н. Буличевої, Г. Писаренко, О. Платонова, І. Сітко, В. Тимошук, І. Федотової, Б. Кормича, Ю. Кунєва, В. Науменка, А. Макаренка, А. Брачук. Проте проблематика функціонування «єдиного вікна» на сучасному етапі є малодослідженою. Тому в рамках цієї статті ми розглянемо питання еволюційного розвитку системи «єдиного вікна» в сучасних умовах.

Метою статті стало дослідження сутності процесу функціонування системи «єдиного вікна» в Україні, формулювання загальноприйнятих в усьому світі стандартів його функціонування та вивчення прикладів еволюційного розвитку в інших країнах.

Виклад основного матеріалу. За міжнародними стандартами система «єдиного вікна» становить єдиний канал, фізичний або електронний, для подання й обробки всіх відомостей і документів, необхідних для здійснення належних видів державного контролю та митного оформлення товарів. Цим каналом управляє один орган (зазвичай митниця), який інформує інші відповідні органи та керує комплексним механізмом контролю. Таким чином досягається прискорення та спрощення потоків інформації між учасниками зовнішньоторговельної операції та державними органами.

Поняття «єдиного вікна» почало входити у практику міжнародної торгівлі в 50-х рр. минулого сторіччя. Почавши зі спрощення ряду процедур торгівлі, процес еволюції концеп-

ції «єдиного вікна» продовжився реалізацією різних форм систем автоматизованого митного оформлення. У 60–70-х рр. ХХ ст. митні органи вперше почали автоматизувати свої функції, використовуючи такі системи, як АСІКУДА (автоматизована система обробки митних даних, створена ЮНКТАД). Згодом були розроблені національні портали торговельної інформації, які слугували джерелами торговельної інформації та надавали суб'єктам торгівлі відомості про поточні ділові і ринкові можливості. На пізнішому етапі вони перетворилися на системи електронного обміну даними та мережі з додатковими можливостями. Метод обробки торгової документації з використанням електронного обміну даними застосовувався в багатьох країнах. Найяскравішими прикладами такого підходу є сінгапурська система «Trade Net» (1989 р.), китайська мережа Тайбею для митного очищення вантажів (1992 р.), маврикійська система «Trade Net» (1994 р.), японська система для торгівлі та розрахунків «TEDI» (1998 р.), а також проєкт СаудЕОД, реалізований у Саудівській Аравії (2002 р.) [17].

Нині розрізняють три функціональні моделі за сферою послуг, які вже інтегровані в систему «єдиного вікна». До них належать традиційні послуги митного оформлення, виконання загальних вимог до здійснення зовнішньоторговельних операцій, а також функції, пов'язані з наданням транспортних і логістичних послуг. Нововведенням у цій галузі є перехід до комплексних банківських послуг у сфері платежів. Останні покоління «єдиних вікон» прагнуть охопити всі ці чотири види послуг. За останні кілька десятиліть концепція «єдиного вікна», так само як і коло його функцій, вийшла за рамки системи автоматизації митної діяльності і сьогодні охоплює широкий спектр завдань щодо спрощення процедур торгівлі на національному та регіональному рівнях. Наприклад, в Азії, Африці та ЄС реалізуються великомасштабні проєкти зі створення регіональних платформ «єдиних вікон» для обслуговування торговельних операцій [17].

Практику організації державного контролю за принципом «єдиного вікна» узагальнено такими нормативними та рекомендаційними документами: Міжнародною конвенцією про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах, Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур, Митним кодексом Європейського Співтовариства, Рекомендацією Центру зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій (СЕФАКТ) ООН № 33, Рекомендацією ЄЕК ООН щодо спрощення та стандартизації даних для міжнародної торгівлі (Рекомендація № 34), Компендіумом Всесвітньої митної організації матеріалів щодо створення умов для впровадження системи «єдиного вікна» [1; 9; 14–16].

Як і в усьому світі, в Україні підґрунтям для створення системи «єдиного вікна» стало успішне втілення концепції «Електронна митниця». Процес побудови інформаційного середовища у митній справі розпочався в 1992 р. із формування бази даних електронних копій паперових примірників митних декларацій з метою обробки та накопичення статистичних даних зовнішньоекономічної діяльності. Протягом 1994–2005 рр. створено центральну базу даних електронних копій митних декларацій, автоматизовано процеси контролю доставки вантажів і митного оформлення (з 1998 р. в Україні почала діяти перша в Європі національна електронна система контролю транзиту), впроваджено відомчу електронну пошту і транспортну мережу супутникового зв'язку, розпочато побудову відомчої телекомунікаційної мережі та комплексної системи захисту інформації. У 2006 р. розпочала своє функціонування автоматизована система митного оформлення «Інспектор» (далі – АСМО) у складі Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби [13].

З 2010 р. розпочато електронне декларування та надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису. Держмитслужба була першим державним органом в Україні, який запровадив електронний документообіг із бізнесом. Сьогодні частка електронних декларацій складає близько 98%, що відповідає європейській практиці [4]. Реалізовано спро-

щенту систему митного оформлення за попередніми митними деклараціями. З 2015 р. діє Електронний реєстр осіб, що здійснюють операції з товарами – самостійну постановку на облік учасника ЗЕД і модифікацію відомостей за 1 хвилину шляхом подання електронної заяви, обробка якої ініціює автоматичне отримання даних з інших державних реєстрів і міжвідомчих баз даних.

Сьогодні автоматизовано абсолютну більшість функцій митниці як на місцевому, так і на центральному рівні, а саме: контроль дотримання митного законодавства, імплементацію міжнародних договорів і сприяння міжнародній торгівлі, митний контроль і митне оформлення, аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, фіскальну функцію, контроль повноти оподаткування, заборон та обмежень, експортний, валютний контроль, сприяння захисту прав інтелектуальної власності, боротьбу з митними правопорушеннями, ведення бази даних дозвільних документів, які адмініструє митниця (ліцензії на МЛС і МБТ, дозволи на митно-брокерську діяльність, сертифікати EUR.1, облік уповноважених експортерів), контроль за визначеними операціями, ведення української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, ведення митної статистики та інші функції. Окремо необхідно зупинитися на можливостях інформаційного обміну документами й інформацією (у т. ч. електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав: наявний автоматичний інформаційний обмін із Нацполіцією, Мінтрансом, Держлісгоспом та ін.; здійснюється інформаційний обмін із митними адміністраціями Російської Федерації, Молдови, Білорусі, Республіки Польща, Міжнародним Союзом автомобільного транспорту (IRU).

Таким чином, втілення концепції «Електронної митниці» слугувало підготовчим етапом для створення системи «єдиного вікна» в Україні.

Ухваленою Урядом постановою від 25 травня 2016 р. № 364 «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» (далі – Постанова 364) передбачено з 01 серпня 2016 р. здійснення всіх видів контролю за допомогою інформаційної системи з використанням спеціального програмно-інформаційного комплексу, який розробляється Державною фіскальною службою та безоплатно надається у користування контролюючим органам.

Постановою 364 були закріплені фундаментальні положення організації «єдиного вікна», а саме:

- створена єдина електронна база даних для органів фіскальної служби, державних органів, уповноважених на здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю (далі – контролюючі органи);
- визначено механізм взаємодії контролюючих органів і підприємств за принципом «єдиного вікна» із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ІТ-система);
- запроваджено проведення огляду товарів одночасно всіма контролюючими органами;
- покладено обов'язок щодо координації спільних дій на митні органи;
- скорочено час на проведення контрольних процедур (рис. 1).

Крім того, встановлено часові обмеження на прийняття рішення контролюючим органом щодо здійснення відповідного виду контролю – 4 робочі години. В іншому разі передбачено принцип «мовчазної згоди», тобто ІТ-система автоматично формує позитивне рішення про проведення відповідного виду державного контролю, яке є підставою для завершення митного контролю та митного оформлення товарів.



Рис. 1. Інфографіка щодо фундаментальних положень організації контролю за принципом «єдиного вікна» в Україні [12]

За допомогою ІТ-системи в українській версії «єдиного вікна» забезпечено функцію з електронного обміну даними та створено передумови для запровадження безпаперового середовища для комунікації учасників зовнішньої торгівлі із контролюючими органами. Програмно-інформаційний комплекс «Єдине вікно» реалізований у вигляді модулю автоматизованої системи митного оформлення «Інспектор». Основною проблемою функціонування системи «єдиного вікна» в Україні залишається великий дисонанс у рівнях розвитку інформаційних технологій автоматизації митних процедур порівняно із процедурами інших контролюючих органів. Тому нині програмно-інформаційний комплекс «Єдине вікно» АСМО «Інспектор» для користувачів – контролюючих органів є інтерфейсом для інформаційного обміну та зберігання даних. А отже, автоматизація процедур контролюючих органів, зокрема надання послуг із видачі дозвільних документів міжнародного зразка, іще потребує розробки.

Слід зауважити, що на початку функціонування системи законодавством не передбачалося обов'язкового використання «єдиного вікна». Порядок інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна» при митному оформленні використовувався лише за ініціативою суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Використання системи на добровільних засадах є однією з головних ознак початкового етапу запровадження системи, який тривав із серпня 2016 по лютий 2018 рр. Характерною ознакою цього етапу був також низький показник використання – у перший рік роботи системи в середньому по Україні становив 11,8% [5].

Створення системи «єдиного вікна» майже у всіх країнах відбувалося еволюційним шляхом. Наприклад, процес адаптації до роботи «єдиного вікна» у Південній Кореї тривав п'ять років: із 2004 по 2008 рр. У перший рік застосування системи відсоток використання «єдиного вікна» був ще меншим, ніж в Україні: лише 4,3%. Через чотири роки цей показник сягнув 91,6%. Загальні інвестиції державного бюджету в цей проект склали близько 6 млн дол.

США. Станом на 2010 р. вигоди від використання «єдиного вікна» перевищили витрати майже в 10 разів, загальне скорочення витрат торговців досягло 2,1 млрд дол. США, скорочення часу на митне оформлення – від одного дня до 2 год [5]. Подальшими планами Кореї у розбудові системи єдиного вікна є адаптація даних із декларацій до даних моделі ВМО, а також гармонізація кодів і даних та стандартизація процедур на внутрішньому та міжнародному рівнях.

Процес еволюційних вдосконалень і поширення здійснення контролю за принципом «єдиного вікна» на усі митні режими, обов'язковість його використання як для державних органів, так (за поодинокими винятками) і для підприємств, оптимізація часових нормативів для здійснення контрольних процедур, започаткування селективного відбору об'єктів контролю характеризує другий етап впровадження принципу «єдиного вікна», який тривав з лютого 2018 по січень 2019 рр. Відповідні законодавчі норми закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 44 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2011 р. № 1031 і від 25 травня 2016 р. № 364». Схематично етапи впровадження здійснення контролю за товарами, переміщеними через митний кордон за принципом «єдиного вікна», представлені на рис. 2 [2].



Рис. 2. Етапи впровадження механізму «єдиного вікна» в Україні

Подальший розвиток системи «єдиного вікна» у бік глобалізації має потенціал стати каталізатором якісних змін у сфері надання послуг державними органами, не тільки інструментом, але і фактором впливу на переформатування принципів роботи контролюючих органів. Найвищим щаблем еволюційного розвитку систем «єдиного вікна» є об'єднання національних «єдиних вікон» у глобальні (регіональні) мережі, що забезпечують спільне використання інформації в рамках міжнародного ланцюга поставок. АСЕАН стала однією з перших організацій, яка розробила та впровадила концепцію проекту регіонального «єдиного вікна» в 2015 р. В Африці функціонує «єдине вікно» Транс-Калахарі, що об'єднує Ботсвану, Намібію і Південну Африку. Європейське співтовариство також реалізує дві великі ініціативи зі створення «єдиних вікон». Ініціатива «єдиного вікна», запропонована Генеральною дирекцією Податкового і Митного Союзу, передбачає створення «єдиного вікна» на рівні ЄС, тоді як метою ініціативи Генеральної дирекції з мобільності і транспорту є створення морського «єдиного вікна», яке б забезпечило електронний обмін інформацією між морськими перевізниками в рамках Європейського Союзу [17].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Еволюційний процес «єдиного вікна» в Україні в цілому відповідав загальносвітовим тенденціям

14. Рекомендація СЕФАКТ ООН № 33 «Єдине вікно». Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН): офіційний сайт. URL: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

15. Рекомендація СЕФАКТ ООН № 34 «Єдине вікно». Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН): офіційний сайт. URL: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

16. Суворов В. Удосконалення системи митного контролю в Україні в контексті концепції єдиного вікна. Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка. 2009. № 2. С. 132–140.

17. Эволюция концепции «единого окна». Практическое руководство по упрощению процедур торговли: офіційний сайт. URL: <http://tfig.unece.org/RUS/contents/single-window-evolution.htm>.

References:

1. Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code)/ Official Journal of the Europea. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:EN:PDF>.

2. Law firm Barga, Bratosh S. Yedne vikno na Kharkivskyy mytnytsi. Zustrich derzhorganiv ta kompaniy-chleniv EVA [The single window at the Kharkiv Customs. Meeting of state bodies and EVA member companies], official site. URL: <https://barga.com.ua/2018/02/16/yedne-vikno-na-harkivskij-mytnytsi-zustrich-derzhorganiv-ta-kompanij-chleniv-eva/>.

3. Brachuk A.O. (2018). Mizhnarodni standarty systemy “yedne vikno” dlya zovnishnoyi torhivli [International Standards for the Single Window System for Foreign Trade]. *Jornal Lex Portus [Lex Portus]*. Vol. 1. P. 93–104 [Ukraine].

4. State Fiscal Service of Ukraine (2018). V elektronnomu vyhlyadi oformlyayetsya 98 vid-sotkiv mitnikh deklaratsiy [Electronic filing of 98 percent of customs declarations]. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsent/novini/313923.html>.

5. Economic Truth (2018). Dankov I., Zeldi R. “Yedne vikno”: tekhnolohiya proty byurokra-tiyi [The Single Window: Technology Against Bureaucracy]. URL: <https://www.ey.com/ua/uk/news-room/pr-activities/articles/ey-article-dankov-zeldi-23-november-2017>.

6. KМУ (2016). Deyaki pytannya realizatsiyi pryntsyphu “yedynoho vikna” pid chas zdiysnennya mytnoho, sanitarno-epidemiolohichnoho, veterynarno-sanitarnoho, fitosanitar-noho, ekolohichnoho, radiolohichnoho ta inshykh vydiv derzhavnoho kontrolyu [Some issues concerning the implementation of the “one window” principle during the implementation of customs, sanitary-epidemiological, veterinary and sanitary, phytosanitary, ecological, radiological and other types of state control], the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 25, 2016 № 364. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-%D0%BF/ed20160525> [Ukraine].

7. General Directorate of the State Procurement Service in Ivano-Frankivsk region (2018). Yedne vikno obovyazkove dlya vsikh z 1 lyutoho 2018 roku [Single window – mandatory for all from February 1, 2018]. URL: <http://vetif.gov.ua/698-yedne-vikno-obovyazkove-dlya-vsikh-z-1-lyutoho-2018-roku.html>.

8. VRU, Law of Ukraine (2012). Mytnyy kodeks Ukrayiny [Law of Ukraine “The Customs Code of Ukraine”], dated March 13, 2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20180704> [Ukraine].

9. International law (1982). International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of 21.11.1982 [International law. Mizhnarodna konventsiya pro uzgodzhennya umov proveden-

nya kontrolyu vantazhiv na kordonakh], dated November 21, 1982. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_267.

10. Platonov O. (2013). *Praktyka yedynoho vikna u mizhnarodniy torhivli* [Practice of the Single Window in International Trade]. *Jornal Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu* [Bulletin of the Kiev National University of Trade and Economics]. Vol. 4. P. 37–47 [Ukraine].

11. KМУ (2018). *Pro vnesennya zmin do postanov Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 5 zhovtnya 2011 r. № 1031 i vid 25 travnya 2016 r. № 364* [On amendments to the Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 5, 2011 № 1031 and May 25, 2016, № 364] the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 31, 2018 № 44. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/44-2018-%D0%BF/paran36#n36>.

12. Herald: official publication of the State fiscal service of Ukraine (2018). *Pro mekhanizm “Yedynoho vikna” na ukrayinskykh mytnytsyakh v infografikakh* [About the mechanism of the “Single Window” on Ukrainian customs in infographics]. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ru/news/100007396-yak-pratsyuye-yedine-vikno-na-mitnitsi>.

