Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 1 (20)

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
2019

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща).
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 № 11 від 25.03.2019 р.)

Редакційна колегія:

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

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: К. В. Бараненко

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.
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 02.04.2019. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 20,46. Обл.-вид. арк. 15,39.

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 № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. Г. Стрельченко. Доктринальна характеристика суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів 7

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Ажажа. Управління процесом упровадження дуальної освіти в професійну підготовку майбутніх фахівців 14

А. С. Близнюк. Шляхи вдосконалення економічних механізмів державного регулювання рекреаційної сфери в Україні 24

Л. М. Васільєва. Теоретичні аспекти податкового прогнозування та планування як невід'ємних механізмів державної податкової політики 31

О. Л. Дурман. Good Governance – основа для розбудови ефективної системи публічного управління 37

В. П. Залізнюк. Методичні підходи до обґрунтування механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону 44

Т. О. Костюк. Стратегія «нового публічного адміністрування» в Європі та її вплив на вищу освіту 51

І. І. Крилова. Стан упровадження сучасних фінансово-економічних механізмів державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення 56

Н. А. Леоненко. Правовий механізм державного регулювання туристичної сфери України 69

С. А. Мороз. Інтернаціоналізація вищої освіти як інструмент забезпечення її якості: розмежування компетенції суб'єктів державного управління та адміністрацій ЗВО 75

В. В. Нонік. Базові методологічні складники формування та реалізації антикорупційної політики в Україні 86

О. В. Посадська. Державно-правовий механізм виконання рішень щодо забезпечення охорони прав людини та громадянина засобами примусових дій 94

Ю. Г. Прав. Законодавче забезпечення системи державного регулювання будівельної галузі: аналіз та перспективи розвитку 101

Р. Р. Сіренко. Державне регулювання в системі фізичного виховання у закладах вищої освіти України в процесі інтеграції у Європейський освітній простір 109

Т. Є. Турецков. Експортна інфраструктура малого та середнього підприємництва на регіональному рівні 116

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Т. П. Мельничук. Еволюція співробітництва України з інституціями Європейського Союзу у питаннях адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби до законодавства України 125

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

S. A. Horbliuk. Partnerstwa na rzecz innowacyjnego rozwoju miasta 134

Д. В. Дроздов. Використання механізмів державно-приватного партнерства у взаємодії об'єднаних територіальних громад та міст-агломерацій 141

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

Д. Л. Демидко. Гуманітарні аспекти державного регулювання політики національної ідентичності в контексті активізації громадської безпеки суспільства 150

Є. М. Павленко. Використання офіційного веб-сайту як комунікативного каналу органу публічної влади (на прикладі веб-сайту Державної фіскальної служби України)..... 157

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

О. Г. Плуталова. Якість професійної освіти кадрів органів прокуратури як мета державного управління в цій сфері 167

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

O. H. Strelchenko. Doctrinal characteristics of the subjects of public administration of the sphere of drug circulation 7

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

M. A. Azhazha. The managing the process for the implementation of dual education in professional preparation of future specialists 14

A. S. Bliznyuk. Ways of improving economic mechanisms of state registration of the recreational science in Ukraine 25

L. M. Vasilieva. The teoretical aspects of tax forecasting and planning as non-governmental mechanisms of the state tax policy 31

O. L. Durman. Good Governance – basis for building an effective public administration system 37

V. P. Zalizniuk. Methodological approaches on the reform of the internal food aid mechanism, determined to protect the food security of the region 44

T. O. Kostiuk. "New Public Management" concept implementation in Europe and its influence on higher education 51

I. I. Krylova. State of implementation of modern financial and economic mechanisms of public regulation of water supply and wastewater 56

N. A. Leonenko. Legal mechanism of state regulation of the tourism sphere of Ukraine 69

S. A. Moroz. Internationalization of higher education as a tool of provifing its quality: distinction the competence of subjects of public administration and administrations of higher education institutions ... 76

V. V. Nonik. Basic methodological composition formation and implementation of anti-corruption policy in Ukraine 86

O. V. Posadska. State-legal mechanism of implementation of decisions to ensure of civil rights and means enforcement action 94

Yu. H. Prav. Legislative supply of the state regulation of the construction industry: analysis and prospects of development 101

R. R. Sirenko. State regulation in the system of physical education in Ukrainian higher education institutions during integration into the European educational area 109

T. E. Turetskov. Export infrastructure of small and medium enterprises at regional level 116

STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES

T. P. Melnychuk. Evolution of Ukraine's cooperation with the institutions of the European Union on the adaptation of the European experience of the function of the professional civil service to the law of Ukraine 125

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

S. A. Horbliuk. Partnerships for urban innovative development 134

D. V. Drozdov. Use of mechanisms of the state-private partnership in the interaction of joint territorial groups and city aglomerations 141

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

D. L. Demydko. Humanitarian aspects of the state regulation of national identity policy in the context of activation public safety of society.....150

Y. M. Pavlenko. Using the official site as a communication public authorities channel (on the example of the public fiscal service of Ukraine) 157

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

O. H. Plutalova. Quality of professional education of officials of prosecution agencies as the purpose of public policy in this area.....167

УДК 342.195.653
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-7-13

О. Г. Стрельченко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ДОКТРИНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

У статті здійснена ґрунтовна характеристика суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів. Автором доведено, що суб'єктом публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів є сукупність органів публічної адміністрації сфери охорони здоров'я, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо обігу лікарських засобів, за допомогою конституційних принципів реалізації державної влади та з урахуванням приналежності до сфери обігу лікарських засобів.

Ключові слова: *суб'єкт, адміністрування, публічне адміністрування, сфера, обіг лікарських засобів, державна влада, публічна адміністрація.*

O. H. Strelchenko. Doctrinal characteristics of the subjects of public administration of the sphere of drug circulation

The article provides a thorough description of the subjects of public administration in the field of drug circulation. The author has proved that the subject of public administration in the field of medical treatment is the totality of public health administration bodies, which are endowed with state-owned powers exercised in the public interest through the exercise of executive and regulatory activities concerning the circulation of medicinal products, by means of constitutional principles of the implementation of state power, taking into account belonging to the sphere of drug circulation. The author states that "public administration in the sphere of drug circulation" is a functional and organizational set of subjects of administration of the sphere of medical treatment, which are endowed with public authority in the realization of public interests whose purpose is to create, produce and provide high-quality and effective medicinal products means.

The author distinguished signs of subjects of public administration in the sphere of medical treatment: they represent a certain coherent and functionally-organized system of the circulation of medicinal products; the subject is a state represented by the public administration authorities in the sphere of medical treatment; The constituent elements of the system are also state institutions, organizations, institutions of the sphere of circulation of medicinal products; the subjects of public administration rely on public authority, perform administrative and legal functions in the field of medical treatment; the activity of the bodies of the sphere of circulation of medicinal products extends to the whole society; the purpose of the activity concerning the circulation of medicinal products is to ensure the interests of both the state and society as a whole; the methods of influence in the field of drug circulation, in addition to the complex of legal, political, economic methods and means, is also subject to administrative coercion. According to this study, it should be noted that depending on the powers exercised in the public interest to the subjects of administration of the sphere of drug circulation, they can be grouped into two groups: with general powers: the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies; with the special powers of the sphere of circulation of medicines in general (Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Health of the Autonomous Republic of Crimea, National Health Service of Ukraine, State Service for Drugs and Drug Control).

Key words: *subject, administration, public administration, sphere, circulation of medicines, state power, public administration.*

Постановка проблеми. Система охорони здоров'я, до якої входить і сфера обігу лікарських засобів, належить до соціальної сфери, тому за наявності соціальної спрямованості держав вона посідає одне з центральних місць у суспільстві. Провідна роль охорони здоров'я

© О. Г. Стрельченко, 2019

визначається тим, що здоров'я опосередковано впливає на економічний та соціальний добробут суспільства і є важливим чинником національної безпеки держави [1]. Створення системи публічного адміністрування у різних сферах суспільного життя є першочерговим завданням розвитку суспільства, спільної організації людей для досягнення певних завдань та реалізації намічених цілей у відповідних сферах та галузях їхньої діяльності. Не виключенням є і сфера обігу лікарських засобів в Україні. Адміністрування сфери обігу лікарських засобів здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науці проблематику щодо особливостей діяльності суб'єктів публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів розробляли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Н.О. Ветютнева, Н.В. Волк, С.Г. Убогов, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Г.Г. Пилипенко, А.П. Радченко, М.В. Римар, О.Г. Стрельченко, Л.О. Федорова та інші. Водночас проблемі діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів приділено недостатньо уваги, що своєю чергою свідчить про своєчасність і важливість обраної теми статті.

Метою статті є – ґрунтовно охарактеризувати суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів являє собою публічно-владну діяльність відповідних органів різних рівнів, предметом якої є обіг лікарських засобів тощо. Ця діяльність виражається у створенні, випуску, реалізації, експорті, імпорту, знищенні та утилізації лікарських засобів.

Розкриваючи сутність системи органів публічного адміністрування в сфері обігу лікарських засобів, не можна залишити поза увагою питання сутності публічного адміністрування, яке, на нашу думку, є складовою частиною загального соціально-економічного розвитку країни і сформоване на тих же принципах, на яких побудована остання. Воно охоплює всі рівні адміністрування, включаючи загальнодержавне, регіональне та місцеве.

Перш ніж розпочати розкривати повноваження та компетенцію відповідних компетентних органів публічної адміністрації у сфері обігу лікарських засобів, на наш погляд, необхідно розглянути такі правові категорії, як «публічна адміністрація», «публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів», «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів» тощо.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі [2].

У вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба [2].

Водночас поняття «публічна адміністрація» законодавцем сьогодні не визначено, проте ст. 3 КАСУ визначає поняття «публічна служба» як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3].

Водночас слід зауважити, що поняття «публічної адміністрації» взагалі є не новиною для вітчизняної правової науки.

Ю.Л. Панейко зазначав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [4].

В.К. Колпаков зазначає, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний [5, с. 123].

Слід зазначити, що публічну владу в Україні здійснюють такі органи, як Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут) та місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах. Органи та установи, що реалізують державну владу, наприклад органи виконавчої влади, суди тощо. Органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування, наприклад виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо [5, с. 123].

В.К. Колпаков публічною адміністрацією називає систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [5, с. 124].

В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [6, с. 117].

Із зазначених поглядів науковців ми бачимо, що єдиного підходу до визначення детермінанти «публічна адміністрація» немає. Саме тому з метою узагальнення та удосконалення даного поняття вважаємо за доцільне сформувати власну детермінанту «публічна адміністрація», під якою, на нашу думку, варто розуміти функціонально-організаційну сукупність суб'єктів адміністрування, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів.

Відповідно, публічна адміністрація у сфері обігу лікарських засобів – це функціонально-організаційна сукупність суб'єктів адміністрування сфери обігу лікарських засобів, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів, метою яких є створення, виробництво та забезпечення якісними та ефективними лікарськими засобами.

Сьогодні публічні органи управління (публічна адміністрація) здійснюють різні функції щодо задоволення потреб людини та громадянина. Однією з цих функцій є публічне адміністрування сферою обігу лікарських засобів. Найважливішим суб'єктом реалізації політики охорони здоров'я, в тому числі й у сфері обігу лікарських засобів, є людина. Відповідно, навколо людини та її інтересів (у нашому випадку в межах охорони і зміцнення здоров'я) здійснюється діяльність усієї системи обігу лікарських засобів [7, с. 11; 8, с. 171; 9, с. 828].

Особливість публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів зумовлена важливістю і продуманістю організацій, які від імені держави здійснюють адміністрування зазначеною галуззю. Показники здоров'я нації не завжди прямо залежать від ефективності діяльності органів публічного управління у сфері охорони здоров'я, в тому числі у сфері обігу лікарських засобів, проте останні значною мірою здатні впливати на становище в зазначеній сфері. Публічна адміністрація, що діє у сфері обігу лікарських засобів, має як риси загальної (універсальної) системи, так і риси специфічної системи публічного адміністрування, що має свої особливості.

Особливістю системи публічного адміністрування є масштабність та значущість рішень, які стосуються усіх верств населення.

Відповідно, суб'єкт публічного адміністрування – це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [10].

В.Я. Малиновський під суб'єктом публічного адміністрування розуміє систему, яка наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [11, с. 235].

Дозволимо собі не погодитися із такими трактуваннями, оскільки суб'єкт це не є система. На наш погляд, суб'єкт – це орган або сукупність органів, які наділені публічно-владними повноваженнями у відповідній сфері адміністрування.

А.С. Петров визначає суб'єкт публічного адміністрування як спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта [12].

А.А. Годунов зазначає, що суб'єктом публічного адміністрування в суспільних процесах виступають люди [13, с. 33]. Треба зазначити те, що ми не зовсім погоджуємося із науковцем у тій позиції, що суб'єктами виступають не лише люди, але й підприємства, організації й установи тощо.

Ю.А. Тихомиров указує, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [14, с. 159].

В.Г. Афанасьєв наголошує, що суб'єктом публічного адміністрування є складна система державних і недержавних організацій [15, с. 35].

В.Д. Бакуменко вважає, що «суб'єктом публічного адміністрування є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління» [16, с. 13].

Відповідно, *суб'єктом публічного адміністрування* є сукупність органів публічної адміністрації, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, за допомогою принципів реалізації публічної адміністрації, з урахуванням відповідної галузевої приналежності.

Відповідно, *суб'єктом публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів* є сукупність органів публічної адміністрації сфери охорони здоров'я, яка наділена державно-владними повноваженнями, що реалізуються у публічних інтересах через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності щодо обігу лікарських засобів, за допомогою конституційних принципів реалізації державної влади, з урахуванням приналежності до сфери обігу лікарських засобів.

Ознаками суб'єктів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів є:

– вони являють собою певним чином узгоджену і функціонально-організовану систему сфери обігу лікарських засобів;

– суб'єктом виступає держава в особі органів публічної адміністрації сфери обігу лікарських засобів;

– складовими елементами системи є також державні заклади, організації, установи сфери обігу лікарських засобів;

– суб'єкти публічного адміністрування спираються на публічно-владні повноваження, виконують адміністративно-правові функції у сфері обігу лікарських засобів;

– діяльність органів сфери обігу лікарських засобів поширюється на все суспільство;

– метою діяльності щодо обігу лікарських засобів виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому;

– серед методів впливу у сфері обігу лікарських засобів, окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів, застосовується і адміністративний примус.

Суб'єктом здійснення публічної влади щодо публічного адміністрування сферою обігу лікарських засобів є держава. Це зумовлено тим, що лише держава: а) володіє суверенною владою, тому що вона є уособленням суверенітету народу і суверенітету нації і є результатом реалізованого права на самовизначення; б) виступає офіційним представником (через представницький вищий законодавчий орган влади) усього народу; в) забезпечує і захищає права

своїх громадян, а також інших осіб, що перебувають на її території; г) здатна задовольняти загальнолюдські потреби, виконувати соціальну та інші функції; д) має спеціальний апарат, що забезпечує виконання державних функцій; ж) може встановлювати правила поведінки, тобто формально-обов'язкові для всіх правові норми, за допомогою яких регулювати суспільні відносини [17, с. 40].

У здійсненні публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів беруть участь у межах своєї компетенції різні публічні органи (посадові особи). З цього приводу необхідно зауважити, що перехід від державно-центристських до людино-центристських пріоритетів публічного адміністрування зумовив зміну акцентів у спрямуванні публічного адміністрування та вивів у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами та свободами [7, с. 12].

Тому, на думку В.Б. Авер'янова, першочергового перегляду сьогодні потребують наявні відносини між публічними органами та громадянами, у нашому випадку між публічними органами у сфері обігу лікарських засобів і громадянами, які потребують лікарських засобів. І це не дивно, оскільки складність справи полягає в тому, що замість домінуючої дотепер ідеології «панування» держави над людиною треба впроваджувати протилежну – ідеологію «служіння» держави інтересам людини. А такий перехід можливий лише за умови дійсного запровадження передбаченого Конституцією України принципу верховенства права. За своїм змістом він вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [18, с. 25].

Публічною владою в українському праві визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Відповідно до цього в Україні публічну владу здійснюють, по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради (вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах); по-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу (органи виконавчої влади, суди та інші); по-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо). Таким чином, перелічені суб'єкти утворюють систему публічної адміністрації [19, с. 39].

Особливо вагоме значення для публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів має чітке визначення суб'єктів, на яких покладено адміністрування зазначеною сферою.

Аналіз норм Конституції України, інших нормативних актів і повноважень органів публічної влади свідчить про те, що саме вони – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України – разом із громадянами та об'єднаннями громадян є суб'єктами формування державної політики загалом і у сфері обігу лікарських засобів зокрема.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Відповідно до цього дослідження треба зазначити, що залежно від повноважень, що реалізуються у публічних інтересах суб'єктами адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, їх можна поділити на дві групи:

1) із загальними повноваженнями: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

2) із спеціалізованими повноваженнями сфери обігу лікарських засобів в цілому (Міністерство охорони України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, Національна служба здоров'я України, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками).

Список використаних джерел:

1. Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в Україні : конституційно-правові засади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2004. № 1. С. 165–168.

2. Поняття та види суб'єктів публічного адміністрування. URL: http://шпаргалки.com/ukrainyi-administrativniy-protses/1ponyattya-vidi-subektiv- (дата звернення 28.02.2019).

3. Кодекс адміністративного судочинства від 06 лип. 2005 р. № 27474. *Офіційний вісник України.* 2005. № 32. Ст. 1918.

4. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.

5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навчальний посібник]. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

6. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України.* 2003. № 5. С. 117–122.

7. Стрельченко О.Г. Суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я. *Юридичний часопис НАВС.* 2011. № 2. С. 11–16.

8. Стрельченко О.Г. Центральні органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я як суб'єкти публічного адміністрування. Наука і правоохорона. 2012. № 2. С. 171–177.

9. Курс адміністративного права України: підручник За заг. ред. Кузьменко О.В, Київ: «Юрінком Інтер», 2018. 904 с.

10. Суб'єкти та об'єкти публічного адміністрування. URL: https://studopedia.su/2_41798_subiekti-ta-obiekti-publichnogo-administruvannya (дата звернення 28.02.2019).

11. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

12. Петров А.С. Экономические основы управления производством. М 1966. С. 69.

13. Годунов А.А. Введение в теорию управления. Москва : Наука, 1967. 424 с.

14. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). Москва : Мысль. 1984. 223 с.

15. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. 2-е доп. изд. Москва : Политиздат, 1973. 392 с.

16. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

17. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.

18. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України.* 2002. № 3. С. 20–27.

19. Курс адміністративного права України : підручник. / (спец. ред.). В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко Київ : Юрінком Інтер, 2013. 864 с.

References:

1. Radich J. Public health management in Ukraine: constitutional and legal principles. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2004. No. 1. P. 165–168.

2. Concepts and types of subjects of public administration. URL: http://sharkpages.com/ukrainyi-administrativniy-protses/1ponyattya-vidi-subektiv- (access date 28.02.2019).

3. Code of Administrative Procedure of July 6. 2005 № 27474. *Official Bulletin of Ukraine.* 2005. № 32. Art. 1918.

4. Panayko Yu. L. Theoretical Foundations of Self-Government. L.: Chronicles, 2002. 196 p.

5. Kolpakov V.K. Administrative liability (administrative and tort law): [curriculum vitae]. manual.] K. Yurinkom, 2008. 256 p.

6. Averyanov V.B. Reform of Ukrainian administrative law: a thorough ground for theoretical discussion. *The law of Ukraine.* 2003. №5. Pp. 117–122.

7. Strelchenko O.G. Subjects of public administration of health care. *Legal magazine EAS.* 2011. № 2. P. 11–16.

8. Strelchenko O.G. Central bodies of executive power in the field of public health as subjects of public administration. *Science and law enforcement.* 2012. № 2. S. 171–177.

9. Course of the administrative law of Ukraine: textbook for com. edit Kuzmenko O.V., Kiev: "Yurinkom Inter", 2018. 904 p.

10. Subjects and objects of public administration. URL: https://studopedia.su/2_41798_subiekti-ta-obiezti-publichnogo-administruvannya (access date 28.02.2019).

11. Malinovsky V.Y. State Administration: Textbook. Kind. 2nd, additional and processing. Kiev : Atika, 2003. 576 p.

12. Petrov A.C. The Economic Basis of Production Management. Moskva : 1966. P. 69.

13. Godunov A.A. Introduction to the theory of management. Moskva : Nauka 1967. 424 p.

14. Tikhomirov Yu.A. Management of the affairs of society (Subjects and objects of management in a socialist society). Moskva : Thought. 1984. 223 p.

15. Afanasyev V.G. Scientific management by the company: The experience of systematic research. 2nd add. ed. Moskva : Politizdat, 1973. 392 p.

16. Bakumenko V.D. Formation of state-management decisions: Problems of theory, methodology, practice: Monograph. K.: VADU-UADU, 2000. 328 p.

17. General theory of state and law / Ed. V.V. Kopeichikova. Kiev : Yurinkom, 1997. 320 p.

18. Averyanov V.B. Administrative reform and legal science. *The law of Ukraine.* 2002. No. 3. P. 20–27.

19. Course of administrative law of Ukraine: textbook. / Kolpakov V.K., Kuzmenko O.V., Pastuk I.D., Suschenko V.D. (special ed.). Kiev : Yurincom Inter, 2013. 864 p.

УДК 351.851
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-14-24

М. А. Ажажа, кандидат наук
з державного управління, доцент,
заступник завідувача кафедри менеджменту
організацій та управління проектами
Запорізької державної інженерної академії

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ УПРОВАДЖЕННЯ ДУАЛЬНОЇ ОСВІТИ В ПРОФЕСІЙНУ ПІДГОТОВКУ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ

У статті розкрито сутність понять «дуальна освіта», «освітньо-професійне середовище»; висвітлено управлінський та педагогічний аспекти дуальної освіти в контексті модернізації освітньої галузі; визначено основні принципи дуальної освіти та чинники її впровадження у професійну підготовку майбутніх фахівців у закладах вищої освіти України. Акцентовано увагу на необхідності державного управління процесом упровадження дуальної освіти в професійну підготовку майбутніх фахівців.

Ключові слова: *вища освіта, державне управління, дуальна освіта, компетентнісний підхід, освітньо-професійне середовище, освітня політика держави, підприємство, роботодавець.*

M. A. Azhazha. The managing the process for the implementation of dual education in professional preparation of future specialists

The essence of the concepts of "dual education", "educational and professional environment" revealed in the article. The managerial and pedagogical aspects of dual education in the context of modernization of the educational branch highlighted; the basic principles of dual education and its implementation factors defined in the professional training of future specialists in the institutions of higher education of Ukraine of Ukraine. The emphasis placed on the necessity of state management of the process of introduction of dual education in professional training of future specialists. The dual system of professional training determines the close interaction of the enterprise and institution of higher education on the basis of social partnership as an indicator of the economic, social and political maturity of society: the educational institution and the enterprise are equal partners, which jointly develop and coordinate the educational process, control the results of the study.

Key words: *higher education, state administration, dual education, competency approach, educational-professional environment, educational policy of the state, enterprise, employer.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах відбуваються суттєві трансформації в системі вищої освіти України, спрямованої на розбудову суспільства знань, євроінтеграцію, світові освітні стандарти. Це вимагає впровадження інноваційних технологій у сферу вищої освіти, орієнтації на потреби ринку праці, що сприятиме прогресивному поступу нашої держави і ствердженню її авторитету на міжнародній арені.

На думку В. Кременя, «інноваційний характер сучасної цивілізації та сучасної економіки вимагає такого типу людини, яку може виховати саме інноваційна за своєю сутністю освіта» [12, с. 6].

Сьогодні загострюється необхідність підготовки пошуку нових форм, нетрадиційних підходів до організації навчальної діяльності студентів, що сприятимуть ефективності підготовки майбутніх фахівців в умовах сучасного суспільства та реалізації освітніх державних стандартів і програм.

Через відсутність ефективних механізмів управління підготовкою майбутніх фахівців якість професійно-технічної освіти не відповідає вимогам роботодавців, оскільки випускники

© **М. А. Ажажа, 2019**

закладів професійної освіти не володіють повною мірою практичними навичками, готовністю до виконання фахових функцій, що послаблює конкурентоспроможність вітчизняних підприємств. Забезпечити здатність сучасного виробництва конкурувати на міжнародній арені можуть кваліфіковані й ініціативні фахівці.

Актуальність теми статті підсилює відсутність у науковій думці чіткого пояснення державного управління процесом упровадження дуального навчання в професійну підготовку майбутніх фахівців у закладах освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань державної політики щодо модернізації освіти присвячено праці українських (В. Андрущенко, В. Кремень, К. Левківський, В. Луговий, Н. Обушна, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін, В. Федотова та ін.) й зарубіжних учених (П. Андрес, З. Бауман, Дж. Гордон, А. Ґіденс, В. Кньобл, В. Куклін, А. Мартінеллі, К. Росс, Б. Чарлтон та ін.).

Сутність дуальної освіти, особливості її впровадження в національну систему освіти відображено в наукових розвідках С. Амеліної [2], В. Вем'ян [4], О. Дражниця [6], С. Дражниця [6], Н. Ничкало [15], В. Пархоменко [16; 17], Т. Постоян [18], В. Тер-Ованесян [4], І. Савченко [23], Г. Федотова [25] та ін.

Учені досліджують різні аспекти дуальної освіти, зокрема: стан інтеграції науки й освіти в російських реаліях, потреби й завдання поліпшення умов інтеграції на сучасному етапі розвитку (Т. Кузнєцова та Г. Китова [10]); значення та місце освіти у зв'язках із наукою та виробництвом (Ю. Левицький [13]); взаємодію науки, освіти та промислового виробництва шляхом створення науково-освітніх або освітньонаукових комплексів асоціативного типу із залученням підприємств промисловості (О. Амоша, А. Землянкін, Г. Моїсеєв [3]); питання інноваційної діяльності (О. Катаєв [9]) тощо.

Проте, незважаючи на наявність досліджень проблеми дуальної освіти, механізми державного управління цим процесом у контексті модернізації освітньої галузі ще не представлені достатньою мірою в науковому світі, що зумовило вибір теми статті.

Мета статті – розкрити сутність понять «дуальна освіта», «освітньо-професійне середовище»; висвітлити управлінський та педагогічний аспекти дуальної освіти в контексті модернізації освітньої галузі; визначити основні принципи дуальної освіти та чинники її впровадження у професійну підготовку майбутніх фахівців у закладах вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. У період ринкової трансформації економіки та збільшення попиту на послуги зі здобуття освіти відбулося знецінення традицій практичної підготовки здобувачів освіти. Чимало організацій відмовились працювати із студентами, посилаючись на збереження комерційної таємниці або складні конкурентні обставини. Унаслідок корпоратизації та приватизації держава втратила більшість важелів адміністративного впливу на підприємства, які давали змогу розглядати практичну підготовку студентів у позаекономічній площині [11].

Упровадження дуальної освіти в професійну підготовку майбутніх фахівців регламентується низкою нормативних документів і законодавчих актів, зокрема: Законом України «Про освіту» [20]; Наказом МОНУ «Про впровадження елементів дуальної форми навчання у підготовку кваліфікованих робітників» (2017 р.) [19]; Середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року (2017 р.) [24], Наказом Міністерства освіти і науки «Про проведення дослідно-експериментальної роботи за темою «Професійна підготовка кваліфікованих робітників із використанням елементів дуальної системи навчання» на базі закладів професійно-технічної освіти» (2015 р.) [21] тощо.

Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти [11] ґрунтується на німецькому досвіді дуальної форми здобуття освіти, який було презентовано, зокрема, завдяки

Представництву Фонду імені Фрідріха Еберта, Німецько-Українському агрополітичному діалогу, Проекту Східного партнерства «Дуальна освіта в діалозі» за участю закладів освіти різного рівня.

Як зазначає С. Амеліна, в Німеччині дуальна освіта регламентується переважно трьома законами й одним положенням: закон про професійне навчання (BBiG); закон про сприяння професійному навчанню (BerBiFG); молодіжний закон про охорону праці (JArbSchG); положення про професії (HWO). Окремі професії регламентуються навчальними приписами (Ausbildungsverordnungen) для професій, що вимагають спеціальної підготовки [2].

Запорукою якісної професійної освіти в Німеччині є її тісний зв'язок з економікою, активна співпраця закладів освіти з підприємствами. У Німеччині дві третини навчального часу студенти перебувають на робочому місці. Завдяки таким нововведенням Німеччина наразі є країною з найнижчим рівнем безробіття.

У країнах Євросоюзу впровадження дуальної освіти характеризується такими ознаками: 1) укладання 3-стороннього договору про професійне навчання (підприємство-учень-профшкола); 2) 70-80% навчання проходить на виробництві – 3-4 дні на тиждень учень навчається на підприємстві і 1-2 дні – в навчальному закладі; основні витрати з професійного навчання несе підприємство (підприємство також сплачує компенсацію інструкторам, які відволікаються від основної роботи і займаються наставництвом; учень на підприємстві отримує винагороду (зарплата учня в середньому становить 80% від зарплати кваліфікованого співробітника); за навчання учнів існують різні державні субсидії для підприємств; підсумковий контроль знань здійснюється незалежними комісіями торгово-промислових палат); 3) наявність законодавчих рамочних умов; 4) підтримка дуальної системи бізнесом, соціальними партнерами, державою, освітніми закладами [23].

Проблемою у вищій освіті, яка потребує нагального вирішення, є недостатній рівень готовності багатьох випускників закладів вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти до самостійної професійної діяльності на перших робочих місцях, що відповідають здобутій освіті. Проявами означеної проблеми є: неготовність випускників працювати за фахом; незадоволеність ринку праці якістю освіти, що призводить до потреби в додатковому навчанні на робочому місці, розширення системи навчання на підприємствах; низький рівень роботи закладів освіти, включаючи неефективне використання бюджетних коштів, про що свідчить надмірно велика частка випускників закладів освіти, які не працюють (часто взагалі не планують працювати) за здобутими професіями; неефективне використання найкращого для навчання часу здобувачів освіти з питань здобуття професійних компетентностей; встановлення вимог до наявності досвіду самостійної професійної діяльності (стажу роботи) у випускників закладів освіти, які влаштовуються на роботу вперше.

Причиною виникнення вищеоокресленої проблеми виявився тривалий вплив таких чинників, як неспрямованість формальної освіти на розвиток у здобувачів освіти затребуваних роботодавцями компетентностей; обмеженість можливостей здобуття освіти за межами закладів освіти; недостатній обсяг фінансування закладів освіти для створення сучасної матеріально-технічної бази та формування практичних навичок в учасників освітнього процесу; відсутність у значної частини науково-педагогічних і педагогічних працівників компетентностей, необхідних для формування актуальних практичних навичок у здобувачів освіти; брак достовірної інформації про поточні та майбутні потреби роботодавців у компетентностях працівників; недостатність або повна відсутність у закладах освіти сучасного обладнання та технологій, до використання яких необхідно підготувати фахівців; складність залучення до викладання в закладах вищої освіти фахівців, які мають досвід практичної роботи, з оплатою праці, що відповідає їх кваліфікації, у зв'язку з тим, що кадрові вимоги у сфері вищої освіти

передбачають переваги для викладачів із науковими ступенями; невключеність більшості закладів освіти (які мають здебільшого статус бюджетних установ) у сучасні ринкові відносини та невизначеність механізму співпраці у сфері державно-приватного партнерства, що впливає на підготовку здобувачів освіти до самостійної професійної діяльності в ринковому середовищі [11].

У статті 9 Закону України «Про освіту» дуальну форму здобуття освіти визначено як спосіб здобуття освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах освіти (в інших суб'єктів освітньої діяльності) з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для набуття певної кваліфікації, як правило, на основі договору [20].

Основними засадами формування типових моделей дуальної форми здобуття освіти визначено такі:

– заклад освіти спільно з роботодавцем приймає рішення про впровадження дуальної форми здобуття освіти, здійснює моніторинг потенціалу ринку праці, визначає перелік спеціальностей (професій), для яких розроблятимуться освітні програми дуальної форми здобуття освіти, затверджує їх перелік, приймає відповідні внутрішні документи, призначає осіб (підрозділ), що відповідатимуть за впровадження дуальної форми здобуття освіти;

– заклад освіти або роботодавець ініціює та реалізує переговорний процес і укладає відповідні договори. Заклад освіти та роботодавець обговорюють освітню програму (програми) за спеціальністю (професією) на предмет відповідності професійним стандартам та вимогам до компетентностей майбутніх фахівців. Після початку навчання за такою освітньою програмою заклад освіти забезпечує неперервну комунікацію між усіма сторонами для усунення можливих недоліків в організації навчання та розв'язання поточних проблем, що можуть виникати. Для цього проводяться періодичні зустрічі з усіма сторонами та забезпечується зворотній зв'язок через відповідальну особу від кожної сторони або здобувача освіти, за результатами яких вживаються заходи для забезпечення відповідності між теоретичною та практичною частинами програми та якістю навчання на підприємстві, в установі чи організації, з якими заклад освіти уклав договори;

– дуальну форму здобуття освіти можуть обирати здобувачі освіти, які навчаються за денною формою або іншими формами здобуття освіти та виявили особисте бажання, а також пройшли відбір у роботодавців. Здобувач освіти укладає тристоронній договір із закладом освіти та роботодавцем щодо навчання за дуальною формою здобуття освіти і має виконувати свої зобов'язання в рамках договору;

– години між теоретичною та практичною складовою частинами розподіляються по-різному залежно від особливостей навчання за спеціальністю (професією).