13. Pashko P.V. (2011). *Mytni informatsiyni tekhnolohiyi* [Customs information technologies]. Tutorial, Kyiv, 2011. 391 p. [Ukraine].

14. United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (2005). *Rekomendatsiya SEFAKT OON № 33 “Yedynе vikno”* [UN/CEFACT Recommendation № 33 “Single Window”]. URL: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

15. United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE) (2005). *Rekomendatsiya SEFAKT OON № 34 “Yedynе vikno”* [UN / CEFACT Recommendation № 34 “Single Window”]. URL: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

16. Suvorov V. (2009). *Udoskonalennya systemy mytnoho kontrolyu v Ukrayini v konteksti kontseptsiyi “yedynoho vikna”* [Improvement of the customs control system in Ukraine in the context of the concept of a “single window”]. *Jornal Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny. Ser.: Ekonomika* [Bulletin of the Academy of the Customs Service of Ukraine. Ser: Economics]. Vol. 2. P. 132–140 [Ukraine].

17. *Practical Guide to Trade Facilitation. Évolutsyya kontseptsyy “edynoho okna”* [Evolution of the concept of a “single window”]. URL: <http://tfig.unece.org/RUS/contents/single-window-evolution.htm>.

К. О. Лихацька, головний державний інспектор
Київської митниці
Державної фіскальної служби України

О. П. Борисенко, професор
кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВИМОГ ДО СУЧАСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Нині наша держава, що розвивається в напрямку європейської інтеграції, істотно змінюється, а відтак значно зростає роль дипломатії. Не тільки фахівці, а й засоби масової інформації, суспільство в цілому проявляє пильний інтерес до аспектів зовнішньополітичної діяльності, яка ще недавно видавалася вузькоспеціальною і технічною, а сьогодні стає предметом уваги вищої державної влади. Особливості сучасних вимог до діяльності дипломатичної служби України в сучасному світі розглянуті в цій статті.

Ключові слова: дипломатична служба, дипломатична діяльність, функції дипломатії, стилі дипломатії, переговори, кар'єрний дипломат, вирішення конфліктів.

K. O. Likhatska, O. P. Borysenko. Features of forming requirements for modern diplomatic service activities

Nowadays, our country is significantly changing and is moving towards European integration. Therefore, the role of diplomacy is growing considerably. Not only specialists, but also the media and society as a whole shows keen interest in aspects of foreign policy, which recently seemed narrowly specialized and technical, but today becomes the subject of much attention for supreme organs of State power. The features of modern requirements for the activities of the diplomatic service of Ukraine in the modern world are considered in this article.

Changes in the world coincided with one of the most difficult, but inevitable periods in the centuries-old Ukrainian history, connected with the switching to the path of democracy and a market economy. Nowadays, the diplomatic service is building the foreign policy that gears towards ensuring reliable security, sovereignty and territorial integrity of the country, creating favourable external environment for its progressive development, economic growth, strengthening civil society, protecting the rights and freedoms of our citizens and compatriots. These are the principles which provide the basis of the updated concept of Ukraine's foreign policy.

Modern Ukraine has made a choice in favour of a foreign policy oriented towards the realization of national interests. This underlines the features of its historical continuity. First of all, the unique geopolitical situation of our country determined an extremely wide range of its foreign policy interests. Under no circumstances can Ukraine afford to pursue a passive or insulating foreign policy. Ukraine has vigorously entered European policy and has always remained the importance of one of the European countries. Another tradition arising from the peculiarities of Ukraine's geopolitical position is the nature of its foreign policy. The country's vital interests require Ukrainian diplomacy to actively develop relations with all countries in different parts of the world.

Active participation in international organizations and regional integration structures, the development of bilateral relations is the guaranty of strengthening the positions.

Today, when the world community faces new threats and challenges that can only be effectively confronted on the collective basis, the multilateralism of diplomatic activity is acquiring great importance. Against this background, the necessity of a world order that would be built on the basis of equal cooperation of countries becomes more and more obvious. Establishing such cooperation is one of the main directions of today's diplomatic efforts of Ukraine, of course, in close collaboration with our friends and like-minded people in the world.

© К. О. Лихацька, О. П. Борисенко, 2018

As an integral part of the public service, the modern Ukrainian diplomatic service is closely connected with all elements of civil society with a regard to create a fair democratic world order. Diplomats and employees of the diplomatic corps may not disregard the increasing role of their activities in the line of work.

Key words: diplomatic service, diplomatic activity, functions of diplomacy, style of diplomacy, negotiations, career diplomat, conflict resolution.

Постановка проблеми. З поняттям дипломатичної служби сьогодні пов'язують мистецтво ведення переговорів для запобігання та врегулювання конфліктів, пошуків компромісів і взаємоприйнятних рішень, розширення і поглиблення співробітництва в світовому співтоваристві. Це, безперечно, складний і відповідальний вид державної служби, який забезпечує вирішення державних стратегічних завдань. Сьогодні актуальними є нові підходи, пошуки шляхів раціональної моделі організації української дипломатичної служби, які об'єднують сучасні новітні технології в дипломатії, досвід, традиції української дипломатичної служби та ґрунтуватимуться на національних інтересах України завдяки високому професіоналізму, багатогранності людського потенціалу наших дипломатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут сучасної дипломатичної діяльності в Україні функціонує в період змін, які не мають аналогів у світовій історії. Цей період примітний тим, що Закон України від 07 червня 2018 р. № 2449-VIII «Про дипломатичну службу» [1, с. 16] засвідчив необхідність розвитку й укріплення нашої дипломатичної служби, налагодження законодавчих механізмів, які забезпечують її ефективну діяльність. Новітні засоби зв'язку, глобалізація світового суспільства сприяють загальній політичній обізнаності і в цьому аспекті стрімкий розвиток міжнародних відносин істотно вплинув на форми, методи і функції дипломатії.

Основні аспекти функціонування дипломатичної служби досліджувалися у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, серед яких: В. Денисов, К. Грищенко, А. Зленко, Г. Удовенко, Ю. Кочубей, Б. Гуменюк, А. Панов, О. Сагайдак, С. Лавров, М. Хонг, Р.Дж. Фельтхем та ін.

Дипломатична служба як явище є особливою формою професійної діяльності, націленою на захист інтересів держави, забезпечення безпеки суспільства та держави на міжнародній арені; дотримання та захист законних прав і свобод громадян за кордоном та ін.

Дипломатичні службовці будують свою роботу виключно на особистих професійних і ділових якостях. Ефективність і якість їхньої роботи залежать від наявності спеціальних знань, умінь і навичок; від професійної підготовленості до виконання посадових обов'язків та високого рівня духовно-моральної культури.

Мета статті – розкриття особливостей і форм дипломатичної діяльності сучасних українських дипломатичних служб і ролі дипломатії в осмисленні ключових проблем сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Вплив політичних процесів у світі, комунікаційних зв'язків, економічних періодичних світових криз примушують трансформуватися дипломатичну службу різних держав, зокрема й українську. Міністерство закордонних справ вимагає від фахівців активного функціонування в різних напрямках своєї діяльності: дипломатам доводиться йти в ногу з мінливими реаліями і технологіями, які мають сьогодні спиратися і на законодавчі підстави.

Загальновідомо, що дипломатична служба в нашій країні досі є доволі закритою сферою діяльності, про яку у більшості населення не так вже й багато достовірної інформації. Наша стаття аж ніяк не претендує на вичерпний виклад теми, а лише передбачає, спираючись на теоретичний досвід, деяку характеристику аспектів сучасної української дипломатичної служби.

Ми погоджуємося, що «головне призначення дипломатії – вирішувати спірні питання мирним шляхом, за допомогою переговорів і домовленостей. Суть професії дипломата – вміння мирними засобами сприяти запобіганню і вирішенню конфліктних ситуацій, не тільки не поступаючись інтересами власної країни, а й прагнучи до гармонізації інтересів всіх учасни-

ків світової політики. Дипломатія, з одного боку, захищає національні інтереси, з іншого – інтегрована в систему міжнародних відносин і світової політики» [8, с. 6].

Формування ефективної системи міжнародних відносин, стрімка трансформація й ускладнення міжнародного життя з елементами напруженості і невизначеності ставлять перед нашою дипломатією багато нових завдань. Облік кризової ситуації і турбулентності в світовій економіці, підтримка вітчизняного бізнесу за кордоном, зміцнення колективних ініціатив у міжнародних справах з упором на переговори і пошук компромісів, залучення ресурсів співвітчизників за кордоном у бізнесові сфери – це лише деякі з вимог, висунутих Президентом перед дипломатичною службою держави.

Процес глобалізації, розвиток транспорту, зв'язку й інформатики швидко розширюють і прискорюють міжнародні обміни. Соціально-політична нестабільність, потрясіння й активізація тероризму в ряді країн загрожують і нашим громадянам. Вища для них посадова особа в тих країнах – посол, у консульському окрузі – генконсул.

Наші дипломатичні представники повинні активно займатися забезпеченням безпеки громадян, установ і об'єктів України за кордоном від терористичних загроз та інших викликів. Особливо слід відзначити роль послів, адже вони, зазвичай, повинні вміло підтримувати корисні зв'язки і контакти з вищим ешеленом влади в країні перебування, впливовими парламентськими, економічними та військовими колами, діячами культури і тому здатні здійснювати певний вплив на політику країни перебування, уникати кризових ситуацій у відносинах із нею, виводити відносини на конструктивний розвиток, а це вимагає високої кваліфікації.

Як і інші старші дипломати, посли не тільки готуються до дипломатичних баталій, що потребують чимало знань, а постійно – буквально повсякденно – беруть участь у відповідальних «боях». Таке різноманіття специфіки роботи дипломатичних служб. Вони також покликані нарощувати інтелектуальну складову частину засобів досягнення цілей: шляхом контактів і переговорів, аргументами і логікою, адже застосування сили набагато дорожче: і в життях, і в матеріальних витратах.

Незважаючи на зміну багатьох функціональних аспектів дипломатії, основні засади її діяльності залишилися незмінними і потребують удосконалення та реформування. Успішно повинні працювати такі функції дипломатії, як роз'яснення політики держави в країні перебування, складання звітів і оцінок, підтримка торгівлі, багатостороння координація інтересів різних організацій, підтримка двосторонніх дружніх відносин, представницькі функції, управління в умовах мінливої ситуації, допомога в підтримці міжнародних норм і т. п.

Головні завдання зарубіжних дипломатичних органів сьогодні залишаються затребуваними: політична прозорливість і правильна оцінка поглядів політичних діячів інших країн, захист інтересів своєї власної країни, який полягає, перш за все, у передбаченні майбутніх двосторонніх відносин, що випливають із ретельних передбачень, перспектив і тенденцій, оцінки та прогнозів подій, напрямків розвитку світового глобального співробітництва.

Як справедливо зазначає К. Грищенко, «серед державних установ України на особливому рахунку – Міністерство закордонних справ. Вибудовування відносин із зовнішнім світом, іншими державами та міжнародними організаціями вимагає високої компетентності, багатьох спеціальних знань, твердих переконань, особливої довіри і надійності. Партнерами або контрагентами наших дипломатів постійно є іноземні держави, служби або громадяни, а у них – свої закони і звичаї, що вимагає врахування всієї національної специфіки, якісного знання іноземних мов і звичаїв або сформованих у міжнародних організаціях порядків» [2, с. 13]. З цим важко не погодитися, адже незбагнено вирости завдання і відповідальність зовнішньої політики і дипломатії України. Обсяг її зарубіжних зв'язків можна порівнювати з колишніми часами: зросло і продовжує зростати значення багатьох особливостей роботи дипломатичних службовців із країнами, що володіють ядерною зброєю та іншими засобами масового ураження.

Якісно іншими стали ризики і наслідки можливих помилок у зовнішній політиці – аж до самознищення людства. Наразі «зовнішня українська політика істотно відрізняється від політики інших країн: всі відстоюють свої національні інтереси, а Україна, понад те, наполегливіше за інших, домагається підпорядкування силових імпульсів міжнародному праву. Нерідко їй доводиться робити це серед безнадійних союзників» [8, с. 71]. Ця обставина націлює на забезпечення безпеки в світі і корінне оздоровлення міжнародних відносин, активну участь дипломатії в усіх значимих справах сучасного світу, вимагає особливої уваги до професії дипломата.

Складність нинішньої світової політики в тому, що загострилися зіткнення на міжнародній арені різних інтересів. Сьогодні як ніколи затребувані саме професійні дипломати. У нас у побуті поняття «кар'єрний дипломат» вживається нечасто. Але для фахових державних управлінців такий термін цілком звичний. Дипломатична служба – це дійсно служба, а кар'єрний дипломат – це служивий, який все життя тяжко працює на цей вид послуг, адже без відповідного рангу кар'єрний дипломат не може рухатися по службових сходах, займати вищі посади.

Історичний досвід – як вітчизняний, так і зарубіжний – показує, що допуск «на дипломатичну кухню», особливо в критичні моменти світової історії, амбітних непрофесіоналів, які ігнорують думку фахівців-міжнародників, можна порівняти лише з надзвичайною подією, тільки наслідки можуть бути важкими, якщо не катастрофічними.

Ми переконані в тому, що держава сильна не тільки своєю економічною потужністю, науково-технічним і військовим потенціалом, але і дипломатією, вмілою та гнучкою дипломатичною службою, професійним і моральним потенціалом дипломатичних кадрів. З усією становістю, консервативністю дипломатичної служби представників цієї професії в усі часи відрізняли широка ерудиція, організованість, культура, розуміння історичної долі свого народу, глибоке знання культури та історії країн, з якими вони працювали, чудове володіння іноземними мовами.

Дипломатична служба – це сфера діяльності людей творчих. Невипадково в Міністерстві закордонних справ і в дипломатичних представництвах за кордоном служили багато видатних представників культури, адже чим більш творчою, різноманітною та талановитою є особистість дипломата, що більш він винахідливий і нестандартний, тим більшого успіху він може досягти у своїй професійній діяльності, тим більшу користь може він принести своїй державі.

Щоб бути успішним, дипломат повинен «горіти» тією справою, якою займається. Для дипломата важливо не тільки добре знати, а й полюбити ту країну, в якій він працює, народ, із яким за службовим обов'язком він має справу, розуміти його культуру і традиції, перейнятися його турботами [5, с. 113].

Справжній дипломат – людина дуже відповідальна й організована, вміє дотримуватися дисципліни і зберігати холонокровність у найскладніших ситуаціях. Людині, нездатній мобілізувати весь свій потенціал у відповідальний момент, нічого робити на дипломатичній службі. Адже «професія дипломата в будь-які часи була пов'язана з небезпекою, з загрозою для життя. У наш час небезпеки не стало менше. У чужій країні, не дивлячись ні на які Віденські конвенції, тебе ніхто не захистить, особливо в умовах хаосу, як сьогодні в Сирії, Іраку, Лівії або Ємені. Дипломат може стати жертвою тих, хто ненавидить, він може виявитися випадковою жертвою, наприклад, бомбардувань і т. д. Професія дипломата завжди пов'язана з різними небезпеками – від них ніхто не застрахований. Але досвідчені дипломати з успіхом виходять із різних ситуацій» [9, с. 63].

Особлива цінність сучасних дипломатичних переговорів полягає в тому, що вони є антиподом силових рішень проблем, антиподом війни. Переговори не є насильством. Це мистецтво налагодження відносин, встановлення або відновлення діалогу для того, щоб дійти згоди, розуміння того, що є загальним інтересом.

Сутність переговорів нашого часу була сформульована А.А. Кокошиним, В.А. Кремєнюком і В.М. Сергєєвим таким чином: «основою переговорного процесу має стати пошук

оптимального рішення сформульованої в порядку денному проблеми, а не складний і дорогий (у сенсі часу) «процес торгу», обміну поступками або формування компромісу, який часто вів до незбалансованих угод, що не витримують випробування часом» [4, с. 173]. Ми повністю погоджуємося із цим твердженням.

Переговори можуть бути тривалим процесом, у яких сторони необов'язково прагнуть до угоди або взагалі не вважають її можливою. Але це корисний засіб підтримки контакту або визначення рівня відносин. Кардинал Ришельє писав: «вести переговори невпинно, відкрито і таємно, вести їх всюди навіть тоді, коли вони не приносять результатів сьогодні і немає впевненості в тому, що результати можуть очікуватися в майбутньому, є обов'язковою умовою для блага держави» [8, с. 36].