– оцінка компетентностей здобувачів освіти проводиться представниками закладу освіти та роботодавців. Після закінчення навчання за відповідною спеціальністю (професією) за дуальною формою здобуття освіти її здобувачеві може бути присвоєно професійну повну або часткову кваліфікацію у відповідному кваліфікаційному центрі, на підприємстві чи в установі, фаховою асоціацією тощо [11].

Реалізація Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції, визначається щороку з урахуванням можливостей державного й місцевих бюджетів, розміру міжнародної технічної допомоги.

Міністерством освіти і науки України 16 січня 2017 року було проведено експертно-громадське обговорення пріоритету «Модернізація професійно-технічної освіти» проекту Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року». Під час цього заходу

було порушено питання про модернізацію законодавчих стандартів та принципів освіти і навчання України відповідно до Європейської політики навчання впродовж життя. У межах обговорення найактуальнішими проблемами, що потребують вирішення, визнано такі: 1) приведення законодавчої бази з питань професійної освіти у відповідність до сучасних потреб економіки в умовах інтеграції України в міжнародний економічний і освітній простір; 2) прийняття управлінських рішень щодо професійної освіти та її фінансового забезпечення; 3) модернізація структури освіти та створення умов для здобуття освіти впродовж життя; 4) оптимальне використання фінансових, кадрових, методичних, навчальних ресурсів з урахуванням потреб ринку праці в підготовці кваліфікованих кадрів; 5) створення за участі бізнесу, інших соціальних партнерів сучасних навчально-практичних центрів за галузевим спрямуванням; 6) зміцнення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів та впровадження новітніх технологій; 7) формування регіонального замовлення відповідно до потреб ринку праці; 8) збільшення кількості випускників, працевлаштованих за набутою професією (спеціальністю), їх адаптація та закріплення на робочих місцях; 9) запровадження професійно орієнтованого тестування вступників до ПТНЗ; 10) проведення регіональних, всеукраїнських та конкурсів фахової майстерності серед учнів професійно-технічних навчальних закладів. Участь у міжнародних конкурсах, зокрема, WorldSkills тощо [24].

Як зазначено в Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти [11], заклад освіти при такій формі навчання забезпечує теоретичну підготовку, цілісність освітньої програми навчання, відповідність стандартам освіти та професійним стандартам, несе відповідальність за якість підготовки здобувачів освіти; має право спільно з роботодавцем визначати освітні програми, за якими організовується освітній процес за дуальною формою здобуття освіти; відповідає за налагодження співпраці між закладом освіти та роботодавцями, а також подальшу ефективну комунікацію сторін; проводить відбір підприємств, установ та організацій, що надають місця практичної підготовки за дуальною формою здобуття освіти; спільно з визначеними роботодавцями розробляє і затверджує навчальний план відповідної освітньої програми; спільно з визначеними роботодавцями забезпечує узгодження змісту теоретичної та практичної частини програми; координує навчання здобувача освіти на підприємстві та разом із представником підприємства приймає звіт про результати навчання за дуальною формою здобуття освіти, оцінює результати; приймає відповідні внутрішні документи, призначає осіб/підрозділи, що відповідатимуть за впровадження дуальної форми здобуття освіти; організовує обговорення освітньої програми (програм) за дуальною формою здобуття освіти за спеціальністю (професією) із роботодавцями/професійними асоціаціями на предмет відповідності професійним стандартам та вимогам роботодавців до компетентностей майбутніх фахівців.

Освітньо-професійне середовище молодої людини виступає як своєрідний показник інтеріоризації нею культури (оволодіння засобами діяльності та спілкування), показник її соціального розвитку, укладу життя та міри участі в суспільному житті. При цьому соціально-економічне середовище з розвиненою системою соціальних інститутів (банки, кредитні спілки, інвестиційні фонди, страхові компанії, розгалужена мережа підприємств) розглядається нами як необхідний компонент соціального відтворення людини [17].

Освітньо-професійне середовище тлумачать як систему певних впливів, із якими особистість студента взаємодіє в процесі навчання, виховання, спілкування, самовиховання, визначає ступінь її розвитку через переживання цього середовища [16, с. 53].

Згідно з Концепцією підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти до обов'язків і прав роботодавця належать, зокрема, такі: він може ініціювати налагодження співпраці із закладом освіти щодо підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти, в

тому числі шляхом ініціювання створення програм дуального навчання; роботодавець забезпечує дотримання встановлених законодавством вимог з охорони праці, разом із закладом освіти бере участь у розробленні та затвердженні освітніх програм та навчального плану; бере участь у відборі здобувачів освіти на навчання за дуальною формою здобуття освіти; веде постійний діалог із закладом освіти і здобувачем освіти щодо етапів та результатів навчання шляхом призначення відповідального за співпрацю із закладом освіти за дуальною формою здобуття освіти; оцінює разом із закладом освіти результати навчання згідно з освітньою програмою; надає робоче місце здобувачу освіти на підприємстві, в установі чи організації, що передбачає грошову винагороду; відповідно до законодавства закріплює за здобувачами освіти кваліфікованого працівника; надає необхідні ресурси та інформаційні матеріали для виконання роботи, створює необхідні умови і можливості для виконання здобувачем освіти навчального плану; в разі необхідності створює умови для підвищення професійного рівня працівників, що здійснюють навчання здобувачів освіти на виробництві; спільно з профспілками або їх об'єднаннями вирішують питання умов праці, запровадження та визначення розмірів надбавок, доплат, премій, винагород та інших видів матеріального та морального заохочення для працівників, що здійснюють навчання здобувачів освіти на виробництві [11].

Здобувач освіти відповідно до Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти повинен: відповідально ставитися до виконання навчального плану згідно з графіком навчального процесу відповідно до цілей та завдань навчання на робочому місці; дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи чи організації; підтримувати контакт з особою, відповідальною за виконання освітньої програми дуальної форми здобуття освіти, вчасно інформувати роботодавця і представника закладу освіти в разі виникнення проблемних питань; дотримуватися правил охорони праці, виробничої санітарії, гігієни праці та протипожежної охорони; нести матеріальну відповідальність за обладнання та майно відповідно до укладеного договору; своєчасно на належному рівні виконувати завдання, покладені на нього під час навчання на робочому місці, та індивідуальні завдання згідно з навчальним планом.

Професійно-технічна освіта є складником системи освіти України та являє собою комплексом педагогічних й організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння знаннями, вміннями й навичками в обраній ними професійної діяльності, розвиток професіоналізму та компетентності, виховання загальної і професійної культури.

Дуальна освіта – це інфраструктурна регіональна модель, що забезпечує взаємодію систем: прогнозування потреб у кадрах, професійного самовизначення, професійної освіти, оцінки професійної кваліфікації, підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, включаючи наставників на виробництві [14, с. 9].

Як зазначено в Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти [11], дуальне навчання – це спосіб здобуття освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах освіти з навчанням на робочих місцях на підприємствах, в установах та організаціях для набуття певної кваліфікації, як правило, на основі договору про здійснення навчання за дуальною формою здобуття освіти.

Відповідно до Міжнародної стандартної кваліфікації ЮНЕСКО дуальна система освіти – це організований навчальний процес реалізації освітніх програм, що поєднують часткову зайнятість на виробництві й навчання з неповним навантаженням у традиційній шкільній та університетській системи [26, с. 119–138].

Дуальне навчання – «це форма організації та реалізації навчального процесу, яка передбачає теоретичне навчання в освітній організації, а практичне – в організації роботодавця» [5, с. 15].

Компетентнісний підхід у підготовці майбутніх фахівців полягає в поступовій переорієнтації домінуючої освітньої парадигми з переважною трансляцією знань, формуванням навичок для опанування комплексу компетентностей, що означають потенціал, здібності майбутнього фахівця до успішної професійної діяльності [22, с. 138].

В умовах дуального навчання теоретична частина підготовки проходить на базі освітньої організації, а практична – на підприємстві, на робочому місці. Тому основним принципом дуальної системи є однакова відповідальність за якість підготовки кадрів як закладів освіти, так і підприємств.

Провідним принципом дуальної освіти вважається єдність індивідуалізації та інтеграції професійного навчання – діяльнісної компетенції [1], що передбачає надання дуальній системі більшої гнучкості, розроблення навчальних програм за групами професій, що забезпечують можливість вибору професії та занять.

Основним завданням упровадження елементів дуальної форми навчання є усунення основних недоліків традиційних форм і методів навчання майбутніх кваліфікованих робітників, подолання розриву між теорією і практикою, освітою й виробництвом та підвищення якості підготовки кваліфікованих кадрів з урахуванням вимог роботодавців у рамках нових організаційно-відмінних форм навчання [8].

Дуальне навчання – це інтерактивний механізм надання професійної освіти, який базується на одночасному отриманні теоретичних знань у навчальних закладах та практичних навичок та досвіду роботи па підприємстві, що дає можливість студенту швидко опанувати знання та одночасно набути досвіду роботи за фахом без великих фінансових витрат. ЗВО мають змогу впроваджувати на підприємствах результати наукових досліджень та розробок; роботодавець отримує висококваліфікованого працівника з мінімальними витратами часових та фінансових ресурсів, надійних партнерів і джерело креативних ідей щодо вдосконалення та підвищення ефективності своєї діяльності [6, с. 19–20].

Дослідники вказують на перешкоди впровадження дуального навчання: недосконалість нормативно-правової бази та інформаційно-методичного забезпечення; неготовність навчальних закладів кардинально змінити форму організації навчального процесу; відсутність бажання та ініціативи до подібної співпраці від роботодавців тощо.

Професійні навички та вміння повинні формуватися не тільки в умовах традиційного аудиторного навчання, але і в рамках дистанційного навчання (Н. Ничкало [15, с. 23]). На думку вченої, професійне навчання на виробництві є складовою частиною системи безперервної освіти персоналу. Воно здійснюється в системі управління персоналом організації, яка передбачає формування цілей, функцій, організаційної структури управління персоналом, вертикальних й горизонтальних взаємозв'язків у процесі обґрунтування, прийняття й реалізації управлінських рішень. Саме тому модернізація професійного навчання стала однією з основних функцій системи управління персоналом.

Дуальна форма професійної освіти – це освітній процес, що поєднує практичне навчання з частковою зайнятістю на виробництві та навчання в традиційному освітньому закладі. Дуальність означає «двоєдність, подвійність», «єдине організаційне ціле». Подібна форма професійної освіти виникла як продукт соціального партнерства, що представляє собою механізм тісної взаємодії держави, роботодавців, профспілок і різних громадських об'єднань із підготовки висококваліфікованих кадрів відповідно до потреб ринку праці [25].

Як зауважує Т. Постоян, дуальну систему навчання необхідно розглядати не тільки як систему підготовки висококваліфікованих галузевих кадрів, але і як реалізацію стратегії безперервної освіти, адже центроутворюючою структурою освітнього галузевого кластеру є університет. У зв'язку із цим необхідно розробляти програми і для прикладного бакалаврату, управлінської магістратури вищого навчального закладу [18, с. 379].

Дуальна система професійного навчання зумовлює тісну взаємодію підприємства та ЗВО на основі соціального партнерства як показника економічної, соціальної й політичної зрілості суспільства: заклад освіти та підприємство є рівноправними партнерами, які спільно розробляють і координують навчальний процес, здійснюють контроль за його результатами. Сенс соціального партнерства полягає в паралельному навчанні студентів у ЗВО та на підприємстві. Підвищення продуктивності праці й кінцеві результати роботи підприємства залежать не лише від працівників, але і від рівня їхньої підготовки до роботи на цьому підприємстві, управління та забезпечення виробничого процесу.

Поняття «соціальне партнерство» з погляду професійної освіти являє собою систему договірних відносин освітніх закладів із роботодавцями, службами зайнятості, батьками, яка дозволяє відслідковувати та адекватно реагувати на динаміку розвитку ринку праці, обсяги та структуру професій, що користуються попитом, та поточні соціально-культурні пріоритети [7].

Ринок праці, сформований у наш час, диктує необхідність перегляду традиційних підходів у системі професійної освіти. Переорієнтація на ринкові відносини потребує серйозних змін. Під час прийому на роботу представників бізнесу цікавить не стільки формат «знань» випускників навчальних закладів, скільки їхня готовність до здійснення професійної діяльності. Однак освітні установи поки ще не в змозі переорієнтуватися на нові цілі підготовки фахівців. Упровадження таких освітніх заходів, як використання зарубіжного досвіду організації навчального процесу, впровадження інноваційних технологій, комп'ютеризація навчальних процесів, повинні підвищити кваліфікаційний рівень випускників навчальних закладів [4].

Висновки. Отже, державі належить надзвичайно важлива управлінська роль у впровадженні дуальної освіти в професійну підготовку майбутніх фахівців у закладах вищої освіти України. Це – суттєве зрушення в контексті модернізації освітньої системи, прогресивний поступ назустріч викликам глобалізаційних процесів. Дуальна форма здобуття освіти передбачає, насамперед, модернізацію освітніх програм, підвищення якості освіти, посилення мотивації до навчання серед студентів, наближення освіти до сучасних вимог ринку праці, зростання ролі роботодавців у професійній підготовці майбутніх фахівців, підвищення конкурентоспроможності випускників закладів вищої освіти.

Список використаних джерел:

1. Абашкіна Н.В. Принципи розвитку професійної освіти в Німеччині : монографія. Київ : Вища школа, 1998. 207 с.

2. Амеліна С.М. Особливості дуальної системи вищої професійної освіти у навчальних закладах Німеччини. *Проблеми трудової і професійної підготовки : зб. наук. праць.* 2010. Вип. 15. С. 107–112.

3. Амоша О.І., Землянкін А.І., Моїсєєв Г.В. Сучасні підходи щодо здійснення взаємодії академічноїнауки, освіти і промислового виробництва. *Економіка та держава.* 2007. № 3. С. 4–7.

4. Вем'ян В.Г., Тер-Ованесян В.Г. Дуальна форма професійної освіти як умова ефективного рішення завдань модернізації освіти. *Збірник наукових праць Рівненського державного гуманітарного університету.* 2015. Випуск 5. С. 29–33.

5. Вовк В.А. Формування соціальної політики підприємства : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.09.01. Харків, 2005. 24 с.

6. Дражниця С.А., Дражниця О.М. Дуальне навчання як інтерактивна форма організації навчального процесу. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна».* 2016. № 12. С. 17–20.

7. Дрозач М.І. Соціальне партнерство у професійній підготовці робітничих кадрів. *Професійне навчання на виробництві : зб. наук. пр.* Київ : Наук. світ, 2009. Вип. ІІІ. С. 73–79.

8. Дуальна освіта. URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/dualna-osvita.

9. Катаєв О. Підходи до управління інноваційною діяльністю науково-освітнього комплексу. *Економіка України.* 2007. № 1. С. 88–93.

10. Китова Г.А., Кузнецова Т.Е. Интеграция науки и образования в экономике знаний. *Информационное общество.* 2005. № 5. С. 32–36.

11. Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/660-2018-%D1%80.

12. Кремень В. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. Київ : Грамота, 2005. 448 с.

13. Левицкий Ю.В. Становление целостности образования, науки и производства в информационном обществе : автореф. дисс. … д-ра филос. наук : спец. 09.00.01. Омск, 2007. 30 с.

14. Методичні рекомендації по реалізації дуальної моделі підготовки висококваліфікованих робітничих кадрів / уклад. О.П. Дрозд. Чернігів : ЧНТУ, 2015. 136 с.

15. Ничкало Н.Г. Професійне навчання на виробництві як складова системи неперервної освіти. *Професійне навчання на виробництві : зб. наук. праць.* Київ : Наук. світ, 2006. Вип. II. С. 1–19.

16. Пархоменко В.В. Концепція освітньо-професійного середовища підготовки економічних кадрів. *Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology.* 2015. III(19). P. 51–55.

17. Пархоменко В.В. Освітньо-професійне середовище підготовки економічних кадрів. *Гуманітарний вісник ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди».* Додаток 1 до Вип. 31. Том V (47). Київ : Гнозис, 2013. С. 347–355.

18. Постоян Т.Г. Дуальна система навчання в умовах галузевої кластеризації. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології.* 2015. № 2(46). С. 374–382.

19. Про освіту : Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page.

20. Про впровадження елементів дуальної форми навчання у професійну підготовку кваліфікованих робітників : Наказ МОНУ №916 від 23 червня 2017 року. URL : https://ru.osvita.ua/legislation/proftech/56443.

21. Про проведення дослідно-експериментальної роботи за темою «Професійна підготовка кваліфікованих робітників з використанням елементів дуальної системи навчання» на базі закладів професійно-технічної освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.03.2015 р. № 298. URL : http://old.mon.gov.ua/files/normative/2015-04-17/3825/nmo-298-1.pdf.