Справді, переговори – найбільш відповідальний і складний вид дипломатичної діяльності. Люди, що володіють умінням вести переговори, складають золотий фонд дипломатичних служб всього світу. «Немає іншої такої служби, виконувати яку було б важче, ніж ведення переговорів, тут потрібні проникливість, спритність, гнучкість, великі знання і особливо точна і гостра інтуїція», – писав у 1716 р. видатний теоретик дипломатії Франсуа де Кальєр [3, с. 173].

Переговори – це змагання, в якому кожен з учасників, пускаючи в хід наявні у нього переваги, прагне забезпечити найкращий для себе результат. Кращий результат – досягнення домовленості. Тому переговори набувають характеру суперництва і співробітництва одночасно.

Володіння технікою переговорів, методами просування своєї позиції, способами впливу на партнера і нейтралізації впливу з його боку, прийомами, які сприяють досягненню домовленостей, і формами фіксації цих домовленостей у підсумкових документах створює істотні переваги. Необхідність негайних переговорів може виникати, коли потрібно запобігти конфлікту або вжити заходів, щоб зупинити конфлікт, який вже вибухнув. Стосовно воєн, затяжних конфліктних ситуацій, спірних проблем цей момент настає, коли сторони вичерпують можливості досягнення своїх цілей односторонніми засобами і доходять висновку, що продовження збройної конфронтації може обернутися більшою шкодою, ніж наслідки можливих домовленостей на основі взаємних поступок.

Якогось зводу норм етичної поведінки на переговорах міжнародне співтовариство не розробило. Водночас склався цілий ряд моральних принципів, які повинні поважатися як своєрідні етичні імперативи. Відступ від них може бути підставою для припинення переговорів або відмови від раніше узгоджених домовленостей.

До таких принципів належать: принцип правди; дотримання домовленості про конфіденційність переговорів; вірність слову і виконання обіцянок, даних під час переговорів; повага до правил процедури; неприпустимість внесення поправок, які змінюють суть домовленостей; дотримання договорів; коректні відносини між партнерами [7, с. 87].

Переговори – це пошук балансу інтересів учасників. Якщо інтереси діаметрально протилежні, позитивний результат навряд чи можливий. Досягнення угоди шляхом взаємних поступок – це компроміс. Компроміс повинен нести користь кожній зі сторін. Без цього він неможливий. Баланс інтересів може включати нерівнозначні складові частини, але є вільним від принципово неприйнятних для учасників елементів і веде до виграшу для всіх.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Людський фактор набуває дедалі більшого значення в дипломатії. Нові підходи до вирішення традиційних проблем кадрової політики покликані зробити її більш чутливою до історичних зрушень у суспільстві, зумовленими як соціальними, так і технологічними змінами. Країні потрібні висококваліфіковані кадри, надійний зовнішньополітичний апарат. Президентська зовнішня політика зовсім не зводить роль дипломатії до виконавської. Особливе завдання – координуюча роль дипломатичної служби як головного відомства у відносинах з іншими державами і міжнародними організаціями в проведенні єдиної зовнішньополітичної лінії. Трансформується роль держави в житті суспільства, в т. ч. на міжнародній арені, а, отже, змінюються і

вимоги, що пред'являються до дипломатичної служби в цілому і до кожного її співробітника. Відповідь дипломатії на виклики сучасної епохи невіддільна від кадрових перетворень. Це особливо актуально для України, коли одночасно переосмислюється зовнішня політика і трансформується структура державного управління, а дипломатична служба – одне з найбільш важливих відомств. Держава і суспільство повинні враховувати це, адже правильно підібране, переконливе слово важить зараз як ніколи багато. Знайти його – це теж талант дипломата, професійна функція, необхідна нам сьогодні як ніколи раніше.

Подальші розвідки полягають у напрямі удосконалення дипломатичної служби засобами підвищення професійної кваліфікації державних службовців цього відомства.

Список використаних джерел:

1. Закон України від 07 червня 2018 р. № 2449-VIII «Про дипломатичну службу». URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/zakon-ukrainy-vid-070618-r-2449-viii-pro-dyplomatychnu-sluzhbu>.
2. Грищенко К. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики. Зеркало недели. 2010. № 27 (807). 17 июля – 6 августа.
3. Гулієв А.Д. Право зовнішніх зносин: підручник. К.: НАУ, 2012. 488 с.
4. Гуменюк Б.І., Щерба О.В. Сучасна дипломатична служба: навч. посіб. К.: Либідь, 2001. 255 с.
5. Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби: навч. посіб. К.: Либідь, 2004. 248 с.
6. Зонова Т.В. Современная дипломатия: проблемы и перспективы. Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2007. № 4.
7. Сагайдак О.П., Сардачук П.Д. Дипломатичне представництво: організація і форми роботи. К.: Знання, 2008. 295 с.
8. Панов А.В. Дипломатична і консульська служба: підручник. Ужгород: РА «Шарк-аутдор», 2015. 112 с.
9. URL: http://www.e-reading.club/bookreader.php/103223/Zorin_-Osnovy_diplomateskoi_sluzhby.html.

References:

1. Zakon Ukrainy vid 07.06.18 r. № 2449-VIII “Pro dyplomatychnu sluzhbu”. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/zakon-ukrainy-vid-070618-r-2449-viii-pro-dyplomatychnu-sluzhbu>.
2. Grishhenko K. Za predelami shahmatnoj doski: pragmatichnaja povestka dnja ukrainskoj vneshnej politiki. Zerkalo nedeli. 2010. № 27 (807). 17 ijulja – 6 avgusta.
3. Huliiev A.D. Pravo zovnishnikh znosyn: pidruchnyk. K.: NAU, 2012. 488 s.
4. Humeniuk B.I., Scherba O.V. Suchasna dyplomatychna sluzhba: navch. posib. K.: Lybid, 2001. 255 s.
5. Humeniuk B.I. Osnovy dyplomatychnoi ta konsulskoi sluzhby: navch. posib. Kyiv: Lybid, 2004. 248 s.
6. Zonova T.V. Sovremennaja diplomatija: problemy i perspektivy. Vestnik RUDN. Serija “Mezhdunarodnye otnoshenija”. 2007. № 4.
7. Sahajdak O.P., Sardachuk P.D. Dyplomatychno predstavnytstvo: orhanizatsiia i formy roboty. K.: Znannia, 2008. 295 s.
8. Panov A.V. Dyplomatychna i konsulska sluzhba: pidruchnyk. Uzhhorod: RA “Shark-autdor”, 2015. 112 s.
9. URL: http://www.e-reading.club/bookreader.php/103223/Zorin_-Osnovy_diplomateskoi_sluzhby.html.

С. А. Дяченко, кандидат наук
з державного управління, докторант, доцент
кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА ПРИНЦИПАХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Стаття присвячена проблематиці практичного впровадження та реалізації принципів бюджетного федералізму в систему міжбюджетних відносин в Україні. Досліджено основні складники системи міжбюджетних відносин в Україні. Розкрито сутність категорії «бюджетний федералізм». Визначені особливості функціонування моделі бюджетного федералізму в системі бюджетних відносин. Проведено екстраполяцію принципів бюджетного федералізму на сучасну систему організації міжбюджетних відносин в Україні. Зроблено висновок стосовно необхідності розширення участі органів місцевого самоврядування в процесі міжбюджетних відносин.

Ключові слова: бюджетний федералізм, бюджетний процес, міжбюджетні відносини, органи місцевого самоврядування, фінансове вирівнювання.

S. A. Diachenko. Organization of interbudget relations in Ukraine on the principles of fiscal federalism

The research paper deals with the analysis of the current state of the regulatory and legal as well as the organizational and legal support of inter-budget relations in Ukraine. System analysis of the provisions of Chapter IV of the Budget Code of Ukraine “Inter-budget Relations” was conducted for the purpose of disclosing the essence of the mechanism of public administration of inter-budget relations. The author advocates the position that inter-budget relations are an instrument for the state regulation of the way and quality of budget execution at different levels. The research paper also reveals the goal of regulating inter-budget relations: ensuring financial equilibrium and an effective redistribution of public finances.

It was also established that the main directions of implementation of inter-budget relations are the separation of expenditures between budgets; establishment of financial standards of budget provision; settlement of inter-budget transfers. Thus, the nature of these directions indicates that the legislator focuses on optimizing the distribution of finance rather than their use. Local self-government bodies, despite expanding their powers in the area of budget decentralization, do not use them to the appropriate extent in order to increase the level of budget revenues. Instead, they concentrate their own managerial attention on the accumulation of budget funds in the form of medical, educational and other subventions, which are guaranteed by the state.

That is, the state actively participates in the inter-budget relations, which has a pronounced regulatory as well as organizational and administrative nature. In this case the position of local self-government bodies is limited, as a rule, to the accumulation of funds. The approaches to understanding the category of “budgetary federalism” are separately studied in the research paper from the point of state legal regulation of financial flows. It is established that budgetary federalism should be considered as a way of organizing relations on the redistribution of public finances between state authorities and local self-government bodies; as well as a system of interconnections regarding the organization of inter-budget relations between budgets of different levels that are elements of a hierarchical structure.

At the same time, the system analysis of the provisions of the Budget Code of Ukraine demonstrates the existence of mechanisms for implementing inter-budget relations between the budgets of local self-government bodies. Local budgets can use channels to horizontally redistribute financial resources. At the same time, the

© С. А. Дяченко, 2018

research paper substantiates the necessity of administrative and legal provision of such relations through administrative contract.

According to administrative contracts, inter-budget relations will have exclusively targeted character that will significantly increase the efficiency of the use of financial resources of the state. Under such conditions, the state loses the possibility of imperative influence on the process of distribution of funds, but has exclusively monitoring and control functions.

Key words: budgetary federalism, budgetary process, inter-budget relations, local self-government bodies, financial equalization.

Постановка проблеми. Міжбюджетні відносини є однією з найбільш проблемних сфер правового регулювання, однак чи не найважливішою для забезпечення фінансового вирівнювання в державі. В умовах недостатності бюджетних коштів, падіння темпів економічного зростання територіальні громади виявилися фінансово неспроможними. Через це саме міжбюджетні відносини розглядаються державою як певний потенціал для максимізації стану забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними для виконання їх завдань і функцій ресурсами. Але сучасна модель побудови бюджетного процесу передбачає домінанту механізмів керованого перерозподілу бюджетних коштів для потреб вирівнювання витратної частини місцевих бюджетів. Натомість більш доцільним є реалізація тих номінально запроваджених і задекларованих інструментів міжбюджетних відносин, які передбачають збільшення економічної активності та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Сучасна доктрина науки державного управління повинна трансформувати потенціальні можливості та компетенцію органів місцевого самоврядування в межах фінансової децентралізації в ефективне управління бюджетним процесом на всіх його рівнях. Міжбюджетні відносини повинні здійснюватися на засадах бюджетного федералізму та за участі всіх без винятку бюджетів, розширюючи коопераційні моделі, а не лише акцентуючи увагу на моделях імперативного перерозподілу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика бюджетного федералізму знайшла свій розвиток у працях багатьох вітчизняних і закордонних вчених. Особливу увагу завжди приділяли питанням побудови системи міжбюджетних відносин із використанням досвіду зарубіжних країн. Зокрема, найбільшої уваги заслуговують праці В.Л. Андрущенко, В.Г. Бодрова, З.С. Варналія, О.П. Кириленка, Л.С. Кравчук, Ю.А. Крохіна, В. Оатса, С.А. Романюка, О.О. Сунцової, М.М. Трецова, Ю.Г. Швецова та ін.

Мета статті – пошук напрямів вдосконалення системи міжбюджетних відносин за рахунок запровадження принципів бюджетного федералізму у модель таких відносин.

Виклад основного матеріалу. Державне управління в бюджетній сфері охоплює своїм впливом не лише суто державні фінанси, але і фінанси органів місцевого самоврядування. Розширення предметної сфери державного регулювання пояснюється зобов'язаннями держави перед громадянами забезпечити належний рівень розвитку, в т. ч. і на окремих територіях. Не слід трактувати державне регулювання в означеній сфері як втручання в діяльність органів місцевого самоврядування, однак надмірна участь органів державної влади з питань фінансового контролю та моніторингу, а також бюджетної політики суттєво зменшує можливості для реалізації бюджетної самостійності територіальними громадами. Прикладом є сам механізм міжбюджетних відносин, який прямо закріплюється в Бюджетному кодексі України (далі – БК України). Аналіз положень цього кодексу засвідчує, що державна політика в сфері міжбюджетних відносин ґрунтується на засадах імперативного визначення повноважень і сфер впливу, а також площин можливостей розвитку органами місцевого самоврядування власної бюджетної та фінансової компетенції.

Так, у ч. 2 ст. 81 БК України прямо передбачено, що «метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріпле-

них законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень» [2]. Сама конструкція «забезпечення відповідності» уявляється нам цілком логічною функцією демократичної держави, через яку реалізуються її моніторингові та контролюючі повноваження в сфері фінансової політики та перерозподілу фінансових потоків.

Але якщо піддати системному аналізу положення Розділу IV БК України «Міжбюджетні відносини», то виявиться, що міжбюджетні відносини – це інструмент регулювання державою способу та якості виконання бюджетів різних рівнів. Про це свідчать, зокрема, такі положення:

– по-перше, основними напрямками здійснення міжбюджетних відносин БК України, судячи зі структурного змісту аналізованого розділу, передбачає: розмежування видатків між бюджетами (Глава 14 БК України); встановлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості (Глава 15 БК України); врегулювання міжбюджетних трансфертів (Глава 16 БК України). Всі наведені глави передбачають активну участь держави або прямо регуляторного характеру, або організаційно-розпорядчого, або установчого. Тобто, так чи інакше, БК України закріплює саме за державою спосіб і порядок розподілу бюджетних надходжень між бюджетами різних рівнів, що є прямим проявом політики бюджетного федералізму;

– по-друге, встановлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості свідчить про прагнення держави обмежити можливості самостійного прийняття рішення органами місцевого самоврядування в сфері міжбюджетних відносин, зокрема щодо способів і напрямків використання бюджетних залишків. Крім того, сам механізм реалізації міжбюджетних трансфертів, зокрема спроби збалансування державного бюджету, означає реалізацію політики фінансового вирівнювання, причому з пануванням імперативного методу регулювання. Так, держава визначає можливості для реалізації відносин між бюджетами місцевого самоврядування, однак цьому передують необхідність досягнення максимально можливого стану балансу між бюджетами різних рівнів. Тобто перерозподіл фінансів здійснюється, виходячи із засад «суспільної необхідності та доцільності» та більшою мірою – із засад «економічної доцільності». Останнє розкривається через «необхідність» дофінансування тих місцевих бюджетів, які мають великий дефіцит, а вже в другу чергу – «можливість» прийняття самостійного рішення органами місцевого самоврядування щодо перерозподілу бюджетного профіциту;

– по-третє, системний аналіз самої Глави 16 «Міжбюджетні трансферти» демонструє, що в цих питаннях переважає цільове фінансування.

Це не є прямою ознакою бюджетного федералізму, на відміну від фінансового вирівнювання як такого для досягнення максимально можливого результату пропорційності фінансового забезпечення розвитку територій. Натомість субвенктивний характер відносин свідчить про те, що держава фактично фінансує не території, а розвиток тих чи інших суспільно важливих галузей (освіти, охорони здоров'я тощо). Останнє вказує на ту обставину, що сучасна українська держава, запроваджуючи механізми бюджетного федералізму, намагається це зробити в такий спосіб, який є найбільш демократичним і дає можливість реалізовувати власні бюджетні повноваження органам місцевого самоврядування. Про це свідчить можливість реалізації міжбюджетних трансфертів між бюджетами, підпорядкованими органам місцевого самоврядування.

З огляду на наведене вище, для підтвердження тези стосовно необхідності зменшення імперативного впливу держави на процеси міжбюджетних відносин доцільно представити аналіз поняття «бюджетний федералізм» (табл. 1).

**Підходи до розуміння категорії «бюджетний федералізм»
із погляду державно-правового регулювання фінансових потоків**

Автор	Бюджетний федералізм – це
Л.І. Якобсон [15, с. 97]	самостійність суб'єктів державного та регіонального управління у визначенні потреб у суспільних благах і пошуку ресурсів для їх задоволення
Д.Е. Стігліц [10, с. 117–118]	фінансова взаємодія різних рівнів влади
В. Оатс [16, с. 330]	система державного фінансування суспільно значимих послуг у країні з багаторівневою бюджетною системою, заснованою на децентралізації бюджетно-податкових прав і повноважень між учасниками відносин у сфері державного та регіонального управління
М.М. Сулейманов [11, с. 7]	поділ повноважень між центральними органами влади, владою суб'єктів федерації й органами місцевого самоврядування в галузі фінансів, зокрема в бюджетній сфері
О.О. Сунцова [12]	форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин; філософія організації політичних відносин між різними рівнями влади
В.Л. Андрущенко [1, с. 92–93]	законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень і відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної діяльності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності
Ш.А. Ідрисов, Р.Г. Сомоев [4]	такий спосіб розподілу державних фінансів, який передбачає реалізацію принципів поділу предметів ведення і повноважень між федерацією, суб'єктами федерації і місцевими органами самоврядування, що об'єктивує необхідність формування ефективної трирівневої бюджетної системи з наділенням кожного рівня самостійними, адекватними повноваженнями, джерелами доходів, створення дієздатної системи міжбюджетних відносин
М.М. Трещов [10, с. 157–158]	законодавчо закріплені відносини центральної влади й органів місцевого самоврядування з приводу розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень на фінансування публічних послуг на засадах їх найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності й економічності з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади
Ю.А. Крохіна [6, с. 270]	спосіб побудови бюджетних відносин, показчик і регулятор різних аспектів бюджетного процесу, а також розмежування бюджетної компетенції центральним органом державної влади між бюджетами різних рівнів

Враховуючи викладене вище, на наш погляд, найбільш доцільно категорію «бюджетний федералізм» розглядати в двох площинах:

- як спосіб організації відносин із приводу перерозподілу державних фінансів між органами державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням імперативного впливу перших на процеси організаційно-правового забезпечення міжбюджетних відносин;
- як систему взаємозв'язків із приводу організації міжбюджетних відносин між бюджетами різних рівнів, що знаходяться в ієрархічній побудові.

Перший підхід розкриває динамічний елемент категорії бюджетного федералізму, його втілення в динаміці державно-управлінських відносин, другий – елемент статички, тобто законодавчого закріплення моделі та структури бюджетної системи.

Таким чином, сучасна вітчизняна система міжбюджетних відносин сформована під впливом доктринальних положень організації бюджетного процесу на засадах бюджетного федералізму, але з певними особливостями та в спрощеному вигляді. Якщо взяти за основу твердження Ю.Г. Швецова щодо того, що критеріями доцільності того чи іншого порядку закріплення податкових джерел за рівнями бюджетів є скорочення кількості дотаційних територій, звуження сфери перерозподільних процесів, зниження зустрічних фінансових потоків із тим, щоб кожне муніципальне утворення мало власні джерела формування бюджету [14, с. 28–29], то можна зробити цілком логічний висновок: формування системи міжбюджетних відносин повинно орієнтуватися насамперед на оперативність, мобільність і цільовий характер реакції суб'єкта публічного управління, в розпорядженні якого знаходиться надлишок бюджетних надходжень на запит або потребу суб'єкта публічного управління, в розпорядженні якого знаходиться, навпаки, дефіцит фінансових ресурсів для покриття видатків бюджету. Подібна модель відносин відповідатиме в повному сенсі самій меті державної бюджетної політики – створенню ефективної системи перерозподілу фінансових ресурсів.

Справа в тому, що сучасна доктрина науки державного управління надмірну увагу приділяє плануванню як функції державного управління. Особливість і недолік плановості будь-якої системи полягає у неможливості точного моделювання майбутнього стану системи. Тому у разі відхилення такої системи від бажаного тренду розвитку її вирівнювання відбувається за рахунок імперативного впливу держави, оскільки тільки держава має необхідний організаційний, управлінський і фінансовий ресурс для поточного корегування бюджетних відносин. Однак нами обстоюється позиція, за якою державно-розпорядчий вплив має бути зменшений за рахунок розширення можливостей суб'єктів бюджетного процесу координувати власні зусилля в більш оперативний спосіб з метою подолання негативних тенденцій і трендів бюджетного процесу.

Розуміння проблеми бюджетного федералізму в такому аспекті дає всі підстави стверджувати, що дефініція «федералізм» не позначає адміністративно-територіальний устрій або спосіб підпорядкування суб'єктів бюджетного процесу територіального рівня державі. На наш погляд, «федералізм» передбачає необхідність (наголошуємо на цьому) розширення компетенцій можливостей органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетним процесом та організацією міжбюджетних відносин на рівні окремого регіону чи території. Як зазначає Ю.А. Крохіна, «розглядаючи поняття міжбюджетних відносин, слід звернути увагу, що вони є частиною бюджетного процесу, де важливою умовою виступають власні доходи, які відіграють не менш значиму роль, ніж бюджетний федералізм. Вони використовуються для фінансування видаткових зобов'язань, покладених на певний рівень державної або муніципальної влади» [7, с. 271]. Але саме власні доходи є тим потенціалом, за рахунок якого необхідно розширити спроможність органів місцевого самоврядування брати участь у міжбюджетних відносинах.

І, хоча така можливість прямо передбачена ст. 101 БК України, її системний аналіз розкриває такі недоліки:

– по-перше, міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами обмежуються: «субвенцією на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенцією на виконання інвестиційних проектів, у т. ч. на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотаціями та іншими субвенціями» [2]. Остання фраза є настільки неінформативною, наскільки ж і непрактичною, оскільки не визначає напрямки таких субвенцій. Крім того, ст. 101 БК України не містить умови та способи визначення потреби в таких трансфертах;

– по-друге, ч. 3 ст. 101 БК України передбачає реалізацію відносин у сфері міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами шляхом укладання договору. Але ця норма не містить жодних посилань чи вказівок на характер такого договору.

Враховуючи останнє, вбачаємо за доцільне уточнити ч. 3 ст. 101 БК України, виклавши її в такій редакції:

«Порядок реалізації міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами, надання субвенцій і дотацій, зазначених у цій статті, визначаються адміністративним договором у розумінні п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, укладеного між відповідними органами місцевого самоврядування з метою врегулювання характеру міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами; порядок і строки їх надання; правові наслідки тощо».

На нашу думку, подібне уточнення, незважаючи на свою скороченість, розкриває одразу декілька принципів бюджетного федералізму:

- принцип самостійності бюджетів – розкривається через реалізацію органами місцевого самоврядування на власний розсуд і за власною ініціативою повноважень у сфері бюджетних відносин із приводу перерозподілу надлишку місцевого бюджету для потреб іншого місцевого бюджету з ознаками дефіциту або структурного розриву платоспроможності;
- принцип рівності прав органів місцевого самоврядування й органів державної влади в процесі реалізації бюджетних відносин – розкривається через єдність умов на отримання дефіцитними бюджетами фінансової допомоги у вигляді субвенції або дотації не лише від державного бюджету, але і від бюджету іншого органу місцевого самоврядування;
- принцип прозорості бюджетного процесу – розкривається через реалізацію міжбюджетних відносин на засадах адміністративного договору з метою покриття дефіциту бюджету, зазвичай для фінансування суспільно значимих потреб.

Наведений вибірковий перелік принципів бюджетного федералізму, які розкриваються в певний спосіб з огляду на запровадження бюджетної децентралізації в Україні (що найменше її декларації), свідчить, що як окрема модель відносин у сфері міжбюджетних відносин бюджетний федералізм є цілком застосовним.

Власне сам бюджетний федералізм і є певним проявом бюджетної децентралізації, як про це зазначає Л.С. Кравчук. На думку вченого, бюджетний федералізм – це спосіб наближення публічних послуг для населення за умови їх рівномірного надання на всій території України [6, с. 739–740]. Власне, така рівномірність і забезпечується перерозподілом бюджетних коштів шляхом трансфертів з одних місцевих бюджетів до інших. Хоча, на думку М.Х. Йорданина, такий перерозподіл доцільно запровадити на поворотній основі [4, с. 111]. З такою позицією ми категорично не погоджуємося, оскільки тоді це будуть відносини позички. До того ж, це буде прямим порушенням принципів єдності бюджетної системи (оскільки поворотність передбачатиме нарощування заборгованості, а отже, штучне збільшення дефіциту в межах єдиної системи) та принципу фінансового вирівнювання (останнє повинне здійснюватися в будь-який спосіб, оскільки прямо передбачене як мета державної політики в сфері міжбюджетних відносин).

Отже, можна дійти висновку, що бюджетний федералізм ґрунтується на певній системі принципів. Найбільш інформативно та показово це представляється таким чином (рис. 1).

Обстоюючи позицію, що міжбюджетні відносини – це відносини двох і більше рівноправних між собою суб'єктів бюджетного процесу, ми повинні зауважити, що держава в такій моделі відносин, діючи через відповідні органи державного управління, позбавляється імперативних інструментів впливу на поточну ситуацію. Тобто, держава встановлює порядок та основні засади міжбюджетних відносин і перерозподілу державних фінансів у бюджетній сфері. На законодавчому рівні закріплюються: випадки здійснення міжбюджетних відносин, особливо щодо місцевих бюджетів; умови їх реалізації; порядок відносин між суб'єктами місцевого самоврядування й органами державної влади, а також ті нормативи та межі фінансового перерозподілу, які забезпечуватимуть стабільність всієї бюджетної системи.

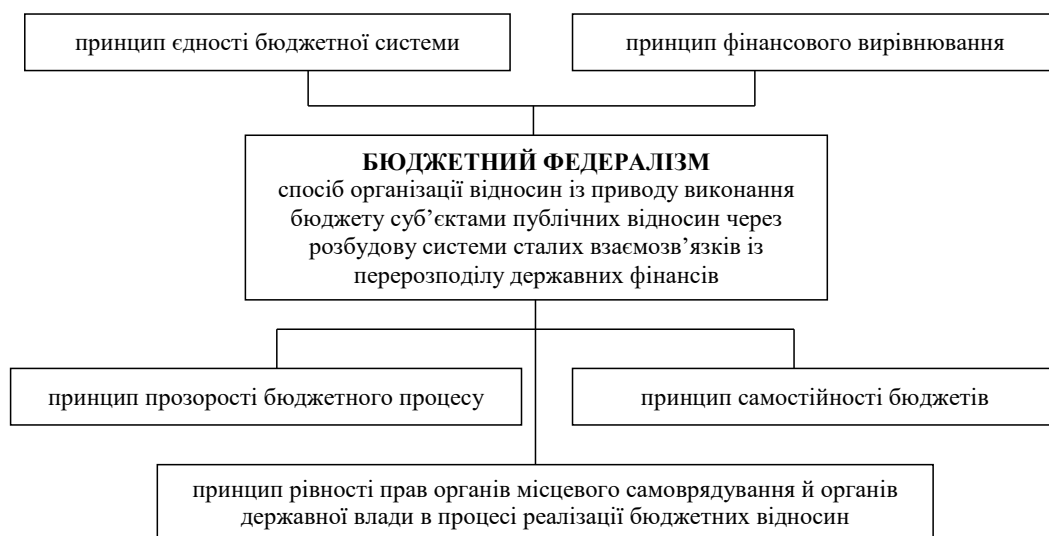


Рис. 1. Система принципів бюджетного федералізму

Важливість дотримання стабільності та забезпеченості державного бюджету України є одним із головних пріоритетів не лише державної бюджетної політики, але і вихідним принципом бюджетного федералізму. Його реалізація полягає в тому, що межі компетенції кожного суб'єкта бюджетних відносин є достатніми, а функціональне наповнення їх повноважень – необхідними з огляду на потребу дотримання фінансової стабільності та збалансованості бюджетів різних рівнів. Збалансованість у цьому контексті виступає не як ознака системи бюджетних відносин, а як здатність оперативного реагування на можливі викривлення фінансової стабільності та їх забезпечення за рахунок міжбюджетних трансфертів. Останнє засвідчує необхідність запровадження мобільної моделі міжбюджетних відносин, зокрема шляхом розширення можливостей таких відносин між бюджетами місцевого самоврядування. Бюджетний федералізм не передбачає жорсткого контролю за діяльністю суб'єктів бюджетного процесу, а лише контроль за повнотою наповнення бюджету та цільовим використанням бюджетних коштів. Нам видається абсолютно логічним і необхідним розширення функціонального інструментарію для органів місцевого самоврядування у сфері здійснення міжбюджетних трансфертів щонайменше між територіальними громадами одного регіону та / або територіально близькими громадами. Останнє дасть змогу забезпечити максимально ефективний рівень територіального розвитку та забезпечення суспільних потреб громади.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підводячи підсумки аналізу міжбюджетних відносин в Україні на предмет відповідності їх принципам бюджетного федералізму та можливості розширення застосування останнього у вітчизняних реаліях бюджетного процесу, зазначимо таке.

По-перше, бюджетний федералізм втілює в собі спосіб організації відносин із приводу виконання бюджету суб'єктами публічних відносин через розбудову системи сталих взаємозв'язків із перерозподілу державних фінансів у межах бюджетної системи. Таким чином, у класичному розумінні доктрини науки державного управління бюджетний федералізм передбачає можливість імперативного втручання держави в сферу компетенції суб'єктів бюджетного процесу шляхом визначення способів і напрямків міжбюджетних трансфертів.

По-друге, бюджетний федералізм, на наше стійке переконання, означає природну наявність і необхідність закріплення незалежності органів місцевого самоврядування й органів

державної влади регіонального рівня в процесі реалізації ними міжбюджетних відносин. Зокрема, це повинно реалізовуватися засобами адміністративного договору в процесі відносин із приводу перерозподілу бюджетного надлишку одного місцевого бюджету на покриття бюджетного дефіциту іншого. У такий спосіб розкривається сутнісний зміст сентенції «федералізм», яка означає суб'єктну та компетентісну самостійність органів місцевого самоврядування в процесі реалізації міжбюджетних відносин.

По-третє, сьогодні у вітчизняній практиці організації міжбюджетних відносин певною мірою вже реалізуються такі принципи бюджетного федералізму, як: принцип самостійності бюджетів; принцип рівності прав органів місцевого самоврядування й органів державної влади в процесі реалізації бюджетних відносин; принцип прозорості бюджетного процесу; принцип фінансового вирівнювання; принцип єдності бюджетної системи. Однак потребує подальшого розширення практика їх впровадження в міжбюджетні відносини, зокрема з метою підвищення рівня їх оперативності та мобільності моделі міжбюджетних трансфертів, що є запорукою підвищення ефективності використання надлишку бюджетних коштів на потреби покриття бюджетного дефіциту.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. Підприємництво, господарство і право. 2001. № 7. С. 91–94.
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1296>.
3. Варналій З.С., Білик Р.Р. Економічна безпека та конкурентоспроможність регіонів України: монографія. Чернівці: Технодрук, 2018. 454 с.
4. Идрисов Ш.А., Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм: зарубежные и российская модели. Региональная экономика и управление. URL: <https://eee-region.ru/article/4841/>.
5. Иорданиди М.Х. Бюджетный федерализм как вспомогательный фактор межбюджетных отношений. Теория и практика общественного развития. 2016. № 4. С. 110–113.
6. Кравчук Л.С. Впровадження та адаптація бюджетного федералізму в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. № 16. С. 738–740.
7. Крохина Ю.А. Проблемы правового обеспечения бюджетного процесса на региональном уровне. Регион: системы, экономика, управление. 2015. № 2 (29). С. 270.
8. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: кол. монографія / за ред. В.Г. Бодрова. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 296 с.
9. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ: 2018. 216 с.
10. Стігліц Д.Е. Економіка державного сектору. К.: Основи, 2002. 854 с.
11. Сулейманов М.М. Основы бюджетного и налогового федерализма: учеб. пособ. Москва: Издательство Перо, 2013. 128 с.
12. Сунцова О.О. Доходи місцевих бюджетів в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.04.01. Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2003. 24 с.
13. Трещов М.М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 159–167.
14. Швецов Ю.Г. Бюджетный федерализм: состояние кризиса. Проблемы учета и финансов. 2016. № 4 (24). С. 27–36
15. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: учебник. Москва: Аспект Пресс, 1996. 319 с.
16. Oates W.E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. National Tax Journal. 2008. Vol. 61. P. 313–334.