22. Романюк Л.В. Ціннісні орієнтації студентів: сутність, структура і психологічні механізми розвитку. Кам'янець-Подільский : Аветка-НОВА, 2004. 188 с.

23. Савченко І. Впровадження елементів дуальної освіти в умовах єдиного інформаційного освітнього простору України. URL : http://ikpt.uipa.edu.ua/wp-content/uploads/2018/03/Vprovadzhennia-dualnoi-osvity.pdf.

24. Середньостроковий план пріоритетних дій урялу до 2020 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL : http://nmcdon.org.ua/index.php/k2/news/item/2710-modernizatsiia-profesiinotekhnichnoi-osvity-odyn-iz-priorytetiv-nashoi-robotytsoho-roku-liliia-hrynevych.

25. Федотова Г.А. Социальное партнерство в профобразовании ФРГ. *Профессиональное образование.* 2000. № 6. С. 9–11.

26. Terminology of european education and training policy Second edition a selection of 130 key terms. European centre for the development of Vocational Training. Luxembourg: Publications office of the european union, 2014. 331 p.

References:

1. Abashkina N. V. Pryntsypy rozvytku profesiinoi osvity v Nimechchyni: monohrafiia. Kyiv : Vyshcha shkola, 1998. 207 s.

2. Amelina S. M. Osoblyvosti dualnoi systemy vyshchoi profesiinoi osvity u navchalnykh zakladakh Nimechchyny. Problemy trudovoi i profesiinoi pidhotovky : zb. nauk. prats. 2010. Vyp. 15. S. 107–112.

3. Amosha O. I., Zemliankin, A. I., H. V. Moisieiev. Suchasni pidkhody shchodo zdiisnennia vzaiemodii akademichnoinauky, osvity i promyslovoho vyrobnytstva. Ekonomika ta derzhava. 2007. № 3. S. 4–7.

4. Vemian V. H., Ter-Ovanesian V. H. Dualna forma profesiinoi osvity yak umova efektyvnoho rishennia zavdan modernizatsii osvity. Zbirnyk naukovykh prats Rivnenskoho derzhavnoho humanitarnoho universytetu. 2015. Vypusk 5. S. 29–33.

5. Vovk V. A. Formuvannia sotsialnoi polityky pidpryiemstva: avtoref. dys. … kand. ekon. nauk: 08.09.01. Kharkiv, 2005 24 s.

6. Drazhnytsia S. A., Drazhnytsia O. M. Dualne navchannia yak interaktyvna forma orhanizatsii navchalnoho protsesu. Zbirnyk naukovykh prats Khmelnytskoho instytutu sotsialnykh tekhnolohii Universytetu «Ukraina». 2016. №12. S. 17–20.

7. Drozach M. I. Sotsialne partnerstvo u profesiinii pidhotovtsi robitnychykh kadriv. Profesiine navchannia na vyrobnytstvi: zb. nauk. pr. Kyiv: Nauk. svit, 2009. Vyp. III. S. 73–79.

8. Dualna osvita. URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/dualna-osvita.

9. Kataiev O. Pidkhody do upravlinnia innovatsiinoiu diialnistiu naukovo-osvitnoho kompleksu. Ekonomika Ukrainy. 2007. № 1. S. 88–93.

10. Kytova H. A., Kuznetsova T. E. Yntehratsyia nauky y obrazovanyia v эkonomyke znanyi. Ynformatsyonnoe obshchestvo. 2005. № 5. S. 32–36.

11. Kontseptsiia pidhotovky fakhivtsiv za dualnoiu formoiu zdobuttia osvity. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/660-2018-%D1%80.

12. Kremen V. Osvita i nauka v Ukraini – innovatsiini aspekty. Stratehiia. Realizatsiia. Rezultaty. Kyiv: Hramota, 2005. 448 s.

13. Levytskyi Yu. V. Stanovlenye tselostnosty obrazovanyia, nauky y proyzvodstva v ynformatsyonnom obshchestve : avtoref. dyss. … d-ra fylos. nauk : spets. 09.00.01. Omsk, 2007. 30 s.

14. Metodychni rekomendatsii po realizatsii dualnoi modeli pidhotovky vysokokvalifitsikovanykh robitnychykh kadriv / uklad. O. P. Drozd. Chernihiv: ChNTU, 2015. 136 s.

15. Nychkalo N. H. Profesiine navchannia na vyrobnytstvi yak skladova systemy neperervnoi osvity. Profesiine navchannia na vyrobnytstvi: zb. nauk. prats. Kyiv: Nauk. svit, 2006. Vyp. II. S. 1–19.

16. Parkhomenko V. V. Kontseptsiia osvitno-profesiinoho seredovyshcha pidhotovky ekonomichnykh kadriv. Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology. 2015. III (19). R. 51–55.

17. Parkhomenko V. V. Osvitno-profesiine seredovyshche pidhotovky ekonomichnykh kadriv. Humanitarnyi visnyk DVNZ «Pereiaslav-Khmelnytskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni Hryhoriia Skovorody». Dodatok 1 do Vyp. 31. Tom V (47). Kyiv : Hnozys, 2013. S. 347–355.

18. Postoian T. H. Dualna systema navchannia v umovakh haluzevoi klasteryzatsii. Pedahohichni nauky: teoriia, istoriia, innovatsiini tekhnolohii. 2015. № 2 (46). S. 374–382.

19. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5 veres. 2017 r. № 2145-VIII. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page.

20. Pro vprovadzhennia elementiv dualnoi formy navchannia u profesiinu pidhotovku kvalifikovanykh robitnykiv: Nakaz MONU №916 vid 23 chervnia 2017 roku. URL : https://ru.osvita.ua/legislation/proftech/56443.

21. Pro provedennia doslidno-eksperymentalnoi roboty za temoiu «Profesiina pidhotovka kvalifikovanykh robitnykiv z vykorystanniam elementiv dualnoi systemy navchannia» na bazi zakladiv profesiino-tekhnichnoi osvity: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 16.03.2015 r. № 298. URL : http://old.mon.gov.ua/files/normative/2015-04-17/3825/nmo-298-1.pdf.

22. Romaniuk L. V. Tsinnisni oriientatsii studentiv: sutnist, struktura i psykholohichni mekhanizmy rozvytku. Kamianets-Podilskyi: Avetka-NOVA, 2004. 188 s.

23. Savchenko I. Vprovadzhennia elementiv dualnoi osvity v umovakh yedynoho informatsiinoho osvitnoho prostoru Ukrainy. URL: http://ikpt.uipa.edu.ua/wp-content/uploads/2018/03/Vprovadzhennia-dualnoi-osvity.pdf.

24. Cerednostrokovyi plan priorytetnykh dii urialu do 2020 roku: rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 kvitnia 2017 r. № 275-r. URL: http://nmcdon.org.ua/index.php/k2/news/item/2710-modernizatsiia-profesiinotekhnichnoi-osvity-odyn-iz-priorytetiv-nashoi-roboty-tsoho-roku-liliia-hrynevych.

25. Fedotova H. A. Sotsyalnoe partnerstvo v profobrazovanyy FRH. Professyonalnoe obrazovanye. 2000. № 6. S. 9–11.

26. Terminology of european education and training policy Second edition a selection of 130 key terms. European centre for the development of Vocational Training. Luxembourg: Publications office of the european union, 2014. 331 p.

✧ ✧

УДК 351:332.142.6(043.5)
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-24-30

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

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано джерела фінансового забезпечення підприємств вітчизняної рекреаційної сфери в умовах структурної модернізації економіки. Розглянуто державні важелі фінансового забезпечення розвитку рекреаційної галузі, а саме фінансово-кредитні та податкові. Передбачено потребу в розробленні ефективної стратегії регулювання цін та тарифів на рекреаційні послуги, яка б могла забезпечити не лише конкурентоспроможність українського рекреаційного продукту на міжнародних ринках, а й потреби в оздоровленні та відпочинку більшої частини населення держави. Запропоновано шляхи вдосконалення економічних механізмів державного регулювання рекреаційної сфери в Україні.

Ключові слова: *рекреація, рекреаційна діяльність, фінансове забезпечення, ринок рекреаційних послуг, фінансово-кредитний механізм, державне регулювання, механізми державного регулювання, фінансово-кредитні важелі, податкові важелі.*

© **А. С. Близнюк, 2019**

A. S. Bliznyuk. Ways of improving economic mechanisms of state registration of the recreational science in Ukraine

The sources of financial support of enterprises of the domestic recreational sphere in the conditions of structural modernization of the economy are analyzed. The state levers of financial support for the development of the recreational sector, namely financial-credit and tax, are considered.

Analyzing the efficiency of using the state budget funds to perform state functions in the recreational sphere, it became clear that there is no complete information on financing and implementation of approved state target programs and activities on recreation sector development, and therefore the management and use of state budget funds is unsystematized, ineffective and occurs in violation of applicable law. There is a need to develop an effective strategy for regulating prices and tariffs for recreational services that could ensure not only the competitiveness of the Ukrainian recreational product in international markets, but also the needs for the improvement and restoration of the majority of the population of the state.

Within the framework of a single recreational complex, it is proposed to build an effective scheme for redistributing financial flows from profitable sectors to less cost-effective for the purpose of sustainable economic development of the whole complex. The value of the development of such a scheme is determined by the fact that the recreational complex provides the needs of relevant services not only for visiting tourists, but also the local population. It contributes to a significant improvement in the quality of life in the region.

Enterprises and organizations of the recreational complex, providing services, accumulate service functions at the level of structural units that form a management hierarchy. Therefore, the system of managing operational processes of the recreational complex as a whole and its individual objects is considered in the possibility of coordination and integration of service processes of related enterprises, the need to create reserves for expanding the production capacity of the recreational complex, improving productivity and improving its quality. This is ensured by the interconnection of the production, investment and innovation potential of the enterprises included in the complex, in the implementation of which the achievement of the main goal occurs with the best performance indicators of service production.

The tasks set can be successfully implemented by applying the following methods: reengineering; method of regulation of incomes of enterprises of the recreational complex. This regulatory tool involves the use of the real-time mode as the primary time criterion. In practice, for adjusting incomes, you must set flexible prices for the same product, the values of which will depend on the sale period of the product and the period when this product becomes unusable. The ways of improvement of economic mechanisms of state regulation of recreational sphere in Ukraine are offered.

Key words: *recreation, recreation, financial support, recreation services market, financial and credit mechanism, state regulation, state regulation mechanisms, financial leverage, tax levers.*

Постановка проблеми. Рекреаційна сфера України має значний потенціал, який сьогодні не використовується в повному обсязі із цілого ряду причин, основними з яких є: необлаштованість рекреаційних територій і об'єктів; нерозвиненість рекреаційної інфраструктури; відсутність належної конкуренції між суб'єктами господарювання в рекреаційній сфері, що знижує якість їх послуг. До того ж, головною проблемою інноваційного розвитку рекреаційної сфери будь-якого регіону України є дефіцит фінансових ресурсів, зумовлений низькою інвестиційною привабливістю рекреаційних об'єктів, нерозвиненістю форм малого підприємництва, відсутністю глибоких ринкових перетворень, а звідси і можливостей застосування різних форм та методів фінансування, які надає ринкова економіка. Відтак рекреаційна сфера потребує наявності сприятливих економічних умов розвитку та залучення значних обсягів фінансових ресурсів, а отже, питання розгляду фінансової складової частини функціонування рекреаційної галузі є актуальним у практичному і теоретичному плані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем рекреаційної сфери присвячені праці В.І. Бирковича, Н.Г. Білої, М.М. Білинської, В.Н. Василенка, Н.Р. Нижник, Д.В. Карамишева, М.Х. Корецького, С.І. Куща, В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиша, О.І. Черниша, О.С. Шаптали, A. Donabedian, L. Forrest, C. Kaspar, J. Krippendorf та ін. Різні аспекти державного регулювання рекреаційної сфери висвітлювались у роботах В.Д. Бакуменка, В.О. Гусєва,

А.О. Дєгтяра, В.І. Журавель, В.В. Киричук, В.Ф. Кифяка, Н.І. Коніщевої, В.С. Кравцова, Р.Р. Ларіної, В.К. Мамутова, В.Л. Пілюшенка, А.С. Поважного, P. Roth, A. Schrand, E. Seitz, W. Meyer та ін. Проте значна частина досліджень із механізму державного регулювання рекреаційної сфери не враховує специфіки застосування економічних механізмів. Крім того, дана проблема не розглядалася комплексно і не містила фінансових складових частин.

Метою статті є комплексне дослідження питань функціонування фінансового механізму в рекреаційній галузі, побудова новітнього підходу щодо вдосконалення наявних економічних важелів та пошуку нових у сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування рекреаційної сфери значною мірою залежить від потенціалу фінансового забезпечення її економічного розвитку, який визначається критерієм достатності власних фінансових ресурсів, а також можливістю залучити інвестиції до їх складу і скористатися запозиченнями на умовах, що дозволяють прискорити генерування необхідних фондів для модернізації матеріально-технічної бази та формування конкурентоспроможної пропозиції рекреаційних послуг.

Сьогодні власні джерела фінансового забезпечення підприємств рекреаційної сфери характеризуються обмеженістю обсягів залучення, а отже, можливостями істотного розширення операційної та інвестиційної діяльності в періоди сприятливої кон'юнктури ринку рекреаційних послуг.

Важливим завданням активізації сфери рекреаційних послуг є вдосконалення організаційно-економічного механізму – сукупності форм і методів, за допомогою яких здійснюється організація суспільного виробництва у сфері відпочинку, узгоджується економічна доцільність рекреаційної діяльності її як єдиного цілого, визначаються джерела фінансування регуляторних заходів.

Важливе значення під час здійснення впливу держави на процеси розвитку рекреаційної сфери повинні відігравати фінансові (податкові, бюджетні) важелі та інвестиційні заходи.

Виділяють такі державні важелі фінансового забезпечення розвитку рекреаційної галузі: фінансово-кредитні (передбачають формування сприятливого фінансово-кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності в рекреаційній галузі (мікрокредитування, пільгове кредитування, державне субсидіювання, лізинг, тренінги з фінансово-кредитних питань для працівників галузі рекреації)); податкові (спрямовані на оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційної галузі, надання податкових пільг під конкретні проекти, головною метою яких є вирішення регіональних і соціальних проблем, інвестування в рекреаційну сферу (податкове регулювання, оптимізація кількості і величини податків у рекреаційній діяльності; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; бюджетне фінансування програм розвитку рекреації; надання податкових пільг) [2].

При цьому варто зауважити, що фінансування рекреаційної сфери може здійснюватися з різних джерел: бюджетів різних рівнів, позабюджетних цільових фондів, власних коштів підприємств тощо. Джерелом поповнення основного капіталу можуть бути довгострокові кредити, отримання яких у сучасних умовах є надто проблематичним. Основними напрямами політики фінансування рекреації є як прямі, так і непрямі джерела фінансування. Серед прямих джерел слід виокремити власні ресурси підприємств, місцевий бюджет і позабюджетні джерела фінансування рекреаційної сфери. До непрямих джерел доцільно відносити залучений капітал, переважно позиковий, засоби приватного та іноземного капіталу, а також засоби громадських організацій тощо [1]. За умов виходу з фінансово-економічної кризи та обмеження можливостей у наданні прямої фінансової підтримки має збільшуватися роль непрямих форм фінансової підтримки (зменшення ставок окремих видів податків і зборів, встановлення пільг).

Аналізуючи ефективність використання коштів державного бюджету на виконання державних функцій у рекреаційній сфері, з'ясовано, що повна інформація щодо фінансування і виконання затверджених державних цільових програм і заходів із питань розвитку рекреаційної галузі відсутня, а тому управління та використання коштів державного бюджету є несистематизованими, неефективними і відбуваються з порушеннями чинного законодавства.

Для рекреаційної сфери характерним є поєднання механізмів цінового регулювання з механізмами державного регулювання цін. Підкреслимо, що на даному етапі розвитку економіки ціноутворення відбувається під дією негативних умов: зниження платіжноспроможного попиту, нестійкості пропозиції, в результаті чого ціни стають непрогнозованими; недосконалості конкуренції, внаслідок чого ціна може суттєво відрізнятись від вартості; можливості штучного завищування цін; створення локальних систем цін [4]. Тому ціна в таких умовах не може бути складовою частиною системи саморегулювання.

Отже, в рекреаційній сфері України потрібно розробити ефективну стратегію регулювання цін та тарифів на свої послуги, яка б могла забезпечити не лише конкурентоспроможність українського рекреаційного продукту на міжнародних ринках, а й потреби в оздоровленні та відпочинку більшої частини населення держави.