References:

1. Andrushchenko V.L., Kyrylenko O.P. Federalizm mizhbiudzhjetnykh vidnosyn: zarubizhni modeli ta vitchyzniani problemy. *Podpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*. 2001. № 7. S. 91–94.
2. Biudzhjetnyi kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1296>.
3. Varnalii Z.S., Bilyk R.R. Ekonomichna bezpeka ta konkurentospromozhnist rehioniv Ukrainy: monohrafiia. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2018. 454 s.
4. Idrisov Sh.A., Somoev R.G. Bjudzhjetnyj federalizm: zarubezhnye i rossijskaja modeli. Regionalnaja jekonomika i upravlenie. URL: <https://eee-region.ru/article/4841/>.
5. Iordanidi M.H. Bjudzhjetnyj federalizm kak vspomogatelnyj factor mezhhjudzhjetnyh otnoshenij. *Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija*. 2016. № 4. S. 110–113.
6. Kravchuk L.S. Vprovadzhennia ta adaptatsiia biudzhjetnoho federalizmu v Ukraini. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. 2017. № 16. S. 738–740.
7. Krohina Ju.A. Problemy pravovogo obespechenija bjudzhjetnogo processa na regionalnom urovne. *Region: sistemy, jekonomika, upravlenie*. 2015. № 2 (29). S. 270.
8. Rehuliuvannia mizhbiudzhjetnykh vidnosyn: Ukraina i yevropeyskyi dosvid: kol. monohrafiia / za red. V.H. Bodrova. K.: Vyd-vo NADU, 2006. 296 s.
9. Romaniuk S.A. Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia: monohrafiia. Kyiv: 2018. 216 s.
10. Stihlits D.E. *Ekonomika derzhavnoho sektoru*. K.: Osnovy, 2002. 854 s.
11. Suleymanov M.M. *Osnovy byudzhjetnoho ta podatkovoho federalizmu: navch. posib*. Moskva: Yzdatelstvo Pero, 2013. 128 s.
12. Suntsova O.O. Dokhody mistsevykh biudzhjetiv v suchasnykh umovakh: avtoref. ... dys. kand. ekonom. nauk: 08.04.01. Irpin: Akademiia derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy, 2003. 24 s.
13. Treshchov M.M. Perspektyvy vprovadzhennia biudzhjetnoho federalizmu v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2015. № 1. S. 159–167.
14. Shvecov Ju.G. Bjudzhjetnyj federalizm: sostojanie krizisa. *Problemy ucheta i finansov*. 2016. № 4 (24). C. 27–36
15. Jakobson L.I. *Ekonomika obshhestvennogo sektora: Osnovy teorii gosudarstvennykh finansov: uchebnyk*. Moskva: AspektPress, 1996. 319 s.
16. Oates W.E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. 61. P. 313–334.

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

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано забезпечення державного регулювання ефективності фінансової безпеки економіки. З'ясовано, що фінансова безпека України означає такий стан економіки, за якого здійснюється зняття соціальної напруженості усередині держави за допомогою росту добробуту населення, зростання престижу країни на світовому рівні та пріоритету національних інтересів, установалення конкурентоспроможності новітніх технологій і видів виробництва та збільшення потенціалу України в зовнішньоекономічному просторі.

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

A. I. Bondarenko. State regulation of providing efficiency of financial security of Ukraine's economy

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.

The aim of the article is to analyze the mechanisms of state regulation of the quality assurance of the financial security of the economy.

Key words: mechanisms of regulation of financial services, financial security state.

Постановка проблеми. У зв'язку з глобалізацією, яка економічно і фінансово охопила практично весь світ, у т. ч. й Україну, актуальною є проблема фінансової безпеки нашої країни. У сучасній спеціальній літературі є немало робіт, присвячених різним аспектам глобалізації, що інтерпретують її неоднозначно. Сучасне інформаційне суспільство – це глобалізоване мережеве суспільство, яке є трансформацією відомих принципів суспільства ринкової економіки, внаслідок чого воно набуло нових рис. Йому властива жорстока конкуренція, точніше – гіперконкуренція, яка має універсальний характер: «Нині універсальність конкуренції

виражена в новому капіталізмі. Він є результатом взаємодії міжнародних фінансів, швидких технологічних змін (особливо у сфері інформації, зв'язку і телекомунікацій, а також у біо-технології) і глобальних ринків». Іншими словами, сучасна конкуренція (гіперконкуренція) містить механізми внутрішньої і зовнішньої динаміки, передусім механізми функціонування міжнародних фінансів, необхідні для розвитку глобальної і національних економік у середовищі нового капіталізму або, за іншою термінологією, посткапіталістичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельну основу нашого дослідження склали теоретичні та методологічні принципи організації, державного управління, прогнозування й економіки, що розкриваються в роботах відомих вчених.

Науковою основою вирішення цих важливих державних завдань виступають передусім теоретичні напрацювання щодо механізмів державного регулювання, які містяться у працях Ю.В. Ковбасюка [1], В. Місюри [2], О.П. Орлюк [3], колективу авторів, що досліджували організаційні структури та фінансовий контроль у державному управлінні [4], та в роботах І.В. Розпутенка, який через призму фінансової безпеки досліджує проблеми та здобутки економічного зростання в Україні [5].

Мета статті – проаналізувати стан державного регулювання забезпечення ефективності фінансової безпеки економіки України.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні тенденції механізмів державного регулювання фінансової безпеки України мають свою специфіку, зумовлену рядом чинників, що взаємно переплітаються. Передусім стратегічні тенденції фінансової безпеки країни не можуть не виходити з того, що в системі національної (комплексної) безпеки країни особлива роль відводиться економіці і її методам. Свого часу цей момент був відзначений М.М. Потрубачом і Р.К. Максutowим як принцип забезпечення національної безпеки використанням силових заходів і методів або загрози їх застосування. Через свою природу державна влада забезпечує національну (комплексну) безпеку країни, тому їй доводиться займатися проблемами фінансової безпеки, виробляти і здійснювати стратегічне управління фінансовою безпекою. Саме держава як інститут влади «належить до політичної сфери, а рішення, які приймаються нею у рамках економічної політики (а іноді і в інших областях), впливають на економічну ефективність», що припускає облік стану фінансової системи країни.

Сама економічна ефективність визначається результативністю державного управління фінансовою безпекою соціуму, рівнем забезпечення національної безпеки країни в цілому. З погляду національних інтересів в області економіки найбільш актуальним є забезпечення її функціонування в режимі розширеного відтворення, захист інтересів вітчизняних виробників, підвищення інноваційної та інвестиційної активності, суворий контроль за стратегічними ресурсами країни, підтримка наукового потенціалу, здатного затвердити незалежність України. Неможливо вирішити завдання фінансової безпеки тільки за допомогою силового чинника, оскільки в сучасних умовах первинна роль належить власне фінансовій силі [1].

Зараз, коли відбувається процес глобалізації світової економіки, зростає світова економічна взаємозалежність, силові методи примусу все частіше поступаються місцем «м'яким» методам фінансового регулювання. Це означає, що сильний не використовує грубий силовий тиск, а прагне зацікавити слабкого вигодами від співпраці. Ефективність і життєздатність цього механізму державного регулювання значною мірою визначає інші параметри фінансової безпеки, які краще піддаються структуруванню і виміру: якість життя, здійснення фінансового й економічного суверенітету, підтримку економічної і ділової активності, припинення протиправних і збиткових для суспільства дій. У цьому разі слід у виробленні механізмів державного регулювання фінансовою безпекою соціуму враховувати концепцію стійкого розвитку як соціально-економічного, енергетичного й екологічного розвитку.

Ця стратегія стійкого розвитку суспільства повинна брати до уваги тенденції розвитку сучасної світової економіки, які проявляються у вигляді глобалізації і гео економічної конкуренції, щоб задавати ту або іншу концепцію державного регулювання фінансової безпеки соціуму. Аналіз спеціальної літератури показує, що зараз у світі склалася нова глобальна архітектура економічного простору.

Вона включає:

- по-перше, «клуб» високорозвинених держав, чия територія покрита щільною сіткою гео економічних зв'язків, які забезпечують виробництво товарів і послуг на сучасному рівні;
- по-друге, ряд економічних, менш розвинених держав, що перебувають у підлеглому положенні щодо цього «клубу»;
- по-третє, трансрегіональний «архіпелаг», який формується територією та характеризується соціальним хаосом [2, с. 67].

Відбувається випадання значної частини населення багатьох країн світу із системи світових економічних зв'язків через те, що в них панує система традиційних громадських зв'язків або зв'язків, які відповідають попередньому етапу індустріалізації і нині перебувають у кризовому стані. Таким чином, перед нами розгортається картина глобальної архітектури світу, що формується, складається з транснаціональних гео економічних структур і населення, яке випадає з цього процесу та має назву «зовнішній пролетаріат». Оскільки межі «ядра» високотехнологічної цивілізації ще не окреслені остаточно, серед країн точиться конкурентна боротьба за можливість включитися в гео економічну структуру розвинених країн.

У цій боротьбі істотну роль повинні грати задіяні державою механізми державного регулювання фінансової безпеки, націлені на стійкий розвиток національної економіки. Таке державне регулювання фінансової безпеки повинне виходити з об'єктивної оцінки реального стану економіки, прогнозу тенденцій її розвитку. Цілісне концептуальне бачення проблеми фінансової безпеки припускає виділення тієї або іншої сторони, що визначає систему умов, критеріїв і показників, організаційних форм і механізмів захисту вітчизняної економіки від різного роду погроз і втрат систем і національно-державних інтересів. Останні фіксують і виражають те загальне, що об'єднує різні суб'єкти економіки. Саме через категорію національно-державних інтересів сплітаються воедино проблеми економічного потенціалу й економічної потужності держави; стан генофонду нації, передумови й умови її фізичного здоров'я і соціально-культурного процвітання; геополітичні і гео економічні позиції у сучасному світі. У нашому дослідженні особливий інтерес викликає той елемент механізму державного регулювання фінансової безпеки соціуму, який пов'язаний із гео економічним суперництвом різних соціумів сучасного світу.

Специфіка державного регулювання фінансової безпеки України проявляється в її багатоаспектному характері, зумовленому дуже складною структурою сучасного соціуму і глобального співтовариства [3].

Проведений аналіз показав, що Україні слід дотримуватися такої стратегії державного регулювання фінансової безпеки, яка даватиме змогу забезпечити економію ресурсів нафти і газу, відновити устаткування в енергосекторі, перейти до енергозберігаючих технологій, змінити радикально зовнішньоекономічну енергетичну політику. Тому в урядовій стратегії розвитку банківської системи України чітко зафіксоване положення: «З урахуванням необхідності збереження політичного й економічного суверенітету України поставлені завдання з економічного і соціального розвитку країни можуть бути вирішені тільки за високого рівня конкурентоспроможності національної банківської системи країни як «фінансового локомотиву» економіки». Актуалізація підвищення конкурентоспроможності банківської системи України також зумовлена входженням держави в європейський простір, що вимагає забезпечення економічної безпеки і пов'язаної з нею стратегії управління фінансовою безпекою країни.

Нарешті, стратегія державного регулювання фінансової безпеки України не може бути здійснена практично, якщо вона не бере до уваги становлення в ній інформаційного суспільства. Вище відзначалося, що зараз на рівні Кабінету Міністрів України розроблена концепція стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. У цій стратегії виділені такі визначальні риси інформаційного суспільства [4, с. 91].

По-перше, істотне збільшення у ВВП частки галузей економіки, пов'язаних із виробництвом знань, створенням і впровадженням наукомістких, у т. ч. інформаційних технологій, інших продуктів інтелектуальної діяльності, з наданням послуг в області інформатизації, освіти, зв'язку, а також у зоні пошуку, передачі, отримання і поширення інформації.

По-друге, прискорення науково-технічного прогресу і перетворення наукових знань на реальний чинник виробництва, підвищення якості життя людини і суспільства.

По-третє, участь значної частини працездатного населення у виробничій діяльності, пов'язаній зі створенням і використанням інформаційних технологій, інформації і знання.

По-четверте, істотне розширення можливостей громадян щодо пошуку, отримання, передачі, виробництва і поширення інформації і знання.

По-п'яте, глобалізація економічної, політичної і духовної сфер життя суспільства.

У цій концепції стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні вирішальна роль належить знанням та інформаційним ресурсам, що вимагає практичного застосування основних положень концепції інформаційної безпеки. Це означає, що державне регулювання у сфері фінансової безпеки в Україні обов'язково має враховувати особливості забезпечення інформаційної безпеки країни [5, с. 79].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У цілому, проаналізувавши визначену нами проблематику, можна зробити такі висновки.

По-перше, специфіка державного регулювання фінансової безпеки України скорегована відповідно до особливостей українського суспільства – суспільства лідерського і синкретичного типу, особливостей ділової української культури й особливостей ризику в перехідній економіці.

По-друге, нові моменти державного регулювання фінансової безпеки України зумовлені глобальними трансформаціями її соціуму, що діють у напрямі цивілізації підприємництва, з чим пов'язана стратегія позиціонування фінансової системи в контексті національної і глобальної економіки.

По-третє, особливості державного регулювання фінансової безпеки України виходять із її особливого місця на світовому енергетичному ринку, місця в системі глобально-цивілізаційних енергорентних відносин, недостатньої розвиненості фінансових інститутів і пріоритету розвитку інформаційного суспільства та інформаційної безпеки.

Таким чином, соціологічний інструментарій для дослідження соціологічного аспекту державного регулювання фінансової безпеки найбільш адекватний природі сучасного складно організованого соціуму. Трансформаційна модель зв'язку «суспільство – людина» уможливорює аналітичний розгляд фінансової безпеки в різних зрізах, із різних позицій і дозволяє поєднати їх, знайти адекватний перехід від одного рівня опису до іншого.

Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю.В. Європейський банк реконструкції і розвитку: аспекти діяльності: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 268 с.
2. Місюра В. Взаємодія як визначальний принцип державного управління в умовах громадянського суспільства. Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 травня 2005 р., Київ). К.: Вид-во НАДУ. 2005. Т. 1. С. 241.

3. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
4. Ціллер Ж., Гавенс Г., Макгуган А. та ін. Основи державного управління: організаційні структури та фінансовий контроль. К.: Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. 206 с.
5. Розпутенко І.В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки: метод. вказівки. К.: К.І.С., 2001. 135 с.

References:

1. Kovbasyuk Yu. V (2002). Yevropeyskyu bank rekonstruktsiyi i rozvytku: aspekty diyalnosti [European Bank for Reconstruction and Development: aspects of activity]: monograph. Vyd-voUADU [Press UADU]. Kyiv, 268 p. [Ukraine].
2. Misyura V. (2005). Vzayemodiya yak vyznachalnyu pryntsyv derzhavnoho upravlinnya v umovakh hromadyanskoho suspilstva [Interaction as a Defining Principle of Public Administration in a Civil Society]: materials of Sciences-practice. conf. behind the international participation. Aktualni problem derzhavnoho upravlinnya na novomu etapi derzhavotvorennya [Actual Problems of Public Administration at a New Stage of State-Building]. Press NAPA, Kyiv. T. 1. P. 241. [Ukraine].
3. Orlyuk O.P. (2003). Finansove pravo [Financial Law]. Press Yurinkom Inter, Kyiv, 528 p. [Ukraine].
4. Ziller Zh., Havens G., McGuagan A. and others (2010). Osnovy derzhavnoho upravlinnya: orhanizatsiyni struktury ta finansovyy control [Fundamentals of Public Administration: Organizational Structure and Financial Control] Press Center for adaptation of the state service to the standards of Europe Union. Kyiv. 206 p. [Ukraine].
5. Rosputenko I.V. (2001). Ekonomichne zrostannya v Ukrayini: problemy i zdobutky [Economic Growth in Ukraine: Problems and Achievements] method. instructions. Press K.I.S., Kyiv. 135 p. [Ukraine].

О. П. Євсюков, кандидат психологічних наук,
доцент, професор кафедри державної служби,
управління та навчання за міжнародними проектами
Інституту державного управління у сфері цивільного
захисту

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК НАУКОВИЙ НАПРЯМ

У статті розглянуто та проаналізовано питання трансформації механізмів державного управління соціально-економічною безпекою України. Визначено перспективний напрям такої трансформації (публічно-правове управління), а також його підґрунтя.

Ключові слова: державне управління, механізми, соціально-економічна безпека України, виклики, ідентифікація.

O. P. Yevsyukov. Public and legal of ensuring of socio-economic security of Ukraine as a scientific direction

The article deals with and analyzes the issues of transformation of the mechanisms of public administration of social and economic security of Ukraine. The perspective direction of such a transformation (public-legal management), as well as its basis, is determined.

It was substantiated that the provision of social and economic security of the state, specifically Ukraine, must be carried out with the help of the systematic determination of the challenges to it and features of public and legal of ensuring of this security. It was determined that advocacy make up the foundation for the social and economic security of the state and for increasing of its mechanisms (public and legal) in this sphere. It was defined that these mechanisms are characterized by dynamic response to the present-day challenges and threats. The perspective directions of socio-economic security provision were formulated. It is noted that the overwhelming majority of the global processes, which constitute the new ways of communication and activity, including the ones, which concern the provision of social and economic security, allows the formation and legalization of new relations, as well as institutions in the system of state administration in this field.

Key words: public administration, mechanisms, social and economic security of Ukraine, challenges, identification.

Постановка проблеми. Проблемам забезпечення соціально-економічної безпеки традиційно відводиться особливе місце серед інших проблем національної безпеки. У зв'язку з цим актуальності набуває питання здійснення дієвого публічного управління в цілому та державного зокрема з метою розвитку системи забезпечення соціально-економічної безпеки України. Результати моделювання такої системи безпосередньо залежать від вирішення низки теоретичних і практичних завдань, а саме:

- розробки сучасного правового механізму публічного адміністрування у сфері соціально-економічної безпеки України;
- створення за необхідності відповідних організаційних структур у межах вітчизняного державного апарату, який має гарантувати та підтримувати належний рівень такої безпеки;
- упровадження в практичну їх діяльність системи моніторингу, а також забезпечення врахування вимог соціально-економічної безпеки і результатів проведеного моніторингу під час розробки заходів державної соціально-економічної політики;
- наукового обґрунтування напрямків вирішення проблем, що виникають в означеній сфері;

© О. П. Євсюков, 2018

- розробки комплексу заходів щодо забезпечення дієвого контролю фінансових потоків на основі принципів транспарентності;
- створення системи узгодженої взаємодії інституцій публічної влади різних рівнів.

Усе це свідчить на користь актуальності обраної теми дослідження та необхідності її комплексного розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної безпеки щодо забезпечення сталого розвитку, який охоплює соціальний, економічний і екологічний, присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Бєлая, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність комплексного дослідження аспектів і особливостей публічного управління забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні.

Метою статті є наукове визначення й обґрунтування засад публічно-правового управління щодо забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні як наукового напрямку.

Виклад основного матеріалу. Підґрунтя державної політики у сфері соціально-економічної безпеки складають положення Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента, постанов Уряду, державних програм тощо. Така політика реалізується за допомогою скоординованої діяльності органів державної влади центрального та регіонального рівня, громадських об'єднань і громадян.

Аналіз специфіки державно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки держави дозволяє конкретизувати специфіку суб'єктів досліджуваної діяльності. Згідно з Конституцією України [4] загальне управління у сфері соціальної й економічної безпеки – прерогатива держави. Вона (безпека) досягається проведенням єдиної державної політики в галузі її забезпечення та системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру. З метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціально-економічної безпеки в Україні розробляється система правових норм, що регулюють відносини у цій сфері, визначаються основні напрямки діяльності органів державної влади й управління в цій галузі, формуються органи забезпечення безпеки і механізм контролю (нагляду) за їх діяльністю.

Комплекс державно-управлінських відносин, спрямованих на нормативно-правове регулювання забезпечення соціально-економічної безпеки України, передбачає наявність значної кількості суб'єктів, які можуть долучатися до цього процесу. Специфікою суб'єктного складу правовідносин у цій сфері є обов'язкова наявність в ньому суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Відповідно до вітчизняного законодавства державним органам (як обов'язковим суб'єктам державно-управлінських відносин в означеній сфері) надані повноваження щодо забезпечення сталого соціального й економічного розвитку та протидії загрозам економічним інтересам. Таке забезпечення повинне відбуватися шляхом реалізації в установленому нормативними правовими актами порядку заходів зі своєчасної протидії загрозам публічним і приватним інтересам, правам особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому. Усе це є ключовим показником у визначенні (оцінюванні) правовідносин у соціально-економічній сфері.

У вітчизняній державно-управлінській і правовій науці існує проблема співвідношення понять «державний орган», «орган державної влади», «інститут» та «інституція». Фундаментальна наука як критерій розмежування органів державної влади від державних органів визначає ставлення органу до однієї з гілок влади.

Водночас Конституція України [4] не виключає можливості існування самостійних державно-правових інститутів, які визначаються потребами державного будівництва, що не входять у законодавчу, виконавчу, судову гілки влади. Як справедливо зазначають О. Крюков, Н. Мельтюхова, В. Нікітін, А. Помаза-Пономаренко та ін. [2; 3], зі змісту Основного Закону

України [4] впливає, що Президент України здійснює державну владу, не належачи до жодної з трьох гілок влади. Таким чином, Президент України одночасно є і державним органом, і органом державної влади, і навіть посадовою особою, наділеною загальнодержавними повноваженнями. Крім того, у системі державного управління України здійснюють свою діяльність державні органи, які безпосередньо не належать до жодної із зазначених гілок влади.

Беручи до уваги наявні в українському законодавстві засади, що допускають існування державно-правових інститутів, які не входять до законодавчої, виконавчої та судової гілки влади, погоджуємося із поглядами дослідників Н. Мельтюховою, О. Радченко та ін. [2] про необхідність наділення окремих державних органів легітимним (правовим) статусом «підсистеми державної влади», що не належать до певної гілки влади.

Деякі вчені критерієм, який визначає відмінності органів державної влади від державних органів, вважають наявність (або відсутність) державно-владних повноважень. Виникає логічне питання про те, що може розумітися під категорією «державно-владні повноваження». Здебільшого в теорії і практиці державного управління (будівництва) під ними розуміється можливість регулювання суспільних відносин і видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Норми ж чинного законодавства України наділяють зазначеними правомочностями у сфері прийняття нормативно-правових актів як органи державної влади, так і державні органи. Особливе значення має і сутність поняття «державний орган». Згідно із загальноприйнятою думкою, державний орган є установою, яка виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. У державно-управлінській дослідницькій традиції існує безліч різних визначень категорії державного органу. Проте, на думку більшості науковців [1; 2], орган держави – це чітко організована частина чинного державного механізму, що наділена владними повноваженнями, володіє спеціальними компетенціями та необхідними засобами для здійснення завдань у конкретній галузі державного управління.

Нині у межах фундаментальної науки державного управління триває дискусія про співвідношення понять «орган державної влади» і «державний орган», а також про те, чи доречно в наявних нормативно-правових актах використовувати ці поняття як синонімічні категорії.

Аналіз наукової літератури дозволяє визначити ряд основних ознак, притаманних органам державної влади, у т. ч. ті, які забезпечують соціально-економічну безпеку держави, а саме:

- вони є частиною єдиної системи органів державної влади (як впливає з тексту Конституції України, не всі органи цієї системи перебувають у супідрядності один до одного). Принципове значення в цьому контексті має наявність у названих органів властивостей, які характеризують їх як системно організовані і діючі структури;
- вони наділені особливим статусом, що визначається та врегульовується на трьох рівнях: 1) конституційному (шляхом установавання відповідного статусу в Конституції); 2) законодавчому (шляхом урегулювання статусного положення органу в законах); 3) підзаконному (шляхом розгляду питань про статус органу у відомчих положеннях);
- вони здійснюють діяльність від імені держави;
- вони наділені рядом спеціальних компетенцій і владних повноважень, необхідних для виконання покладених на них завдань;
- вони є підзвітними (у контексті дотримання субординації і в характері діяльності) й орієнтуються у своїй діяльності на виконання законів;
- вони виконують покладені на них функції на основі високих професійних вимог і наявних принципів державної служби;
- вони є чітко організованими структурами, які мають у своєму розпорядженні необхідні фінансові та матеріальні кошти для забезпечення основної діяльності.

Забезпечення соціально-економічної безпеки України здійснюється державними органами влади, що діють у межах єдиної державно-правової системи безпеки, побудованої за принципом широкої взаємодії всіх ланок, їх структурної та функціональної підпорядкованості.

Учені виділяють декілька рівнів системи державних органів і відомств, покликаних забезпечувати соціально-економічну безпеку держави, а саме:

1. Стратегічний рівень, представлений діяльністю Глави держави (тобто Президента), який визначає напрямки проведеної внутрішньої і зовнішньої політики держави в межах забезпечення її соціально-економічної безпеки.

2. Законодавчий рівень, на якому формується правова основа соціально-економічної безпеки держави, визначається правовий статус учасників суспільних відносин, що розвиваються в межах забезпечення такої безпеки, а також устанавлюється система органів влади і їх компетенція в зазначеній сфері діяльності.

3. Виконавчий рівень забезпечення соціально-економічної безпеки держави представлений досить великою кількістю органів державної влади (центрального та регіонального рівня, загальної та спеціальної компетенції). До них, як відомо, належать міністерства, служби, агентства (агенції), адміністрації тощо.

4. Судовий рівень, представлений судовими органами влади, які забезпечують дотримання і трактування законодавчих норм усіма учасниками правовідносин, що виникають у сфері безпеки.

5. Інституційний рівень (державними інститутами здійснюється забезпечення системи безпеки України на рівні наявного комплексу заходів. До них можна віднести захист державних кордонів, здійснення митного і податкового контролю, супровід оптимального режиму міграції населення тощо. Прикладом зазначених органів влади можуть служити державна служба з протидії економічним і податковим злочинам, державна митна та міграційна служба тощо).

6. Правоохоронний рівень (представлений органами внутрішніх справ, прокуратури, спецслужбами й органами безпеки, якими здійснюється оперативно-розшукова і попереджувальна діяльність).

7. Консультативно-координаційний рівень, представлений зокрема Радою безпеки й оборони, оскільки вона покликана забезпечувати реалізацію функцій Президента України у сфері системи безпеки.

8. Дослідницький рівень (представлений науковими й освітніми установами, які аналізують стан і перспективи соціальної й економічної безпеки держави, а також забезпечують підготовку кадрів для органів державної влади вище наведеної ієрархії).

Аналіз управлінської практики дозволяє зробити такий висновок: економічно розвинені держави не ставлять перед собою завдання щодо забезпечення соціально-економічної безпеки господарюючих суб'єктів як інституційних одиниць. Вони тільки створюють умови для нормативно-правового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення їх діяльності як інституційних одиниць, безпеки їх органів, зниження рівня зовнішніх загроз і ризиків. У сучасних умовах «інституційна одиниця» належить до самоорганізованих соціально орієнтованих систем [3]. Тому соціально-економічна безпека в конкурентному середовищі ринкових відносин є квінтесенцією (лежить в основі) усіх рівнів публічного управління і вимагає його дієвості як інструменту, що забезпечує її оптимальний рівень. У межах інституційного підходу до забезпечення соціально-економічної безпеки держави акцентується увага на створенні економічного середовища, обмеженні впливу негативних зовнішніх і внутрішніх ефектів, які зумовлюють виникнення ризикотворних факторів у силу того, що розвиток формальної структури будь-якої інституційної одиниці відзначається схильністю до впливу зовнішнього середовища, в яке

вона організаційно (інституційно) залучена [3]. Однак у межах цього дослідження проблеми публічно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки на мікрорівні не є предметом детального розгляду.

Важливо відзначити, що в забезпеченні соціально-економічної безпеки держави беруть участь усі ланки системи державної влади, що утворюються Президентом, Парламентом й Урядом України. Дискусійним слід визнати твердження, що суб'єкти забезпечення соціально-економічної безпеки не мають субординаційної підпорядкованості. Зауважимо, що суб'єкти досліджуваної діяльності утворюють ієрархічну систему органів державної влади і недержавних формувань спеціальної компетенції. Погоджуємося, що спільність зазначених суб'єктів базується на єдності цілей і функціональної спрямованості застосування заходів адміністрування. Специфіка повноважень суб'єктів такого примусу визначається конкретною сферою забезпечення соціально-економічної безпеки держави, ґрунтується на нормах адміністративного законодавства, інших нормативно-правових актах, що визначають правовий статус уповноважених органів виконавчої влади та недержавних формувань.

Отже, цілком очевидно, що багатоаспектність проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки держави передбачає і множинність суб'єктів її вирішення. У цьому контексті справедливо звернути увагу на те, що паралельно з державними суб'єктами забезпечення соціально-економічної безпеки держави з початком економічних реформ і формування ринкових відносин поступово актуалізуються недержавні структури. Останні зайняли свою нішу у сфері підтримки такої безпеки і націлені, насамперед, на безпеку підприємництва, власності й особистості. Діяльність таких соціальних структур передбачає реалізацію конституційного права на вільне використання людиною своїх здібностей, майна для здійснення підприємницької діяльності та іншої, не забороненої законом економічної (господарської) діяльності. Одними з найбільш поширених організаційно-правових форм недержавних організацій, які можуть брати безпосередню участь у забезпеченні соціально-економічної безпеки держави, є такі:

- недержавні організації й особи, які надають юридичні послуги фізичним і юридичним особам;
- різні союзи (спілки) й асоціації підприємців, що створюються з метою координації їх діяльності, а також представлення і захисту інтересів;
- недержавні аудиторські організації;
- приватні охоронні підприємства;
- союзи й асоціації із розшуку й охорони;
- відокремлені підрозділи юридичних осіб, що створюються для здійснення охоронно-розшукової діяльності в інтересах власної безпеки засновника (служби безпеки) тощо.

Отже, безумовно, кожен із суб'єктів взаємодії займає в системі своє, чітко визначене законом місце, і в цілому вони (суб'єкти взаємодії) виступають як незалежні, відокремлені формування. Однак взаємодія – це складний процес, що вимагає чіткої й налагодженої організації, забезпечення узгодженості дій взаємодіючих елементів і підсистем. Така узгодженість досягається за допомогою координації-взаємодії вищого порядку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі вищевикладеного можемо виокремити перспективні напрями розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, зокрема впровадження адвокаційності, спрямованої на здійснення суб'єктної координації в його межах (координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізацію та консолідацію ресурсів центру та регіонів). Вона вимагає внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення у ньому проблемних питань, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у сфері забезпечення такої безпеки.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 692 с.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 6. С. 128–131.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01 липня 2015 р. Офіційний веб-сайт ВРУ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

References:

1. Dombrovska S.M. (2015). Mechanizmy zabezpechennja dergavnoj socialnoj bezpeky v Ukraini [Mechanisms for ensuring state social security in Ukraine]. Naukovi pracj: Nauko-metodychnyj zhurnal. Dergavne upravlinnja [Scientific works: Scientific-methodical journal. Governance]. Vyp. 242 (254). P. 28–32.
2. Kovbasyuk V.V. sci. ed. College: (head) and others (2011). Encyklopediya dergavnogo upravlinnja: u 8 t. [Encyclopedia of Public Administration: 8 t.] Nac. akad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukrainy [Nats. acad. state exercise under the President of Ukraine]. K.: NADU, 692 p.
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2015). Mekhanizmy dergavnogo upravlinnja bezpekoyu social'no-ekonomichnykh system regioniv [The Mechanism of Public Administration of Safety of Socio-Economic Systems of Regions]. Investicii: praktika ta dosvid. [Investments: Practice and Experience]. № 6. P. 128–131.
4. VRU, Law of Ukraine (2015). Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstitucii Ukrainy (shchodo decentralizacii vlady) [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)] dated July 01, 2015 № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

О. В. Комаров, кандидат наук
з державного управління
Університету митної справи та фінансів

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК СУЧАСНИЙ МЕТОД ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

Стаття присвячена питанням удосконалення технологій митного контролю та впровадження сучасних принципів організації митної справи на основі управління ризиками. Обґрунтовано, що сучасні високоточні методи аналізу, оцінки й управління ризиками забезпечують митні органи найбільш дієвим інструментарієм реалізації свого мандату, а організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, дає змогу оптимально використовувати ресурси митних органів.

Ключові слова: митні ризики, система управління ризиками, спрощення митних процедур, організація митного контролю, митне адміністрування.