Ми переконані в тому, що фінансове забезпечення економічного зростання рекреаційної сфери має базуватися на підтримці державними органами влади заходів, спрямованих на: розвиток державного та приватного секторів економіки, що фінансуються бюджетами різних рівнів; забезпечення розвитку структур і організацій фінансового та майнового типів, які повинні стати вагомим чинником фінансово-ресурсного забезпечення розвитку як держави в цілому, так і її регіонів зокрема; інвестиційні проекти, пов'язані з вкладеннями в розвиток державної економічної бази, що дасть змогу вдосконалити рекреаційну інфраструктуру, стимулювати покращення маркетингової ситуації рекреаційних підприємств, підвищити рівень зайнятості та зростання доходів населення за рахунок поповнення доходної частини державного й місцевих бюджетів; розширення обсягів діяльності підприємств рекреаційної сфери шляхом їхньої модернізації та зниження цін на послуги; детінізацію ринку, що буде сприяти появі нових суб'єктів господарювання, приваблених менш жорсткими умовами економічної діяльності.

Забезпечення досліджуваної сфери фінансовими ресурсами повинно базуватися на таких концептуальних засадах: планування фінансових надходжень повинно базуватися на основі раціонального підходу як головного елементу системи розподілу фінансових ресурсів, який дозволить підтримати пріоритетні заходи і програми, що будуть стимулювати розвиток рекреаційної інфраструктури та створять конкурентно-сприятливі умови просування рекреаційних послуг; складати комплекс організаційних, управлінських, правових та економічних заходів, спрямованих на модернізацію рекреаційних підприємств із метою підвищення господарювання та пристосування до ринкового середовища; під час здійснення фінансової політики передбачати такі джерела фінансування: власні кошти, позики комерційних банків, позики міжнародних фінансових організацій [5].

Таким чином, ефективне функціонування та використання рекреаційної сфери залежить від розроблення дієвого механізму фінансового забезпечення, а також формування методичного забезпечення розвитку рекреаційної сфери. Водночас проблема забезпечення сприятливих умов для інвестування та розвитку підприємницького сектора в даній галузі держави може бути вирішена за допомогою створення особливої економічної зони рекреаційного типу.

Необхідною умовою економічного зростання рекреаційної сфери є наявність сучасної високотехнологічної матеріально-технічної бази, потенціал формування якої, на нашу думку, закладено у фінансовому лізингу [3].

Унаслідок активізації лізингового кредитування в рекреаційній сфері варто очікувати: збільшення виробничих потужностей і забезпечення розширеного відтворення основних фондів; розвиток конкурентоспроможної пропозиції на ринку рекреаційних послуг, збільшення доходів виробників і продавців послуг, зростання прибутків та податкових надходжень у бюджети різних рівнів; підприємства рекреаційної сфери можуть надавати в лізинг основні засоби, які неефективно використовуються чи не використовуються взагалі, отримуючи додаткові грошові надходження від такої фінансово-господарської діяльності; у зв'язку із чинниками неефективного використання цілісних майнових комплексів державної, комунальної, відомчої, профспілкової приналежності лізинг стає потенційною формою перерозподілу доходів та фінансових ресурсів, формуючи тіньовий сектор економіки, є інструментом фінансових махінацій, неправомірного відчуження майна підприємств рекреаційної сфери.

Аналіз фінансово забезпечення рекреаційної сфери України показує необхідність розроблення та запровадження таких сучасних механізмів фінансового сприяння, як: пільгове кредитування (дозволяє компенсувати розрив між фіксованою і комерційною ставками. Контроль за реалізацією проекту, під який видається позика, здійснюється протягом усього його терміну реалізації); цільові державні субсидії та дотації (допомагають вирішити проблему готівки, особливо на першій стадії реалізації рекреаційних послуг. Система субсидій широко використовується в Греції, Австрії, Франції, Італії й Великобританії, де вони направляються в інвестиції розвитку інфраструктури (використання природних ресурсів у сфері туризму, спортивні споруди і т.д.); гарантії кредитним установам, комерційним банкам повернення кредитів, наданих підприємствам рекреаційної сфери; боніфікація відсотків і гарантування у відношенні позик і субсидій (уряд або спеціальний орган гарантують позики, надані комерційними банками на розвиток рекреаційних підприємств. При цьому контроль передбачає оцінку можливостей проекту виконати умови, зафіксовані під час надання позик, а також оцінку ризику використання гарантій у випадку краху позичальника); податкові пільги (як правило, надаються не з початку реалізації проекту, а після того, як він починає приносити дохід. У різних країнах застосовуються різні податкові пільги. Наприклад, в Італії існують шляхи фінансового і податкового заохочення іноземних інвесторів, у тому числі й у формі скорочення ставок податку на додану вартість) [1].

При цьому головним інвестором у розвитку рекреаційного ринку повинна і далі виступати держава, яка може надати допомогу у вигляді бюджетного фінансування і різного спектру пільг, у тому числі безплатного виділення землі, втілення пільгового оподаткування. Потрібно відмітити, що кошти державного бюджету, виходячи з аналізу господарської практики, доцільно залучати до фінансування тільки перспективних проектів, що стосуються рекреаційного освоєння конкретних регіонів України і реконструкції вже діючих рекреаційних об'єктів: проведення пошукових і гідрогеологічних робіт із визначення та вивчення унікальних лікувальних мінеральних ресурсів, у першу чергу – тих, які призначені для оздоровлення населення; створення сітки об'єктів інфраструктури загального призначення в діючих рекреаційних об'єктах (будівництво доріг) інженерної і соціальної інфраструктури; проведення заходів із роздержавлення і приватизації в рекреаційній галузі; здійснення науково-методичного забезпечення; проведення заходів із реконструкції і розвитку природних ландшафтних рекреаційних парків і заповідних зон та центрів.

У рамках єдиного рекреаційного комплексу варто, використовуючи принципи планового бюджетування, побудувати ефективну схему перерозподілу фінансових потоків від надрентабельних секторів (сфера розваг і т.п) до менш рентабельних (наприклад, засоби розміщення) з метою сталого економічного розвитку всього комплексу. Значення розроблення подібної схеми визначається і тим, що рекреаційний комплекс забезпечує потреби

у відповідних послугах не тільки приїжджаючих туристів, а й місцевого населення, сприяючи тим самим значному поліпшенню якості життя в регіоні. Підприємства та організації рекреаційного комплексу, надаючи послуги, акумулюють функції обслуговування на рівні структурних підрозділів, що утворюють ієрархію управління. Тому система управління операційними процесами рекреаційного комплексу в цілому і його окремих об'єктів повинна розглядати можливості узгодження та інтегрування обслуговуючих процесів суміжних підприємств, необхідність і резерви розширення виробничої потужності рекреаційного комплексу, підвищення продуктивності праці і поліпшення його якості. Це забезпечується взаємозв'язком виробничого, інвестиційного та інноваційного потенціалів підприємств, що входять у комплекс, під час реалізації яких досягнення основної мети відбувається з найкращими показниками ефективності виробництва послуг. Поставлені завдання можуть бути успішно реалізовані шляхом застосування таких методів: реінжиніринг (метод підвищення ефективності економічного розвитку підприємств рекреаційного комплексу. В основі підвищення результативності організації виробництва рекреаційних послуг лежать оптимальні управлінські рішення, що дозволяють найбільш точно визначити правильні шляхи до досягнення поставлених цілей, а також склад необхідних ресурсів); метод регулювання доходів підприємств рекреаційного комплексу (на поліпшення фінансових результатів діяльності рекреаційних підприємств спрямовано застосування методу регулювання доходів. Загальновідомо, що рекреаційні послуги не підлягають збереженню або накопиченню, тому метод регулювання доходом спрямований на оптимізацію продажів продукту, що не зберігається. Цей регулюючий інструмент припускає використання як основного тимчасового критерію режим реального часу. У практиці для регулювання доходів слід встановлювати гнучкі ціни для одного і того самого продукту, значення яких залежатиме від терміну продажу даного продукту і терміну, коли цей продукт стає непридатним до використання).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, враховуючи важливість та специфічність функціонування і розвитку рекреаційної галузі, вирішення фінансових питань має базуватися на системному підході та враховувати такі аспекти: раціональне і ефективне використання рекреаційних ресурсів на умовах сталого розвитку з метою формування національного рекреаційного продукту; впровадження системного підходу до регулювання соціально-економічних і фінансових взаємовідносин у рекреаційній діяльності, оскільки сфера рекреації охоплює різні галузі господарства, тому має бути прийнята концепція розвитку рекреаційної сфери із чітким нормативно-правовим та соціально-економічним механізмом; функціонування рекреаційної галузі неможливе без наявності сучасної інфраструктури, тому основний напрям фінансування передбачає залучення коштів якраз у розвиток рекреаційної інфраструктури; сприяння розвитку внутрішньої та соціальної рекреації. Певна частка надходжень від рекреаційної галузі має направлятися на підтримку внутрішнього рекреаційного комплексу, перш за все соціального, а також на відновлення рекреаційних ресурсів, відродження духовності нації.

Система управління операційними процесами рекреаційного комплексу в цілому в подальшому має бути розглянута в можливості узгодження та інтегрування обслуговуючих процесів суміжних підприємств, необхідності створення резервів розширення виробничої потужності рекреаційного комплексу, підвищення продуктивності праці і поліпшення його якості.

Список використаних джерел:

1. Гулич О. Методика формування стратегій сталого соціально-економічного розвитку курортно-рекреаційних територій і туристичних центрів ; НАН України, Інститут регіональних досліджень. Львів, 2014. 52 с.

2. Гуменюк В. Податкове регулювання курортної галузі. *Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України.* Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2013. С. 74–76.

3. Дацій О.І. Зростання якості життя як критерій дій української влади в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Публічне урядування.* 2016. № 4(5). С. 93–100.

4. Калитюк В. Рекреаційно-туристичний комплекс в умовах ринку. Львів, 2009. 162 с.

5. Ляшенко В. До питання про необхідність багатовекторного міжрегіонального та транскордонного економічного співробітництва. *Регіональна економіка.* 2016. № 1. С. 99–107.

References:

1. Gulich O. (2014) *Metodyka formuvannia stratehij staloho sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku kurortno-rekreatsijnykh terytorij i turystychnykh tsentriv* [Method of formation of strategies of sustainable socio-economic development of resort and recreational territories and tourist centers], *NAN Ukrainy, Instytut rehional'nykh doslidzhen'* [NAS of Ukraine. Institute for Regional Studies] Lviv, Ukraine.

2. Gumenyuk V. (2013), *Finansova polityka u systemi sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* [Tax regulation of the resort industry], Kiev, pp. 74-76 [Ukraine].

3. Datsii, O.I. (2016), *Zrostannya yakosti zhyttya yak kryteriy diy ukrayins'koyi vlady v umovakh rozvytku informatsiynoho suspil'stva* [Growth of quality of life as a criterion for action of the Ukrainian authorities in the context of the development of an information society] *Publichne uryaduvannya* [Public administration] Vol. 4 (5) - pp. 93-100. [Ukraine].

4. Kalitjuk V. (2009) *Rekreatsijno-turystychnyj kompleks v umovakh rynku* [Recreational-tourist complex in market conditions], L'viv, [Ukraine].

5. Lyashenko V. (2016) *Do pytannya pro neobkhidnist' bahatovektornoho mizhrehional'noho ta transkordonnoho ekonomichnoho spivrobitnytstva* [On the issue of the need for multi-vector interregional and cross-border economic cooperation] *Rehional'na ekonomika,* [Regional Economics] vol. 1, pp. 99-107. [Ukraine].

УДК 336.2
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-31-36

Л. М. Васільєва, доктор наук
з державного управління,
професор Дніпровського державного
аграрно-економічного університету

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПОДАТКОВОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ЯК НЕВІД'ЄМНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено, що податкове планування та прогнозування, їх організація й розвиток є актуальними в даний час. Пов'язано це з тим, що використання даних механізмів державної податкової політики є одним із найбільш поширених способів підвищення ефективності функціонування економіки країни на всіх трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому. Зазначено, що досягнення цілей податкового планування можливе шляхом урахування зростаючих фінансових потреб держави й пов'язаних із ними витрат, оптимізації рівня та структури податкового тягаря, складу податків і системи оподаткування на поточний рік і на перспективу, підтримання високого рівня збирання податків, здійснення ефективного податкового контролю.

Ключові слова: *держава, державне регулювання, механізми, податкове планування, податкове прогнозування, податки, функція.*

L. M. Vasilieva. The teoretical aspects of tax forecasting and planning as non-governmental mechanisms of the state tax policy

It is determined that tax planning and forecasting, their organization and development are relevant at present. This is due to the fact that the use of these mechanisms of state tax policy is one of the most common ways to improve the functioning of the economy of the country at all three levels: state, regional and local. It is noted that achievement of the goals of tax planning is possible by taking into account growing financial needs of the state and related costs, optimizing the level and structure of the tax burden, the composition of taxes and the taxation system for the current year and for the future, maintaining a high level of tax collection, implementing an effective tax control. The purpose of tax planning is to create conditions for the implementation of taxes on all its functions, to maximize the collection of planned tax revenues for all types of taxes in the budget system in the planned period, the assessment of the ratio of tax potential and the actual possibilities of taxpayers to pay taxes and fees. It is established that tax forecasting and planning have a significant difference only at the state level, and at the level of a separate economic entity, the forecasting process is reduced to tax planning as a system of measures aimed at determining the planned amount of tax payments payable in future periods. It is noted that the key point in the state tax planning is the establishment of goals for which the tax system is oriented. The extent to which the goals set will correspond to the current state of affairs in the economy of a particular country, the consequences of the measures taken, the economic growth and potential of the country, the welfare and quality of life of the population will be so positive or negative. Since one of the main functions of the state is to ensure a stable growth of tax revenues and a sufficient amount of budget revenues, which forms the basis for the implementation and financing of social programs and a system of measures aimed at raising the level of tax culture, the development of a clear state tax strategy, structural element which can be considered effective prediction and planning of tax flows.

Key words: *state, state regulation, mechanisms, tax planning, tax forecasting, taxes, function.*

Постановка проблеми. Основне завдання податкового прогнозування і планування полягає в забезпеченні якісних і кількісних параметрів бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку країни на основі виробленої та прийнятої

© Л. М. Васільєва, 2019

в законодавчому порядку податкової концепції. Податкове прогнозування повинно вирішувати не тільки фіскальні завдання, але й створювати основи оптимізації тактики і стратегії податкового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних аспектів податкового прогнозування та планування як невід'ємних механізмів державної податкової політики присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, насамперед: В.А .Валігура, О.М. Гогіної, Ю.Б. Іванова, М.В. Карпа, А.І. Крисоватого, К.Л. Меских, В.І. Островецького, Д.О. Харко та ін. Проте фінансові кризи, мінливість підприємницького середовища та податкового законодавства вимагають постійного вдосконалення методичних підходів до планування та прогнозування податкових надходжень до бюджету країни.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо теоретичних аспектів податкового прогнозування та планування як невід'ємних механізмів державної податкової політики.

Виклад основного матеріалу. Наразі процес формування в Україні ефективної, що відповідає вимогам ринкової економіки, системи оподаткування об'єктивно призвів до розуміння необхідності узгодження досить суперечливих інтересів держави і платників податків. Від вирішення цієї проблеми багато в чому залежить нормальне виконання державою функцій поповнення і витрачання бюджетних коштів, подальший розвиток суб'єктів господарської діяльності, а також економіки в цілому. Механізмами, що дозволяють вирішити вищезгадану проблему, є податкове планування та прогнозування.

Податкове планування та прогнозування, їх організація й розвиток є актуальними в даний час. Пов'язано це з тим, що використання даних механізмів державної податкової політики є одним із найбільш поширених способів підвищення ефективності функціонування економіки країни на всіх трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому. Завдання податкового планування досягаються за рахунок урахування зростаючих фінансових потреб держави і пов'язаних із ними витрат, оптимізації рівня й структури податкового тягаря, складу податків і системи оподаткування на поточний рік і на перспективу, підтримки високого рівня збирання податків, здійснення ефективного податкового контролю.

Гогіна О.М. відмічає, що «основне завдання податкового прогнозування і планування полягає в забезпеченні якісних і кількісних параметрів бюджетних завдань і перспективних програм соціально-економічного розвитку країни на основі виробленої і прийнятої в законодавчому порядку податкової концепції. Податкове прогнозування повинно не тільки вирішувати фіскальні завдання, але й створювати основи оптимізації тактики і стратегії податкового регулювання» [1].

Створення концептуальних основ ефективного податкового планування є найважливішим завданням, вирішення якого викликане потребою забезпечення переходу до інноваційного економічного зростання, реалізацією конкурентних переваг країни в умовах глобалізації. Грамотне податкове планування є гарантією стабільності держави за багатьма позиціями, такими як: планування бізнесу, податки, бюджетне планування, стійкість розвитку бізнесу, стабільність певних секторів економіки, соціальна стабільність і розвиток суспільства, підвищення якості життя в країні [5].