O. V. Komarov. Risk management as the modern method of customs control

Risk management is the progressive approach in the theory and practice of management of organizations. Like any other organization, customs should manage the risks and, above all, the risks arising due to carry out of international trade and cross-border movements of goods and cargoes. This is critical important, since the customs administrations that don't manage risks that they faced are a priori risky and therefore cannot provide an appropriate level of safety and security.

Changing of the philosophy and procedures of customs control involves changing the way to exercise by customs authorities their mandate. Traditionally, control over 100 percent of cross-border movements is mistakenly considered the only way to ensure compliance with customs law. However, risk management and, consequently, selective checks provide a much more effective approach. The key issue is standardization and automatization of customs procedures.

At the same time, foreign economic entities and customs authorities aspire to the most effective ways of doing business and customs administration, respectively, where the first are guided by commercial interests, and second one – administrative imperatives. Simultaneously, both obey by the legislative framework and requirements. The application of risk management methods ensures a well-balance between so, at first glance, counter positions.

Key words: risk management system, customs control, simplification of customs procedures, trade facilitation, security and safety.

Постановка проблеми. Традиційні процедури включають фізичний контроль за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, що здійснюється у формі перевірок документів і фізичного огляду з метою виявлення контрабанди та порушення митних правил. Такий контроль становить одну з форм управління ризиками, втім, не завжди ефективно. Тому зі збільшенням складності, швидкості й обсягу міжнародної торгівлі змінюються і принципи організації митного контролю.

Динамічність відповідних процесів зумовлює постійну актуальність проблеми забезпечення ефективності технологій митного контролю та способів реалізації митницею свого мандату. Організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, є одним із головних глобальних досягнень технологій митного контролю та набуває дедалі більшої ваги у світовій практиці. Пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи аналізу й управління ризиками у митному контролі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації митного контролю й управління митними ризиками стали предметом наукових пошуків і розвідок таких авто-

© **О. В. Комаров, 2018**

ритетних дослідників і практиків в галузі митної справи, як І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, А.І. Брендак, В.В. Булана, Д. Віддоусон, А.Д. Войцешук, Л. Геллерт, С.С. Демченко, Л.М. Івашова, Г.Ю. Кулик, Ю.Д. Кунев, І.В. Несторишен, К. Мікурія, П.В. Пашко, П.Я. Пісний, М.М. Разумей, С.С. Терещенко, В.А. Туржанський та ін.

Мета статті – обґрунтування механізмів удосконалення технологій митного контролю та впровадження сучасних принципів організації митної справи на основі управління ризиками.

Виклад основного матеріалу. В останні десятиліття відбулися і продовжують набирати оберти значні глобальні зміни, пов'язані з більшою доступністю і відкритістю світових ринків, збільшенням складності, швидкості й обсягу міжнародної торгівлі, а також стрімким розвитком інформаційних технологій і комунікацій, що революціонізували світову комерційну практику. Митниця та способи реалізації нею свого мандату відіграють ключову роль у забезпеченні відповідних процесів.

Так, одним із завдань, що вирішуються в рамках управління в митній системі як елемента або підсистеми державного управління в цілому, є управління ризиками. Ця задача не є ізольованою, відокремленою від більшості інших функцій менеджменту. Постійна робота з попередження та мінімізації ризиків є невід'ємною складовою частиною ефективного функціонування будь-якої організації. Ризик-менеджмент виступає відносно новим, сучасним і прогресивним напрямом у теорії та практиці управління організаціями.

У загальному вигляді управління може розглядатися як функція системи, орієнтована на її адаптацію під мінливі умови зовнішнього середовища та досягнення визначених цілей організації з урахуванням відповідних факторів ризику. Як процес цілеспрямованого впливу керуючого суб'єкта управління на керований і підконтрольний об'єкт, управління можливе лише за наявності чотирьох складників: об'єкта, суб'єкта, цілі управління та механізмів реалізації владного впливу, а за необхідності – примусу.

У цілому, управління ризиками може діяти практично в будь-якій організації, в ручному або автоматизованому режимі, починаючи від тактичних і закінчуючи стратегічними питаннями, та може застосовуватися практично до будь-якої ситуації, пов'язаної з ухваленням рішень. Управління ризиками у будь-якій організації складається з чітко визначених заходів, які за їх послідовної реалізації підтримують кращий процес прийняття рішень через поглиблене розуміння ризиків і їх впливу [9].

Управління ризиками визначається як базисний принцип сучасних методів митного контролю, що забезпечує можливість оптимальним чином використовувати митні ресурси, не зменшуючи дієвості митного контролю, а також звільняє більшість учасників зовнішньоторговельної діяльності від надмірних бюрократичних формальностей [6]. Як і будь-яка інша організація, митниця має управляти ризиками і насамперед ризиками, пов'язаними з провадженням зовнішньоекономічної діяльності.

Практичне управління ризиками має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір і приймати виважені й обґрунтовані рішення. Чарівної формули, за допомогою якої завжди можна отримати правильні відповіді, не існує. Управління ризиками – це образ роботи і мислення, через який можна отримати правильні відповіді на правильні питання. Водночас ризик-менеджмент вимагає визнання того факту, що в управлінні ризиками завжди існує можливість виникнення несприятливих ситуацій.

Спираючись на свої знання, досвід та отримуваним з різних джерел інформацію, митниці завжди застосовували процедури, спрямовані на виявлення протиправних дій, та прагнули тим самим знизити свої ризики [10]. Неналежне врахування митних загроз призводить до негативних наслідків у вигляді незабезпечення національних митних інтересів і безпеки держави. Тому пасивному ставленню до ризику приходять на зміну активні цілеспрямовані методи аналізу й управління ризиками у митному контролі.

Управління ризиками має входити як невід'ємна частина до всіх організаційних процесів, у т. ч. до стратегічного планування, і має допомагати особам, які приймають рішення, робити усвідомлений вибір, визначати пріоритетність дій і виділяти серед альтернативних варіантів адекватні й ефективні заходи з мінімізації ризику. Таким чином, ключовою для розвитку системи управління ризиками є зміна стереотипів вузького сприйняття системи посадовими особами митних органів, у т. ч. керівництвом [2].

Водночас зміна філософії та процедур контролю передбачає зміну способу митниці сприймати та реалізовувати свій мандат. Традиційно вважається, що контроль над ста відсотками переміщень становить єдиний спосіб забезпечення вимог митного законодавства. Проте управління ризиками та, відповідно, вибіркові перевірки забезпечують більш ефективний підхід. Ключовим питанням є стандартизація митних процедур за рахунок автоматизації процесів управління ризиками та митного адміністрування.

Такий підхід дозволяє зосередити ресурси митниці на найбільш чутливих і вразливих областях ризику, тим самим зменшивши транзакційні витрати прозорого бізнесу, та посилити торговельний потенціал України, а також пришвидшити пропуск через митний кордон шляхом спрощення і гармонізації митних процедур безпосередньо на кордоні, обмеживши їх мінімумом, необхідним для забезпечення додержання вимог законодавства та гарантування національних митних інтересів і безпеки.

Управління ризиками є ключовим елементом у досягненні поставлених цілей і завдань, насамперед забезпечення режиму законності, і отже, має стати невід'ємною частиною програми митного контролю в сучасній митній адміністрації. Управління ризиками передбачає віднаходження балансу між витратами і вигодами, оскільки очевидно, що однакове ставлення до ризиків не є виправданим. Відповідно, необхідні критерії для прийняття рішення про те, що становить прийнятний або неприйнятний рівень ризику.

Кожній митній адміністрації слід виробити власну політику ризик-менеджменту з урахуванням своїх стратегічних цілей, завдань і відповідних планів [5]. Декларація загальних намірів і керівних принципів діяльності з управління ризиками становить політику ризик-менеджменту, яка, вочевидь, має бути невід'ємною частиною державної митної політики, спрямованої на захист митних інтересів і безпеки держави водночас зі спрощенням умов провадження зовнішньоекономічної діяльності.

Митний контроль, заснований на управлінні ризиками, відображає фундаментальні зміни в напрямку підвищення ефективності митних процедур та оцінки такої ефективності, а також у взаємовідносинах між владою в особі уповноважених контролюючих органів і приватним сектором, партнерство з яким забезпечить перші достатні знання комерційних операцій і сприятиме фокусуванню на операціях із підвищеним ступенем ризику задля забезпечення додержання режиму законності та нормативних приписів.

Управління ризиками в Україні визначається як робота органів доходів і зборів з аналізу ризиків, виявлення й оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи. Діяльність органів доходів і зборів з оцінки й управління ризиками полягає у виконанні таких завдань:

- 1) формування інформаційної бази даних системи управління ризиками органів доходів і зборів;
- 2) аналізу, виявлення й оцінки ризиків, у т. ч. з використанням інформаційних технологій, що включають систематичне:
 - а) виявлення умов і факторів, що впливають на виникнення ризиків;

- б) визначення областей ризику;
- в) визначення критеріїв із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю, що становить ризик (індикаторів ризику);
- г) здійснення оцінки імовірності виникнення ризиків і можливої шкоди у разі їх проявлення;
- 3) розроблення і реалізації практичних заходів з управління ризиками з урахуванням:
 - а) результатів аналізу й оцінки ризиків;
 - б) результатів аналізу необхідних ресурсів та очікуваних результатів реалізації запланованих заходів;
 - 4) аналіз результатів і коригування вжитих заходів з управління ризиками, що включає:
 - а) здійснення контролю за практичною реалізацією заходів;
 - б) збір, оброблення й аналіз інформації про результати вжитих заходів з метою їх коригування та вдосконалення системи управління ризиками [4].

Отже, поява глобальних багатогранних викликів у митній справі спонукала Україну до створення ефективних каналів зв'язку для дослідження ризикового середовища, розроблення і вдосконалення інструментарію протидії митним правопорушенням і поширення кращих методик у вітчизняній практиці [3]. Водночас із динамічним розвитком технологій митного контролю ускладнюються також і схеми вчинення митних правопорушень і навпаки, оскільки ці процеси є взаємопов'язаними [8].

Вже недостатньо управляти ризиками на рівні окремого напрямку роботи. Цілісний підхід до управління ризиками потребує постійної оцінки потенційних ризиків для управління на всіх рівнях і подальшої агрегації результатів на організаційному рівні з метою сприяння встановленню пріоритетів і поліпшення процесу прийняття управлінських рішень. Стратегія управління дотриманням вимог митного законодавства потребує комплексного підходу, що охоплює всі рівні управління – від керівника митної служби до лінії кордону [5].

Саме тому, визначаючи заходи та застосування митного контролю, митні адміністрації використовують системи управління ризиками. Митні адміністрації застосовують метод аналізу ризиків для визначення осіб і товарів, у т. ч. транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки. Для підтримки системи управління ризиками митна адміністрація приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства [7].

Побудова системи забезпечення дотримання вимог митного законодавства, що базується на управлінні ризиками, ґрунтується на декількох ключових напрямках, які можна розбити на чотири основні категорії: законодавчу базу, адміністративне управління, управління ризиками та технологічні рамки, прийняті митними органами. У сукупності ці чотири категорії становлять ключові фактори, що визначають, яким чином транскордонні потоки можуть бути прискорені і яким способом може здійснюватися митний контроль [2].

Як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, так і митниця прагнуть до найбільш економічно ефективних способів ведення бізнесу та митного адміністрування відповідно, де перші керуються комерційними інтересами, а митні адміністрації – адміністративними імперативами. Водночас як перші, так і другі насамперед обмежені законодавчими рамками. Застосування методів управління ризиками забезпечує досягнення виваженого балансу між цими, на перший погляд, контраверсійними позиціями.

Отже, за належної організації функції сприяння міжнародній торгівлі та контролю за її здійсненням не перебувають у конфлікті, а значні переваги від спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю, адже пріоритетом кожної митної адміністрації має бути не лише виявлення митних порушень,

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

а й зведення адміністративного втручання до мінімуму за рахунок впровадження сучасних методів і технологій митного контролю (рис. 1).

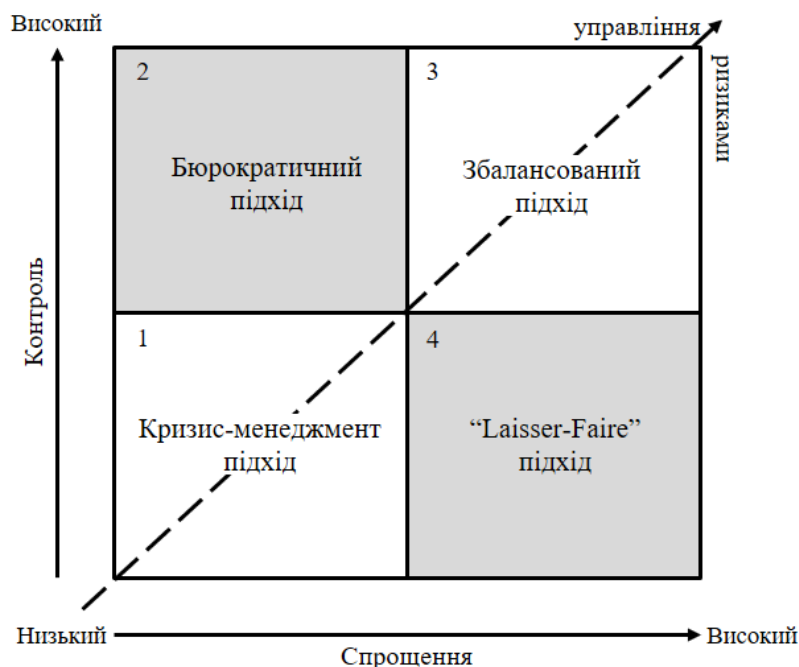


Рис. 1. Модель «спрощення та контролю»

Створено на основі «Facilitation and Control Matrix» [10]

Системі митного адміністрування в Україні, на наш погляд, наразі притаманна друга модель з ознаками першої, тобто бюрократична система управління, що неспроможна адекватно та своєчасно реагувати на виклики і загрози митним інтересам і безпеці. Такий підхід характеризується високим рівнем контролю з його невисокою ефективністю і результативністю, дискреційністю повноважень і надмірним адміністративним втручанням, відсутністю балансу інтересів учасників митних правовідносин.

Водночас, на наш погляд, сучасні методи управління ризиками – це не лише механізм забезпечення «спрощення та контролю», а механізм реалізації моделі «спрощення через контроль», що відображає фундаментальні зміни філософії митного адміністрування. Система управління ризиками є не лише механізмом забезпечення вибіркової митного контролю, а й обмеження його мінімумом митних формальностей, необхідних і достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи.

Потенційні переваги запровадження механізмів управління ризиками зумовлюють доцільність їх розгляду як пріоритету розвитку системи митного контролю в Україні [1]. Отже, сучасні високоточні методи аналізу, оцінки й управління ризиками забезпечують митні органи найбільш дієвим інструментарієм реалізації свого мандату. Управління ризиками, однак, є лише одним із елементів системи митного контролю, ефективність якого значно зменшується за відсутності підтримуючої інфраструктури і системних рішень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, організація митної справи, заснована на управлінні ризиками, набуває більшої ваги у

світовій практиці, що дає змогу оптимально використовувати ресурси митних органів, контролювати здійснення митного оформлення на ділянках, де є найбільший ризик порушення митного законодавства, дозволяючи основній масі товарів і транспортних засобів порівняно вільно проходити через митницю.

Перспективи розвідок у напрямку розбудови сучасних технологій митного контролю пов'язані із подальшою автоматизацією, забезпеченням об'єктивності, прозорості та недискримінаційності митних процедур, а також підвищенням ефективності та забезпеченням вибіркової митного контролю. Водночас відповідні заходи мають супроводжуватися інституційними й управлінськими трансформаціями в галузі державної митної справи та публічного управління в цілому.

Список використаних джерел:

1. Брендак А.І. Стратегічні напрями розвитку системи управління митними ризиками в контексті євроінтеграції України. Державне управління: теорія та практика. 2017. № 2. С. 57–65.
2. Булана В.В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». 2012. № 1 (6). С. 160–169.
3. Войцешук А.Д. Інституційні зміни управління митними ризиками в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. № 3 (119). С. 15–21.
4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
5. Customs Risk Management Compendium / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium>.
6. Guidelines on Customs Control / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-6.pdf>.
7. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended) / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.
8. Komarov O.V. Customs Control and Risk Management System on the Example of the Ukrainian Customs. Customs Scientific Journal CUSTOMS. 2016. № 2 (6). P. 85–96 (en), 191–203 (ru).
9. Risk Management Guide / World Customs Organization: офіційний сайт. URL: <https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf>.
10. Widdowson D. Managing Risk in the Customs Context. Customs Modernization Handbook / ed. L. De Wulf, J.B. Sokol. Washington: World Bank Publications, 2005. P. 91–99.

References:

1. Brendak A. (2017). Stratehichni naprjamy rozvytku systemy upravlinnja mytnymy ryzykamy v konteksti jevrointehraciji Ukrajinjy [Strategic Directions of Customs Risk Management System Development within the Context of European Integration of Ukraine]. Journal Public Administration: Theory and Practice. Vol. 2. P. 57–65 [Ukraine]
2. Bulana V. (2012). Upravlinnja ryzykamy v mytnij spravi: suchasne bachennja [Risk Management in Customs: Modern Vision]. Journal Visnyk Akademiji mytnoji sluzhby Ukrajinjy. Serija: “Derzhavne upravlinnja”. Vol. 1 (6). P. 160–169 [Ukraine]
3. Voytseschuk A. (2016). Instytucijni zminy upravlinnja mytnymy ryzykamy v Ukrajinji [Institutional Change Risk Management Customs in Ukraine]. Journal Socio-Economic Problems

of the Modern Period of Ukraine [Socialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy]. Vol. 3 (119). P. 15–21 [Ukraine]

4. Verchovna Rada of Ukraine (2012). Mytnyj kodeks Ukrainy [Law of Ukraine “Customs Code of Ukraine”], dated 13 April 2012, № 4495-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> [Ukraine].

5. Customs Risk Management Compendium / World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/en/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Tools/Risk%20Management%20Compendium>.

6. Guidelines on Customs Control / World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-6.pdf>.

7. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended) / World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

8. Komarov O.V. Customs Control and Risk Management System on the Example of the Ukrainian Customs. Customs Scientific Journal CUSTOMS. 2016. № 2 (6). P. 85–96 (en), 191–203 (ru).

9. Risk Management Guide / World Customs Organization. URL: <https://www.carecprogram.org/uploads/WCO-Risk-Management-Guide.pdf>.

10. Widdowson D. Managing Risk in the Customs Context. Customs Modernization Handbook / ed. L. De Wulf, J.B. Sokol. Washington: World Bank Publications, 2005. P. 91–99.

Д. В. Пімахова, аспірант
Національної академії державного управління
при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті досліджено інформаційну забезпеченість процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері. Обґрунтовано необхідність дослідження адміністративної реформи в Україні, що останніми роками перебувала на стадії активного розвитку та досягла значних успіхів. Важливим моментом є постійні доопрацювання умов та особливостей процедури надання адміністративних послуг з метою її удосконалення. З'ясовано, що, незважаючи на велику кількість наукових публікацій і досліджень із цієї проблематики, питання інформаційного забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері залишається відкритим і потребує особливої уваги. Зроблено висновок, що інформаційна підтримка забезпечення процесу надання адміністративних послуг є важливим, дієвим і необхідним інструментом, здатним оптимізувати та налагодити процедуру взаємодії влади та суспільства, а тому потребує постійного моніторингу, оновлення та модернізації задля розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Ключові слова: міграційна сфера, адміністративні послуги, електронна форма, суб'єкти надання послуг, центри надання адміністративних послуг.

D. V. Pimakhova. Information providing for provision of administrative services in the migration sector

In this research paper, the information supply of the process of providing administrative services in the field of migration is studied. The necessity of the study of administrative reform in Ukraine was substantiated, which has in recent years been at the stage of active development and achieved considerable success. At the same time, the important point is the constant revision of the conditions and features of the procedure for the provision of administrative services in order to improve it. It was found that despite the large number of scientific publications and research on this issue, the issue of information provision process of providing administrative services in the field of migration remains open and requires special attention from the standpoint of importance and currency of information on migration issues. Information provision and support of the process of providing administrative services is a prerequisite for a general optimization of the system of interaction between government and society, which is one of the priorities of the administrative reform in Ukraine. The content of the information provision of the process of providing administrative services is revealed, under which the author suggests to understand the totality of operations on accumulation, exchange, processing, provision and use of information and information resources and products in order to meet the needs of the subjects of circulation in high-quality administrative services. It was stated that the introduction of the principles of e-governance in the state regulatory policy allows making state administrative services available and transparent, that is, reducing their corrupt component, which is effectively achieved through the introduction of electronic services.

The main components and components of the information support are identified, the issues that need to be improved, as well as the ways of modernizing the process of providing administrative services in the field of migration are outlined. It was emphasized that the deployment of a full-scale campaign on the introduction of IT in the sphere of public administration is associated with the emergence of not only additional advantages, but also certain threats and risks. It was noted that during the last two years the State Migration Service introduced a significant number of electronic applications in receiving services, in particular, "electronic queue", verification of documents via the base of "invalid documents", the possibility to find out the state of readiness of the passport, etc.

It is concluded that information support to ensure the provision of administrative services is important, effective and necessary tool that can optimize and establish a procedure for interaction between government

© Д. В. Пімахова, 2018

and society, and requires constant monitoring, updates and modernization for the development of information society in Ukraine based on the principles of transparency and openness.

Key words: migration sphere, administrative services, electronic form, service providers, centers for the provision of administrative services.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа в Україні останніми роками перебувала на стадії активного розвитку та досягла значних успіхів. Важливим моментом є постійний доопрацювання умов та особливостей процедури надання адміністративних послуг з метою її удосконалення.

Незважаючи на велику кількість наукових публікацій і досліджень із цієї проблематики, питання інформаційного забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері залишається відкритим і потребує особливої уваги. Інформаційне забезпечення та підтримка процесу надання адміністративних послуг є необхідною умовою та запорукою загальної оптимізації системи взаємодії влади та суспільства, що є одним із пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні. Тому важливим є аналіз стану інформаційної складової частини етапу отримання адміністративної послуги та відповідна розробка загальних принципів впровадження новітніх досягнень інформаційних технологій (далі – ІТ) у процес державного управління в міграційній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні є велика кількість наукових праць і досліджень, присвячених різноманітним аспектам становлення інституту адміністративних послуг в Україні, що підкреслює актуальність і важливість цього питання.

Загальні аспекти та механізми надання адміністративних послуг розглядаються в працях Д. Бахран, В. Золотарьова та В. Коняєвої, І. Голосніченко, а також у роботі Т.О. Паутової. Суто правові та юридичні питання надання адміністративних послуг державою під різними кутами зору розглядаються у працях Я.Б. Михайлюка [3], а також Р.Ф. Гринюка й О.М. Синкової [4]. Не менш цікавими є роботи авторів, присвячені аналізу зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг (праці О. Кузьменко, В. Тимошук). Однак впровадження ІТ у всі сфери людської діяльності, в т. ч. й у сферу державного управління, робить необхідним дослідження особливостей залучення ІТ у діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг. Враховуючи специфіку послуг у міграційній сфері, констатуємо недостатню вивченість питання інформаційної забезпеченості такого процесу.

Метою статті є дослідження сучасного стану інформаційної складової частини процесу надання адміністративних послуг в Україні в міграційній сфері, аналіз наявних Інтернет-ресурсів і веб-порталів системи надання адміністративних послуг в Україні, а також надання рекомендацій і пропозицій щодо можливості та перспективності використання досягнень ІТ у процесі надання адміністративних послуг у міграційній сфері.

Виклад основного матеріалу. Базовим нормативно-правовим актом, що визначає державну політику у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги» [9], відповідно до якого суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Водночас суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до при-

міщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень; 4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; 5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; 6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Спираючись на висвітлені у Законі [9] положення, ми вважаємо, що під інформаційним забезпеченням процесу надання адміністративних послуг слід розуміти сукупність операцій із накопичення, обміну, обробки, надання та використання інформації та інформаційних ресурсів і продуктів, з метою задоволення потреб суб'єктів звернення у якісних адміністративних послугах.

До інформаційних компонентів процесу надання адміністративних послуг можуть бути віднесені такі позиції [9]:

– Інформаційні та технологічні картки. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та / або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок і спосіб їх подання, а за потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір і порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень [9];

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення) [9].

– Інформаційні стенди. Інформаційний стенд є оптимальним засобом надання інформації з максимально швидкою можливістю її заміни (оновлення). Перевагою стендів є можливість розміщення на них графічних зображень: фотографій і схематичних матеріалів. Стенди можуть бути обладнані спеціальними «кишенями», у які вставляються інформаційні листки, картки, інші паперові матеріали та бланки необхідних документів.

– Веб-сторінки суб'єктів надання адміністративних послуг. Електронне забезпечення включає в себе веб-сайт як систему взаємопов'язаних перехресними посиланнями веб-сторінок із відображенням на них інформації стосовно діяльності установи та гіперактивних посилань на інші веб-ресурси мережі Інтернет (зокрема сайти органів влади), а також сукупність тематично пов'язаних із сайтом окремих файлів (програм, формулярів документів і їх збірників, інформаційних довідників). Веб-сайт є основним і найбільш важливим елементом систе-

ми електронного урядування, тому зупинимося саме на цій складовій частині інформаційного забезпечення більш детально.

Загалом, запровадження принципів електронного врядування в державну регуляторну політику дає змогу зробити державні адміністративні послуги доступними та прозорими, тобто зменшити їх корупційну складову частину, що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг [8]. Електронний спосіб надання послуги передбачає можливість для суб'єкта звернення отримати необхідну довідкову інформацію чи дозвільний документ у будь-який зручний час.

Однак розгортання повномасштабної кампанії щодо впровадження ІТ у сферу державного управління пов'язано із виникненням не тільки додаткових переваг, але й певних загроз і ризиків. У контексті процесу надання адміністративних послуг ці ризики зумовлені забезпеченням інформаційної безпеки, яка полягає в збереженні особистих даних суб'єктів, котрі безпосередньо звертаються до центру або надсилають документи в електронному вигляді.

Потенційними перевагами від використання ІТ у сфері надання адміністративних послуг полягають у дедалі більшому відмежуванні владних структур від суб'єктів звернення по необхідні документи, т. зв. деперсоніфікація, що дозволяє зменшити ризики проявів корупційних схем та оптимізувати загальну роботу суб'єктів надання адміністративних послуг за рахунок зменшення навантаження.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» [8] суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечувати створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, у якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування.

Також у цьому законі зазначено, що послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

У межах повноважень Державною міграційною службою (далі – ДМС) надаються адміністративні послуги безпосередньо та ЦНАП. Найбільш популярними є оформлення і видача паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон, посвідки на постійне проживання, на тимчасове проживання тощо.

Безпосереднє надання ДМС адміністративних послуг врегульовано Законом України «Про адміністративні послуги» та постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг». Через ЦНАП адміністративні послуги ДМС надаються відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг».

Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у т. ч. через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок і вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

Слід відзначити, що за останні два роки ДМС запроваджено значну кількість електронних сервісів для отримання послуг, зокрема «електронну чергу», перевірку документів за базою «недійсні документи», можливість з'ясувати стан готовності паспорта та ін.

До істотних чинників, що стримують належну електронізацію адміністративних послуг в Україні, належать:

- недостатній і нерівномірний попит із боку громадян на отримання адміністративних послуг за допомогою ІТ-технологій;
- низький рівень проникнення мережі Інтернет у сільську місцевість;
- відсутність належної електронної комунікації між різними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- початковий етап розвитку надання послуг за допомогою ІТ;
- недовіра українців до електронних документів і надання переваг паперовим документам;
- відсутність у громадян документа з відповідним носієм інформації, який можна використовувати для ідентифікації особи під час замовлення або отримання адміністративних чи інших послуг за допомогою ІТ.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Надання адміністративних послуг у міграційній сфері є процесом обслуговування та задоволення потреб фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Залучення ІТ у процес надання адміністративних послуг у міграційній сфері є одним із дієвих інструментів, здатних покращити й оптимізувати цей процес, адже електронізація адміністративних послуг у міграційній сфері ще більше деперсоніфікує та відмежовує владні структури від суб'єктів звернення, що робить процедуру отримання необхідних документів ще більш прозорою.

Для усунення вищенаведених проблемних аспектів у процесі залучення ІТ у сферу надання адміністративних послуг вважаю доречним: 1) удосконалення та подальшу розбудову веб-сторінок суб'єктів надання послуг безпосередньо та ЦНАП; 2) розширення можливостей у процесах надання послуг в електронній формі; 3) впровадження електронного цифрового підпису до безконтактного електронного носія, що міститься в паспорті громадянина України. Це дасть можливість власнику ID-паспорта підписувати особисті електронні документи, в т. ч. у разі звернення з заявою про отримання адміністративної послуги в електронному вигляді; 4) запровадження участі громадськості в оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення відповідних умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг.

Загалом, інформаційна підтримка забезпечення процесу надання адміністративних послуг є важливим, дієвим і необхідним інструментом, здатним оптимізувати та налагодити процедуру взаємодії влади та суспільства, потребує постійного моніторингу, оновлення та модернізації задля розбудови інформаційного суспільства в Україні, що базуватиметься на засадах прозорості та відкритості.

Список використаних джерел:

1. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: пр-акт. посіб. / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.
2. Золотарьов В., Коняєва В. Надання адміністративних послуг в Україні на місцевому рівні: проблеми та перспективи. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_24.
3. Шамрай Н.В. Формування мультиплікативного ефекту в організації діяльності Центрів надання адміністративних послуг. Аналітика і влада. 2014. № 9. С. 274–280.
4. Паутова Т.О. Механізм надання адміністративних послуг в Україні: аналіз і напрямки вдосконалення. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_18.

5. Шаров Ю.П. Бенчмаркінг. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ, 2011. Т. IV. С. 55–56.
6. Михайлюк Я.Б. Інститут адміністративних послуг: зміст і проблеми співвідношення із суміжними інститутами адміністративного права. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 123–128.
7. Гринюк Р.Ф., Синкова О.М. Правове забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 106–109.
8. Дурман М.О., Цегельник Н.Ю. Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10.
9. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 17.03.2018)
10. Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
11. Електронні послуги: навч. посіб. / за заг. ред. Н.В. Грицяк. К.: НАДУ при Президенті України, 2014. 100 с.
12. Офіційна веб-сторінка ЄДПАП. URL: <http://poslugy.gov.ua>.
13. Офіційна веб-сторінка ДМС України. URL: <https://dmsu.gov.ua/>.

References:

1. Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti: prakt. posib. / za zah. red. V.P. Tymoshchuka. Kyiv, SPD Moskalenko O.M., 2011. 432 s.
2. Zolotarov V., Koniaieva V. Nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini na mistsevomu rivni: problemy ta perspektyvy. *Demokratychnе vriaduvannia*. 2014. Vyp. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_24.
3. Shamrai N.V. Formuvannia multiplykatyvnoho efektu v orhanizatsii diialnosti Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh. *Analitika i vlada*. 2014. № 9. S. 274–280.
4. Pautova T.O. Mekhanizm nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini: analiz i napriamky vdoskonalennia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_18.
5. Sharov Yu.P. Benchmarkinh. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. Kyiv, 2011. T. IV. S. 55–56.*
6. Mykhailiuk Ya.B. Instytut administratyvnykh posluh: zmist i problemy spivvidnoshennia iz sumizhnymy instytutamy administratyvnoho prava. *Pravo i suspilstvo*. 2015. № 3. S. 123–128.
7. Hryniuk R.F., Synkova O.M. Pravove zabezpechennia informatsiinoho ta tekhnolohichnoho aspektu nadannia administratyvnykh posluh. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2013. № 2. S. 106–109.
8. Durman M.O., Tsehelnik N.Yu. Nadannia administratyvnykh posluh v elektronnomu vyhladi yak ody z instrumentiv derehuliatcii. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10.
9. Zakon Ukrainy “Pro administratyvni posluhy”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Tymoshchuk V. Administratyvni posluhy: posibnyk; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt “Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO”. К.: TOV “Sofia-A”. 2012. 104 s.
11. Elektronni posluhy: navch. posib. / za zah. red. N.V. Hrytsiak. К.: NADU pry Prezidentovi Ukrainy, 2014. 100 s.
12. Ofitsiina veb-storinka YeDPAP. URL: <http://poslugy.gov.ua>.
13. Ofitsiina veb-storinka DMS Ukrainy. URL: <https://dmsu.gov.ua/>.