Як відмічає Харко Д.О., «основне завдання податкового планування – організація системи оподаткування для досягнення максимального фінансового результату при мінімальних витратах. Оптимізація ПДВ та податку на прибуток – це організаційні заходи в рамках чинного законодавства, пов'язані з вибором часу, місця і видів діяльності, створенням і супроводом найбільш ефективних схем і договірних взаємин. Оптимізація оподаткування – це процес, який рекомендується проводити як під час створення бізнесу, так і на будь-якому з етапів функціонування підприємства» [7].

На нашу думку, метою податкового планування є створення умов для реалізації податками всіх своїх функцій, здійснення максимального збирання запланованих обсягів податкових надходжень за всіма видами податків у бюджетну систему в планованому періоді, оцінка співвідношення податкового потенціалу і фактичних можливостей платників податків щодо сплати податків і зборів.

Розглянемо існуючі підходи до визначення поняття «податкове прогнозування» й «податкове планування».

Поняття розглядаються як синоніми:

– концепція виживання держави в умовах, визначених податковим законодавством, на базі якого дається конкретне уявлення про те, як повинна функціонувати система оподаткування і якими податковими перевагами вона володіє.

Поняття розглядаються як рівноправні взаємодоповнюючі частини системи податкового управління:

– податкове прогнозування – процес обґрунтування потенційних розмірів податкових доходів у перспективі, шляхів і термінів реалізації завдань та цілей, визначених у системі податкової та бюджетної політики;

– податкове планування – діяльність учасників бюджетно-податкового процесу за визначенням на заданий часовий період економічно та соціально обґрунтованого рівня податкових вилучень до бюджетів різних рівнів.

Поняття «податкове планування» ширше за поняття «податкове прогнозування»:

– податкове планування – комплекс заходів щодо визначення обсягів, структури та етапів мобілізації податкових платежів у бюджетну систему країни відповідно до програм її соціально-економічного розвитку;

– податкове прогнозування – процес визначення на певний часовий період економічно обґрунтованого завдання щодо податкових платежів у бюджетну систему країни.

Поняття «податкове прогнозування» ширше за поняття «податкове планування»:

– податкове прогнозування – процес розрахунку податкових баз із кожного податку і збору, систематичного спостереження за динамікою їх надходження протягом ряду звітних періодів, визначення стану заборгованості за податковими платежами, оцінки підсумків трансформації податкового законодавства;

– податкове планування – комплекс заходів, методів, процедур і управлінських впливів, спрямованих на реалізацію цілей державної податкової політики.

Як зазначають Меских К.Л., Крисоватий А.І., Валігура В.А., «зміст податкового планування надходжень як область наукових і прикладних знань зумовлено, перш за все, тією функцією, яку воно виконує в системі інших автономних підсистем управління в податковому адмініструванні. Такою функцією відповідно до теорії менеджменту є планування» [3; 4].

Розглядаючи податкове планування як процес, що представляє складову частину державного податкового менеджменту, вчені визначають його як «сукупність заходів та методів організації податкових відносин із метою забезпечення формування дохідної частини бюджету та впливу податків на розвиток виробництва та соціальної сфери» [6].

Зазначимо, що на макрорівні податкове планування не можна застосовувати як синонім податкового прогнозування, незважаючи на тісний взаємозв'язок цих базових інструментальних складових частин механізму розвитку економіки.

На наш погляд, поняття «податкове планування» й «податкове прогнозування» макрорівня включає в себе ряд компонентів, що визначають їх межі:

1) на певних часових відрізках податкового планування передує податкове прогнозування;

2) податкове прогнозування – це систематизована діяльність податкових органів, спрямована на реалізацію цілей та завдань податкової політики, що діє в конкретний період часу, виходячи з прогнозного рівня податкових надходжень у рамках єдиного бюджетно-податкового процесу;

3) податкове планування включає в себе систематизовану діяльність податкових органів, спрямовану на визначення потенційних розмірів податкових надходжень до бюджету за конкретний період часу, що враховує фактори соціально-економічного й політичного розвитку країни, які впливають на надходження податків і зборів у рамках єдиного бюджетно-податкового процесу.

На мікрорівні традиційно сформувалося два основних підходи до визначення податкового планування:

– податкове планування розглядається як мінімізація податкових зобов'язань, тобто максимальне зниження всіх податків;

– податкове планування засноване на оптимізації як досягненні певних пропорцій у діяльності господарюючого суб'єкта, яка в деяких випадках визначається як «податковий менеджмент».

Що стосується податкового прогнозування на мікрорівні, то до визначення його сутності також підходять із двох позицій: із одного боку, податкове прогнозування визначає судження платника податків про можливі стани податкового портфеля в майбутньому і про альтернативні шляхи й терміни досягнення його цільових орієнтирів, а з іншого, податкове прогнозування виступає заключним, стратегічним рівнем податкового планування, головною метою якого є розроблення на підставі прогнозів розвитку податкової системи варіантів ведення господарської діяльності, що підвищують рівень добробуту власників і максимізують показники прибутковості та рентабельності за рахунок зниження податкових витрат.

На нашу думку, податкове прогнозування та планування мають суттєву різницю лише на державному рівні, а на рівні окремого економічного суб'єкта процес прогнозування зводиться до податкового планування як системи заходів, спрямованої на визначення планової суми податкових платежів, що підлягають сплаті в майбутніх періодах.

Державне податкове планування включає сукупність форм та методів визначення економічно обґрунтованих оптимальних параметрів оподаткування та вирішення завдань, що виконуються державними органами управління, спрямованих на реалізацію функцій податків і забезпечення максимально можливого обсягу податкових надходжень у бюджетну систему при заданих параметрах податкового потенціалу.

На думку Карпа М.В., «податкове планування на державному рівні передбачає аналіз надходження податків, тенденцій та факторів зростання бази оподаткування і на цій основі визначення обсягу податкових надходжень до бюджетів. Організація як функція управління податковою системою знаходить вираження у виборі та формуванні системи органів управління, порядку їх підпорядкованості, встановленні прав та обов'язків кожного органу. У ширшому розумінні ця функція передбачає також розроблення нових методів оподаткування, наприклад, зміну бази, ставки, податкових пільг, порядку подачі декларації і т.п. [2].

У рамках держави процес податкового планування можна представити у вигляді такої схеми (рис. 1):

Відмітимо, що ключовим моментом у державному податковому плануванні є встановлення цілей, на досягнення яких орієнтована система оподаткування. Від того, наскільки поставлені цілі будуть відповідати сучасному стану справ в економіці конкретної країни, залежатиме, наскільки позитивними або негативними будуть наслідки проведених заходів, економічне зростання та потенціал країни, добробут і якість життя населення.

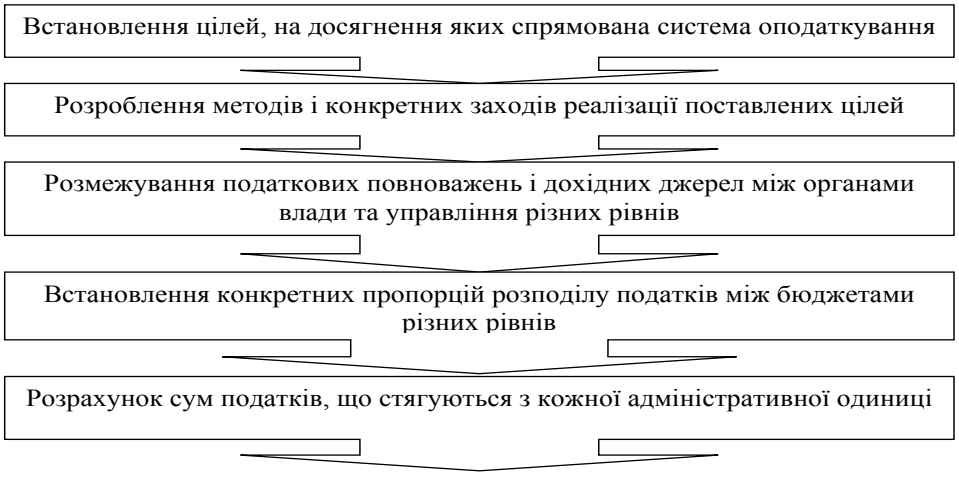


Рис. 1. Процес податкового планування в рамках державної податкової політики

Державне податкове прогнозування є основою для розроблення соціально-економічного прогнозу країни, регіонів на середньостроковий і довгостроковий періоди.

Таким чином, податкове планування і прогнозування представляють собою єдиний процес, у рамках якого відбувається постійне корегування рішень, показників, заходів щодо досягнення поставлених цілей, системи контролю та моніторингу податкових процесів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для ефективної взаємодії елементів системи податкового прогнозування та планування потрібні масштабні й тривалі інституційні перетворення, які, у свою чергу, здатні викликати економічний резонанс на мікро- та макрорівнях системи оподаткування. У цих умовах необхідно, щоб державна податкова політика сприяла узгодженості в реалізації своєї фіскальної, стимулюючої та регулюючої функцій, тобто відносини між органами державної влади, що забезпечують стягування податків, і суспільством повинні стати не тільки фіскальними, але і партнерськими.

Оскільки однією з основних функцій держави є забезпечення стабільного зростання податкових надходжень та достатнього обсягу доходів бюджету, що є основою для реалізації та фінансування соціальних програм і системи заходів, спрямованих на підвищення рівня податкової культури, то особливого значення набуває розроблення чіткої державної податкової стратегії, структурним елементом якої може бути визнано ефективне прогнозування та планування обсягів податкових потоків.

Список використаних джерел:

1. Гогіна О.М. Концептуальні засади та необхідність розвитку державного податкового менеджменту в Україні. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки.* 2012. Вип. 3. С. 273–278.

2. Карп М.В. Налоговый менеджмент : учебник для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 477 с.

3. Крисоватий А.І., Валігура В.А. Домінанти гармонізації оподаткування : національні та міжнародні вектори : монографія. Тернопіль : Підручники і посібники, 2010. 248 с.

4. Меских К.Л. Основы планирования бюджетных назначений в налоговых органах. *Финансы и кредит.* 2010. № 3. С. 23–28.

5. Островецький В.И. Планирование и прогнозирование доходов бюджета. *Теория и практика управления.* 2004. № 12. С. 19–24.

6. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування : монографія / Ю.Б. Іванов, О.М. Тищенко, Г.М. Дорожкіна, В.В. Карпова та ін. ; за заг. ред. проф. Ю.Б. Іванова. Харків : ВД «ІНЖЕК», 2007. 448 с.

7. Харко Д.О. Правова природа тіньової економіки: поняття, причини та напрями детінізації. *Вісник Львів. ун-ту, серія юрид.* Вип. 52. 2011. С. 351–357.

References:

1. Gogina O.M. (2012) *Kontseptual'ni zasady ta neobkhidnist' rozvytku derzhavnoho podatkovoho menedzhmentu v Ukraini* [Conceptual framework and necessity of development of state tax management in Ukraine] *Visnyk Chernivets'koho torhovel'no-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky* [Bulletin of the Chernivtsi Trade and Economic Institute. Economic Sciences], Vol 3. Pp. 273-278 [Ukraine].

2. Karp M.V. (2001) *Nalohovyj menedzhment : uchebnyk dlia vuzov* [Tax Management: a textbook for universities], Press UNITY-DANA, Moscow, 477 p. [Russia].

3. Krisovyty AI, Valigura V.A. (2010) *Dominanty harmonizatsii opodatkuvannia : natsional'ni ta mizhnarodni vektory* [Dominances of tax harmonization: national and international vectors] Monograph, Press Textbooks and manuals, Ternopil, 248 p [Ukraine].

4. Meskikh K.L. (2010) *Osnovy planyrovanyia biudzhetnykh naznachenyj v nalohovykh orhanakh* [Basics of planning budget assignments in the tax authorities] *Fynansy y kredyt* [Finance and credit], vol. 3, Pp.23-28 [Russia].

5. Ostrovetsky V. I. (2004) *Planyrovanye y prohnozyrovanye dokhodov biudzheta* [Planning and forecasting budget revenues] *Teoryia y praktyka upravlenyia* [Theory and practice of management], vol.12, Pp. 19-24 [Russia].

6. Ivanov Yu.B., Tishchenko O.M., Dorozhkina GM, Karpova V.V.et al (2007) *Problemy rozvytku podatkovoi polityky ta opodatkuvannia* [Problems of development of tax policy and taxation / edit prof. Yu.B. Ivanov], Monograph, Press VD "INZHEK", Kharkiv, 448 p [Ukraine].

7. Harko D.O. (2011) *Pravova pryroda tin'ovoi ekonomiky: poniattia, prychyny ta napriamy detinizatsii* [The legal nature of the shadow economy: the notion, causes and directions of shadowing] *Visnyk L'vivivs'koho universytetu, seriya yurydychni nauky* [Visnyk of Lviv University, series of jurisprudence], Issue 52, p.351-357 [Ukraine].

УДК 351:681.32
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-37-43

О. Л. Дурман, старший викладач
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного
технічного університету

GOOD GOVERNANCE – ОСНОВА ДЛЯ РОЗБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядається сутність сучасної світової управлінської моделі «Good Governance» (належне урядування), необхідність упровадження якої залежить від змін, які відбуваються в українському суспільстві щодо модернізації системи державного управління.

Ключові слова: *публічне управління, публічний менеджмент, Good Governance, моделі публічного управління, стратегія розвитку.*

O. L. Durman. Good Governance – basis for building an effective public administration system

Changes in Ukrainian society are aimed at changes in modern public administration. Examples are the tried and tested governance mechanisms of European countries, which will allow the development of optimal public administration systems at all levels of the state apparatus. One such example is the concept of "Good Governance" (good, proper management), which combines two basic elements: the democratic practice of making and implementing management decisions and efficiency (achieving results while minimizing costs).

After the events of 2013–2014 (the refusal of President Yanukovich to sign the Ukraine-EU Association Agreement, the second Maidan, the events in the east of Ukraine and the annexation of the Crimea, etc.) Ukraine has changed the principles of its strategic development and directed its views on the EU, distancing itself from the CIS and the Customs Union. And already in the signed 2015 Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020" it was stated that the purpose of the Strategy is to introduce European standards of living in Ukraine and Ukraine's leading position in the world

At the disposal of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On some issues of reforming the state administration of Ukraine", which approved the Strategy of reforming public administration for 2016–2020, it is indicated that the principles of reforming the public administration system in Ukraine should be based on the principles formulated in the SIGMA document "Principles of public administration. The main principles defined in this document, other than those mentioned, include the following: appropriate legislation; participation; openness; transparency of decision making; proper organization; proper staff; proper financial and budgetary management efficiency; conformity; a responsibility; supervision.

Thus, it can be said that the transition to the model of equitable governance implies structural changes in the system of state administration, associated with the provision of greater independence to the lower level of the management hierarchy (including functional, material, financial, administrative).

That is, in a general sense, the positive need for the concept of "Good Governance" lies in the fact that public administration loses its former rigidity, detailedness and regulability.

Key words: *public administration, public management, Good Governance, public administration models, development strategy.*

Постановка проблеми. Зміни в українському суспільстві вимагають застосовування до сучасного державного управління апробованих механізмів управління європейських країн, що дадуть змогу розробляти оптимальні системи державного управління на всіх рівнях державного апарату, діяльність якого будувалася б на прозорості, чесності та довірі народу до

© **О. Л. Дурман, 2019**

влади і навпаки. Одним із таких механізмів є концепція «Good Governance» (добре, належне урядування), яка поєднує в собі два базових елементи: демократичність практики прийняття та реалізації управлінських рішень і ефективність (досягнення результату за умов мінімізації витрат).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням сучасної управлінської моделі «Good Governance» займалися такі провідні вчені, як: Воробйова О.П, Колодій А.Ф., Солових В. П. Стрілець Ю. П., Толкованов В.В., Дем'янчук О.П. та інші.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо концепції «Good Governance» як основи для розбудови ефективної системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Еволюція розвитку публічного управління в Україні мала і має надзвичайно складний та неоднорідний характер, що зумовлений постійною зміною політичного життя, яке накладало значний відбиток на розвиток державного управління.

Глобальні трансформаційні процеси економічного, політичного й соціального характеру, що відбулися наприкінці XX ст., зумовили необхідність перегляду численних теорій і понять, відмови від застарілих моделей та пошуку нових альтернативних шляхів розвитку суспільства. На тлі цих змін перед Україною постає питання щодо формування сучасної парадигми державного управління й побудови на її основі управлінської системи, яка б відповідала викликам сьогодення та була спроможна ефективно функціонувати в умовах інформаційної цивілізації [1].

Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, вимагають модернізації системи державного управління, а це відкриває можливості для її новітнього розвитку в сучасних умовах суспільного розвитку. Наявна модель державного управління України не відповідає стратегічному курсу країни, спрямованому на європейські стандарти демократичного врядування, оскільки є неефективною та схильною до корупції, надмірно централізованою, закритою від суспільства та відчуженою від потреб громадянина. Саме тому актуальною і соціально значущою є проблема підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості наданих державою послуг, що відповідають сучасним вимогам суспільства [2].

Комплексне реформування системи державного управління в Україні має багатоетапний характер, до сьогодні ще не завершене і прагне до зміцнення механізмів державного управління через демократичне вдосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади [3].

Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на період до 2015 р. повинно було стати створення реальних передумов розв'язання основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до Європейського Союзу (ЄС). На думку авторів дослідження «Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції», ця мета мала стати додатковим потужним стимулом і каталізатором відповідних соціально-економічних та політичних перетворень і, разом зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та формуванням взаємовигідних відносин із партнерами по СНД (Співдружність незалежних держав), мала стати чинником, який зміцнить економічний потенціал, виведе національну економіку на якісно новий рівень. Але необхідно враховувати, що входження до регіональних інтеграційних об'єднань та міжнародних організацій для України можливе лише на паритетній основі, із забезпеченням пріоритету національних інтересів та національної безпеки, на базі відповідальності влади перед українськими громадянами і бізнес-спільнотою щодо забезпечення їх інтересів як на внутрішньому, так і на європейському просторі [4].

Після подій 2013–2014 років (відмова Президента В. Януковича від підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС, другий Майдан, події на сході України та анексія Криму тощо)

Україна змінила принципи свого стратегічного розвитку та спрямувала погляди на ЄС, дистанціонувавшись від СНД та Митного Союзу. І вже в підписаній 2015 року Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [5] вказувалося, що метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами:

– **вектор розвитку** – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

– **вектор безпеки** – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного й неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

– **вектор відповідальності** – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток усієї країни;

– **вектор гордості** – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реформування державного управління України», яким затверджена Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр., зазначено, що в основу реформування системи державного управління в Україні мають бути покладені принципи, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління» [6]. До числа основних принципів, визначених у цьому документі, крім зазначених, відносяться такі: **належне законодавство; участь; відкритість; прозорість прийняття рішень; належна організація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідність; відповідальність; нагляд** [7].

Спроможність системи державного управління до еволюційних перетворень аналізується завдяки системно-функціональному аспекту, який відстежує реалізацію існуючої моделі управління і за необхідності її корегує. Використавши для цього методи структурно-функціонального і порівняльного аналізу об'єктів управління, можна сказати, що причинами змін у системах державного управління є зміни навколишнього середовища, які диктують державі свої умови. Зараз суспільство відповідає перехідній моделі управління від «директивної» до «нового публічного менеджменту», але зміни потреб нашого суспільства та стандарти ЄС, до якого прагне Україна у своєму геополітичному розвитку, вимагає від держави переходу до нової парадигми державного управління, такої як «Good Governance» (GG).

Переклад цього поняття українською мовою дослівно – **«добре урядування»** – є завданням ще більш важким, бо втрачається його конкретний зміст. У вітчизняній державно-управлінській літературі залежно від ситуації використовуються терміни «добре», «здорове» (sound), «якісне», «відповідальне», **«належне» урядування,** але тлумачаться вони по-різному. У західних авторів порозуміння також відсутнє. Можливо, значеннєва невизначеність закладена в поняття «Good Govemance», оскільки представники різних соціальних груп у різних контекстах ставляться до нього зовсім неоднаково. Тому ми можемо визначити Good Govemance як «справедливе урядування», беручи до уваги й суб'єктивний відтінок поняття «справедливість».

У західній політико-управлінській науці наприкінці 80-х – на початку 90 х рр. XX ст. концепція «Good Governance» прийшла на зміну моделі «нового публічного менеджменту». У рамках GG державне управління розглядається як процес політичної діяльності (Politics), що потребує власних механізмів вироблення та реалізації демократичних комплексних, управлінських рішень. Появі цієї нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин як практичного, так і теоретичного характеру [8].

По-перше, трансформаційні процеси у світі змінили стан суспільної свідомості та вимоги до держави з боку суспільства й вимагали нової практики державно-управлінської діяльності. Так, актуалізація концепції Good Governance збіглася в часі з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». Особливою проблемою була нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка у принципі не виявлялося можливим.

По-друге, з'явилася низка причин, пов'язаних із розвитком власне західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики. Аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку про те, що державна влада («public administration») виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Тому не випадково відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинуті держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків.

Нарешті, по-третє, виявилися й причини науково-методологічного характеру. Більшість учених наголошують, що на зміну класичній моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, приходить нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відбиватиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, в межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадського суспільства повинні будуватися на нових засадах [9].

Більшість сучасних західних учених складовими частинами Good Governance називають такі: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість, стабільність і зрозумілість законів; терпимість, справедливість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації, свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на заслугах); підзвітність влади суспільству із загальновагомих питань.

У концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси Good Governance (рис. 1.) [10]:

1. Участь (Participation): усі чоловіки та жінки мають право голосу під час прийняття рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі слова і об'єднань.

2. Влада закону (Rule of law): правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному.

4. Відповідальність (Responsiveness): інститути та процеси слугують усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation): справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу із загальновагомих питань та процедур (policies and procédures).

6. Справедливість (Equity): усі чоловіки та жінки мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency): процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (Accountability): процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision): лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно людського розвитку.

Ці риси також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities) управління, яким ця перспектива обґрунтовується.

Отже, термін Good Governance краще сприймати як «високу здатність забезпечувати адекватне державне керування, публічне управління, вироблення адекватних політичних рішень», тобто як гармонійне поєднання політичної та адміністративної складових частин в управлінні суспільним життям [11].

Слід підкреслити, що GG не вичерпує роль держави як одного з головних механізмів у прийнятті рішень. Незважаючи на складну структуру, уряд залишається єдиним органом, який діє відповідно до Конституції і в рамках адміністративного права, а результати управління залежать від налагодженої роботи таких важелів в уряді, як прояви політики, бюджетний

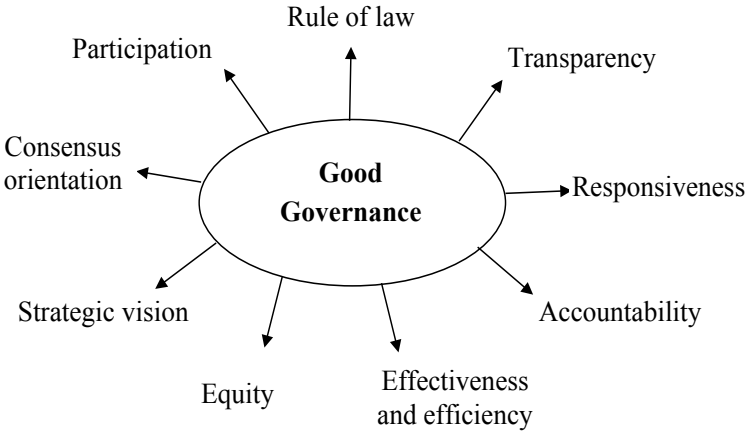


Рис. 1. Основні характерні риси Good Governance

процес, керування публічною службою і підзвітністю в рамках відповідної політико-адміністративної культури.

Цей акцент на ролі держави покликаний показати, що реалізація концепції «good governance» не веде до зменшення рівня управління соціумом. Це, звичайно, не означає, що держава знову становиться домінуючим механізмом. У новій концепції управління підкреслюється, що ні держава сама по собі, ні суспільство у відриві від держави не здатні створити діючий механізм для вирішення суспільних проблем. За словами Я. Коломана, «і держава, і суспільство стає більш проникливим, і вже неможливо сказати, де закінчується одне і починається інше. Розподіл обов'язків між урядовими і неурядовими установами кожен раз починається з переговорів» [12]. Тобто для України важливої ваги набуває запровадження новітніх моделей забезпечення якості системи державного управління.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можливо сказати, що перехід до моделі справедливого урядування припускає структурні зміни в системі державного управління, які пов'язані з наданням більшої самостійності нижньому рівню управлінської ієрархії (в т.ч. функціональної, матеріальної, фінансової, адміністративної).

Тобто в загальному сенсі позитивна необхідність концепції «Good Governance» полягає в тому, що державне управління втрачає попередню жорсткість, деталізованість і регламентованість; воно базується скоріше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, об'єднаннями громадянського суспільства і бізнесом. Реалізуючись засобами переговорів між державними і недержавними структурами, зацікавленими у спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятного результату, воно здатне більш ефективно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Список використаних джерел:

1. Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. Корженко, Л. Хашиєва. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2011. Вип. 2. С. 10–19. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_4.

2. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління.* 2015. Вип. 42. С. 30–234. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28.

3. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. URL : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf.

4. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції». URL : http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=200656&base=1.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України. URL : https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

6. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України.* 2016. № 55. Ст. 36.

7. The Principles of Public Administration: a Framework for ENP Countries. URL : http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Eng.pdf.

8. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Демократичне врядування: науковий вісник ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. 2013. URL : http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf.

9. Солових В.П. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* Серія: Управління. 2010. Вип. 1. С. 112–120.

10. Стрілець Ю.П. Принцип підконтрольності в контексті концепції «good governance». *Актуальні проблеми державного управління.* 2011. № 2. С. 319–325.

11. Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні. *Віче.* 2015. № 22. С. 10–15.

12. Шляхтун П.П. Взаємозв'язок держави і громадянського суспільства. Політологія (теорія та історія політичної науки) : навчальний посібник. Київ : Либідь. 2005. 576 с. URL : http://politics.ellib.org.ua/pages-1917.html.

References:

1. The formation of the concept of Governance in the process of forming a modern European administrative space / V. Korzhenko, L. Khasheyeva // Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2011. Vip.2. P.10-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_4.

2. Vorobyova O.P. Modern management models of New Public Management and Good Governance and their implementation in Ukraine / O.P. Vorobyov // Efficiency of public administration. 2015. Issue 42. – P.230-234. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28.

3. Areas of development of the system of public administration and its legal support. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf.

4. Strategy of economic and social development of Ukraine for 2004-2015 «By way of European integration». URL: http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=200656&base=1].

5. Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015, №. 5/2015 «On the Strategy of Sustainable Development» Ukraine-2020. URL: https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show5/2015.

6. On some issues of reforming the state administration of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016, №. 474-r / Official bulletin of Ukraine. 2016. №. 55. Art. 36.

7. The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Eng.pdf.

8. Kolodiy A.F. The Concept of Public (New) Governance in its Application to Democratic and Transitional Systems. Democratic Governance: Scientific Bulletin of LRIDA NAPA under the President of Ukraine. 2013. URL: http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf.

9. Solovy VP «GOOD GOVERNANCE» as one of the modern models of state management / V.P. Solovyh // Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management. Series: Management. 2010. Voip.1. P.112-120.

10. Strilets Yu.P. Principle of Controllability in the Context of the Concept of «Good Governance». Current Problems of Public Administration. 2011. №.2. P.319-325.

11. Demyanchuk O. Political Prospects for Good Governance in Ukraine. Veche. 2015. № 22. P. 10-15.

12. Shlyakhtun P.P. Interrelationships of powers and large organizations. Polytology (theory of history of political science): Primary school. Kyiv: Lybid. 2005. 576c. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-1917.html.

УДК 354:338.24
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-44-50

В. П. Залізнюк, кандидат економічних наук,
докторант Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ВНУТРІШНЬОЇ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ДОПОМОГИ, СПРЯМОВАНОЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

Визначено, що механізм внутрішньої продовольчої підтримки надає дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства.

Сформульовано та науково обґрунтовано методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону, заснованого на програмно-цільовому підході та міжвідомчій взаємодії органів виконавчої влади, адресному наданні субсидій на придбання вітчизняних продуктів харчування в рамках реалізації програми «Продовольча картка».

Розглянуті потенційні результати впровадження та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги дали змогу зробити висновок, що даний механізм надасть комплексний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів країни, а також буде сприяти становленню інституту забезпечення продовольчої безпеки та одночасно продовольчої незалежності України.

Ключові слова: *внутрішня продовольча допомога, продовольча безпека, продовольча незалежність, механізми, стимулювання.*

V. P. Zalizniuk. Methodological approaches on the reform of the internal food aid mechanism, determined to protect the food security of the region

It was noted that domestic food aid should include, firstly, a mechanism that combines measures aimed at increasing the physical, economic and social accessibility of low-income groups of the population to quality and safe food mainly due to domestic production in the form of subsidies or direct supplies through specialized trade organizations, and secondly, state measures to support agricultural producers. The mechanism of domestic food support provides effective assistance to food producers, ensuring a steady demand for products of local producers, in a context of reducing the purchasing power of the population, excluding from the food chain ineffective intermediaries, which in general contributes to increasing the physical, economic and social accessibility of food.

Methodological approaches to the mechanism of internal food assistance aimed at ensuring food security of the region are formulated and scientifically substantiated, based on the program-target approach and interagency cooperation of executive authorities, targeted subsidies for the purchase of domestic food products within the framework of the implementation of the "Food Card" program on the principles: guarantee of economic access of the population to food regardless of income level; the priority of low-income categories of the population; targeting of domestic food aid; priority of domestic food producers; multi-purpose orientation of the mechanism of internal food aid; regional differentiation.

To function the system of internal food aid, to ensure the uninterrupted supply of food products to the population, while avoiding unwarranted price increases and the emergence of a deficit, it is proposed at the level of local governments to establish a coordinating body for the system of distribution of domestic food aid. He should carry out the following tasks: to be fully responsible for domestic food aid in the region; to solve the tasks of modernizing the system of social nutrition, targeted assistance through the creation of commodity infrastructure; have all the powers to consolidate orders for social nutrition in all social institutions, as well as possess and control functions; to prepare and make changes to the normative base for providing catering

© В. П. Залізнюк, 2019

services and targeted assistance to low-income groups of the population; to choose the catering operators, on the basis of which an inter-district center for manning and distribution will be created; to analyze the work of institutions involved in the internal food aid system; to take necessary measures for the unification of orders and the creation of a single catering complex.

The potential results of the implementation and functioning of the mechanism of internal food assistance were considered, and it was concluded that this mechanism will have a comprehensive impact on the socio-economic development of the regions of the country, and will contribute to the establishment of the Institute for ensuring food security, as well as the food independence of Ukraine.

Key words: *internal food aid, food security, food independence, mechanisms, incentives.*

Постановка проблеми. Створення системи внутрішньої продовольчої допомоги як фактора, що забезпечує продовольчу безпеку держави, в сьогоднішніх реаліях особливо актуально. Соціально-економічна сутність внутрішньої продовольчої допомоги полягає в забезпеченні малозабезпечених категорій населення здоровим харчуванням, створенні механізму адаптації держави до зобов'язань члена СОТ щодо обмеження обсягів державної підтримки аграрного сектора економіки. Щоб не допустити зниження доступності до продовольства малозабезпечених категорій населення, необхідно наростити ресурсну базу продовольства, забезпечити продовольчу безпеку, економічну, фізичну і соціальну доступність малозабезпечених категорій населення до здорового харчування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретичних підходів щодо забезпечення продовольчої безпеки внесли такі відомі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О.П. Комарніцька, Г.Є. Шахназарян, John J. Wallis, Douglass C. North та інші. Проте в науковій літературі фрагментарно висвітлено питання формування механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону, що потребує подальшого дослідження у цьому напрямі.

Метою статті є сформулювати та науково обґрунтувати методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги, спрямованої на забезпечення продовольчої безпеки регіону.

Виклад основного матеріалу. Система внутрішньої продовольчої допомоги вирішує завдання зниження рівня бідності шляхом забезпечення пріоритетної підтримки малозабезпечених категорій населення, які не мають достатніх коштів на здорове харчування; з іншого – виробники та переробники сільськогосподарської продукції отримують стабільне довгострокове замовлення на свою продукцію [4]. Державна підтримка реалізується через створювану в масштабах країни інфраструктуру розподілу внутрішньої продовольчої допомоги. На практиці регіони самі вибирають прийнятні способи надання допомоги малозабезпеченим категоріям населення, які через матеріальні труднощі не можуть дозволити собі різноманітне харчування.

На нашу думку, механізми внутрішньої продовольчої підтримки надають дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства (табл. 1).

Пропонований механізм реалізації програми «Продовольча картка» передбачає здійснення щомісячних грошових виплат учасникам програми (одержувачам адресної продовольчої допомоги) для придбання ними продуктів харчування місцевого виробництва. При цьому програмою передбачається використання спеціальних розрахункових банківських карток, що працюють в платіжній системі та приймаються в торгових організаціях – учасниках реалізації проекту.

Таблиця 1

Мета, завдання, принципи, напрями та механізм надання внутрішньої продовольчої допомоги малозабезпеченому населенню

Складник	Сутність
Мета	Забезпечення гарантованого соціального доступу населення до продовольства в обсягах, відповідних раціональним медичним нормам для малозабезпеченого населення країни
Завдання	1) удосконалення законодавства України, яке інституціоналізує та регламентує реалізацію механізму внутрішньої продовольчої допомоги; 2) розробка концепцій та програм розвитку механізму внутрішньої продовольчої допомоги в регіонах країни; 3) забезпечення відповідності безпеки харчових продуктів, наданих в рамках продовольчої допомоги, вимогам, які пред'являються системою технічного регулювання; 4) формування та розвиток виробничої та товаропровідної інфраструктури, що забезпечує функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги в регіонах країни; 5) інформування населення про умови отримання ним адресної продовольчої допомоги; 6) проведення моніторингу та оцінка результативності реалізації заходів щодо формування та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги.
Принципи	1) гарантованість доступу населення до продовольства незалежно від рівня його доходів; 2) пріоритетність малозабезпечених категорій населення під час визначення одержувачів внутрішньої продовольчої допомоги; 3) адресність надання внутрішньої продовольчої допомоги; 4) пріоритетність вітчизняних виробників продуктів харчування піж час формування переліку постачальників харчових продуктів для надання внутрішньої продовольчої допомоги; 5) багатоцільова спрямованість механізму внутрішньої продовольчої допомоги, що передбачає, по-перше, підтримку малозабезпеченого населення з метою підвищення для нього соціальної доступності продовольства, по-друге, підтримку вітчизняних виробників продовольства; 6) регіональна диференційованість, що передбачає врахування регіональної специфіки споживання та виробництва продуктів харчування.
Одержувачі	Населення країни, яке належить до категорії малозабезпечених
Механізм надання внутрішньої продовольчої допомоги	Надання коштів для здійснення цільових видатків (придбання продовольчих товарів) малозабезпеченим громадянам-отримувачам адресної продовольчої допомоги в рамках реалізації програми «Продовольча картка».

Наприклад, в США існує Програма продовольчих купонів (The Food Stamp Program) – головна програма продовольчої допомоги. Запроваджена у 1961 році як тимчасова, вона стала постійною з 1964 року і передбачає випуск купонів, які дають право малозабезпеченим верствам населення отримувати на них продукти харчування в торговій мережі. У середині 90-х років в США розпочався перехід із системи паперових продовольчих купонів на комп'ютеризовану систему. Отримувачам допомоги відкривається рахунок у розмірі місячної суми, яка перераховується на пластикову картку [1].

У реалізації програми «Продовольча картка» задіяні відразу три міністерства: Міністерство аграрної політики України, Міністерство соціальної політики України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

Метою всіх міністерств в кінцевому підсумку є формування дієвого практичного інструменту щодо забезпечення продовольчої безпеки. Однак завдання та функції кожного з них у програмі «Продовольча картка» різні.

Першочерговим завданням Міністерства соціальної політики України є безпосередньо забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених громадян шляхом створення умов, в яких для них може бути забезпечена соціальна доступність продовольства. Відповідно, функціями Міністерства соціальної політики України та підвідомчих йому відділів соцзахисту в реалізації Програми є організація взаємодії з громадянами – потенційними одержувачами продовольчої допомоги, інтеграція громадян в процес реалізації Програми та організація прийому та обробки документів, які повинні бути надані громадянами для отримання адресної продовольчої допомоги.

Завданням Міністерства аграрної політики України є використання програми «Продовольча картка» як дієвого механізму підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників, заснованого на «тягнучому» принципі. У зв'язку з цим функціями Міністерства аграрної політики є відбір сільськогосподарських підприємств з метою найбільш ефективного розвитку сільськогосподарського виробництва, посилення територіальної та міжрегіональної спеціалізації, розвитку кластерів. Критерієм відбору, крім традиційних показників економічної ефективності, повинен служити такий показник, як частка імпортного складника в собівартості виробленої продукції. Таким чином, має здійснюватися стимулювання до використання сільськогосподарськими товаровиробниками вітчизняних матеріально-технічних ресурсів, в тому числі машин й устаткування, насіння, добрив, засобів захисту рослин тощо. Використання цього критерію під час вибору постачальників сільськогосподарської продукції в рамках надання продовольчої допомоги сприятиме досягненню справжньої продовольчої незалежності країни.

Завданням Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є використання механізму внутрішньої продовольчої допомоги з метою розвитку вітчизняної харчової та переробної промисловості, ринкової інфраструктури, в тому числі логістичної. Крім цього, найважливішим завданням Міністерства є реалізація стратегії імпортозаміщення, спрямована на підвищення частки вітчизняних виробників продуктів харчування на агропродовольчих ринках країни. Функціями Міністерства економічного розвитку і торгівлі в реалізації програми «Продовольча картка» є розробка методики відбору переробних підприємств – виробників продуктів харчування, а також організацій торгівлі, в яких власники продовольчих карток зможуть придбати продукти харчування, тобто отримати продовольчу допомогу.

Функцією Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів у реалізації Програми є організація контролю відповідності безпеки продуктів харчування, що надаються в рамках продовольчої допомоги.

В якості емітента продовольчих карток пропонуємо Ощадбанк, тому що на відміну від комерційних банків, єдиним його акціонером є держава, що забезпечить високу ступінь надійності всіх операцій та низький ступінь ризику. Функцією Ощадбанку є виконання процесингу платіжних операцій та випуск продовольчих карток.

Організація взаємодії між міністерствами, що беруть участь в реалізації програми та Ощадбанком-емітентом продовольчих карток, покликана здійснювати спеціально створена міжвідомча робоча група (далі – Робоча група). Як основний принцип, відповідно до якого Робочою групою будуть прийматися рішення, пропонуємо розглядати колегіальність. У складі

Робочої групи повинні бути присутніми представники всіх відомств, що беруть участь в реалізації Програми. В обов'язки Робочої групи має входити взаємодія з підприємствами АПК та організаціями торгівлі, формування переліку постачальників й торгових організацій, що беруть участь в реалізації Програми. Крім того, на міжвідомчу робочу групу покладена важлива функція моніторингу та підготовка щорічних звітів про хід реалізації програми «Продовольча картка».

Механізм внутрішньої продовольчої допомоги, представляючи собою організаційно-економічний механізм, крім вищенаведених організаційних функцій, має на увазі наявність певних економічних стимулів для всіх учасників механізму [3]. Для вітчизняних сільськогосподарських підприємств таким стимулом має бути створення гарантованого попиту на їхню продукцію, що особливо цінно в умовах нестабільності аграрних ринків. Для вітчизняних переробників-виробників продуктів харчування найважливішим економічним стимулом участі в програмі «Продовольча картка» є довгострокове проникнення й присутність в торгових мережах. Для торгових організацій важливий економічний стимул – формування стійкого за обсягами продажів сегмента покупців на даний момент, в умовах, коли спостерігається скорочення попиту. Для одержувачів продовольчої допомоги прямий економічний стимул – фактичне збільшення їх доходів, підвищення купівельної спроможності, зростання обсягів споживання продуктів харчування.

За зовнішнім виглядом продовольча карта представляє собою звичайну дебетову банківську карту, за допомогою якої учасники програми зможуть купувати продукти харчування у відповідних магазинах.

Пропонована нами концепція програми «Продовольча картка» передбачає виконання ряду імперативів:

1) правом отримання карток, відповідно до програми, повинні бути наділені одержувачі – громадяни, які мають дохід нижче встановленої величини прожиткового мінімуму;

2) грошові кошти, що надходять на продовольчі картки, можуть бути витрачені власниками карток винятково на придбання продуктів харчування;

3) до переліку продовольчих товарів, які можуть бути придбані за продовольчими картками, повинні включатися винятково вітчизняні продукти харчування. Ще більш кращий варіант включення місцевих продуктів харчування, вироблених на території безпосередньо того регіону, де проживають одержувачі внутрішньої продовольчої допомоги, – власники продовольчих карток;

4) під час формування переліку продуктів харчування, на які учасники програми зможуть витратити кошти, що виділяються в якості адресної продовольчої допомоги, в пріоритеті мають бути ті види харчових продуктів, які споживаються населенням в недостатніх обсягах порівняно з раціональними медичними нормами;

5) під час формуванні переліку торгових підприємств, що беруть участь в реалізації програми «Продовольча картка», першочерговим завданням має бути забезпечення максимального охоплення території регіону, в тому числі й у сільській місцевості;

6) кожен одержувач адресної продовольчої допомоги – учасник програми «Продовольча картка» – повинен мати право самостійного вибору продуктів харчування з встановленого переліку.

Реалізація програми «Продовольча картка» створить передумови для досягнення зазначеної вище мети механізму внутрішньої продовольчої допомоги – забезпечення соціальної доступності продуктів харчування в обсягах, відповідних раціональним нормам, для громадян, що належать до категорії малозабезпечених. Крім цього, впровадження та функціонування механізму ВПП сприятиме досягненню цілої низки очікуваних результатів (рис. 1).

Рис. 1. Очікувані результати функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги

Для функціонування системи внутрішньої продовольчої допомоги, забезпечення безперебійного постачання населення продовольчими товарами, не допускаючи при цьому необґрунтованого зростання цін та виникнення дефіциту, пропонуємо на рівні місцевих органів управління створити координуючий орган системи розподілу внутрішньої продовольчої допомоги, що виконує наступні завдання:

– нести повну відповідальність за внутрішню продовольчу допомогу на території регіону;

– вирішувати завдання з модернізації системи соціального харчування, адресної допомоги через створення товаропровідної інфраструктури;

– володіти всіма повноваженнями щодо консолідації замовлень на соціальне харчування в усіх установах соціальної сфери, а також володіти й контролюючими функціями;

– підготовляти та вносити зміни в нормативну базу на надання послуги громадського харчування та адресної допомоги малозабезпеченим категоріям населення;

– вибирати операторів громадського харчування, на базі яких буде створюватися міжрайонний центр комплектування та дистрибуції;

– аналізувати роботу установ, що беруть участь в системі внутрішньої продовольчої допомоги;

– проводити необхідні заходи щодо об'єднання замовлень та створення єдиного комплексу громадського харчування.

Таким чином, розглянувши потенційні результати впровадження та функціонування механізму внутрішньої продовольчої допомоги, можемо зробити висновок, що даний механізм надасть комплексний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів країни, а також буде

сприяти становленню інституту забезпечення продовольчої безпеки та одночасно й продовольчої незалежності України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що внутрішня продовольча допомога має включати в себе: механізм, який поєднує в собі заходи, спрямовані на підвищення фізичної, економічної та соціальної доступності малозабезпечених категорій населення до якісного й безпечного продовольства головним чином за рахунок вітчизняного виробництва, в формі субсидій або прямих поставок через спеціалізовані торгові організації; державні заходи підтримки аграрних товаровиробників. Механізм внутрішньої продовольчої підтримки надає дієву допомогу виробникам продуктів харчування, забезпечуючи стійкий попит на продукцію місцевих товаровиробників, в умовах зниження купівельної спроможності населення, виключаючи з продовольчого ланцюжка не ефективних посередників, що в цілому сприяє підвищенню фізичної, економічної та соціальної доступності продовольства.

Запропоновані методичні підходи щодо механізму внутрішньої продовольчої допомоги можуть бути використані для удосконалення програмно-цільового підходу та міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Комарніцька О.П. З історії державного забезпечення продовольчої безпеки в США та Україні. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/INB/2008–4/08kopbsu.pdf.

2. Дацій Н.В. Новітні технології корпоративного менеджменту в умовах сучасних соціально-економічних трансформацій [колективна монографія]. К. : Вид. центр КНЛУ, 2014. 330 с.

3. Wallis, John J. Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970, in Ctanley Engermann and Robert Gallman (eds,) Longterm factors in American Economic Growth. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 95–161.

4. Wold Food Summit, WFS 96\3. CorrU, Rome, Italy, 1996, P. 35–50.

References:

1. Komarnitskaya O.P. (2008) *Z istoriyi derzhavnoho zabezpechennya prodovol'choyi bezpeky v SSHA ta Ukrayini.* [From the history of state food security in the USA and Ukraine] URL: http: //archive.nbuv.gov.ua/e-journals/INB/2008-4/08kopbsu.pdf.

2. Datsii N.V. (2014) *Novitni tekhnolohiyi korporatyvnoho menedzhmentu v umovakh suchasnykh sotsial'no-ekonomichnykh transformatsiy* [The latest technologies of corporate management in the context of modern socio-economic transformations], Collective monograph, View. KHLU Center. Kyev, 330 p.

3. Wallis, John J. (1986) Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970, in Ctanley Engermann and Robert Gallman (eds,) Longterm factors in American Economic Growth / John J. Wallis, Douglass C. North. – Press University of Chicago? Chicago, p. 95–161. [USA].

4. Wold Food Summit (1996), WFS 96\3, CorrU, Rome, p. 35-50. [Italy].

УДК 378:005]:327
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-51-56

Т. О. Костюк, кандидат політичних наук,
доцент, старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії інтернаціоналізації
вищої освіти Київського університету
імені Бориса Грінченка

СТРАТЕГІЯ «НОВОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ» В ЄВРОПІ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ВИЩУ ОСВІТУ

Впродовж останніх десятиліть всі країни ОЕСР запровадили реформи державного сектору для підвищення ефективності та підвищення ефективності та результативності роботи громадських організацій. Такі реформи також відбулися у сфері вищої освіти. Проведені заходи значною мірою теоретично класифікуються в рамках концепції нового державного управління (New Public Management, NPM, далі по тексту послуговуватимемося англійською абревіатурою, вона усталена і звична для міжнародного наукового дискурсу з публічного адміністрування – авт.). Це спонукало до детального вивчення концепції NPM та її накладення на галузь вищої освіти. Методологія дослідження побудована за принципом дедукції: спочатку розкривається зміст та суть концепції, її характеристики, потім аналізується її вплив на вищу освіту загалом та ілюструється прикладами впливу цієї концепції на ЗВО деяких країн.

Ключові слова: *державне управління, нове публічне адміністрування, вища освіта, ЗВО.*

T. O. Kostiuk. "New Public Management" concept implementation in Europe and its influence on higher education

New Public Management (NPM) proclaims its main demand to the administrative processes under the slogan: "less government and greater governance" are key terms related to NPMs (De Boer et al, 2007). It soon got clear that the NPM contained various doctrinal statements concerning manual professional management in the public sector, clear standards and enforcement measures, greater emphasis on release control, transition to disaggregation of the public sector subdivisions and to more competitive public sector, emphasizing private sector management styles, emphasizing the greater discipline and antipathy of using resources. At the same time NPM let establish the priorities by authorities and institutions, determine goals and results, strengthen leading potential, accept client orientation, adopt new schemes for the distribution of budgetary funds, when the input is more affected than the contribution.

If to talk about New Public Management influence in the sphere of higher education it touched the issues of administrative and management functions at universities; determined the focus on educational services customers (client orientation); led to diversification of funding mechanisms of the universities; stimulated new participants in the governing councils and councils of universities, quality control and research funding agencies; underlined the value for money with a high emphasis on costs and profits.

When they talk about the involvement of the NPM in higher education, the term "management" means governance and includes both public administration of higher education institutions and the management of decentralized levels within single institutions, for example, faculties, institutes, central departments, at a certain level of government. Reform from the old public administration to the new public administration in higher education is a change in governance from the "government to management" or, more accurately, to "less government and greater governance" like in any other field.

Key words: *public administration, new public management, higher education, HEI.*

Постановка проблеми. З 1980-х років концепція нового державного управління (New Public Management, NPM) була домінуючою парадигмою в теорії та практиці державного управління. Її поширення (в основному в Великобританії) є однією із яскравих міжнародних

© **Т. О. Костюк, 2019**

тенденцій у сфері державного управління. Зростання значущості NPM можна пов'язати з: 1) спробами уповільнити або припинити зростання ролі уряду в тому, що стосується відкритих державних витрат і кадрового забезпечення; 2) переорієнтацією на зростаючу приватизацію та квазіприватизацію та відсутність основних державних установ, які працюють за принципом субсидіарності у наданні послуг; 3) розвиток автоматизації процесів у виробництві та розподілі комунальних послуг, зокрема через інформаційні технології; 4) орієнтацією на міжнародні норми в управлінських процесах щодо розробки політики, стилів прийняття рішень і міжурядової співпраці, відмову від старих і непопулярних більше традицій спеціалізації окремих країн у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд наукової літератури (Ferlie, Musselin and Andresani, Gruening, Osborne, Pollitt and Bouckaert) із заявленої тематики дає можливість отримати наступний перелік основних принципів NPM: (1) звернення до керівництва приватним сектором; (2) наявність практичного управління та організаційного розмежування між органами впровадженням та виробленням політики; (3) керівництво на засадах підприємництва; (4) контроль вхідних і вихідних даних, оцінювання та управління продуктивністю та аудитом; (5) дезагрегація державних послуг до їхніх основних підрозділів та орієнтація на управління витратами; (6) зростання використання ринків, конкуренції та контрактів на розподіл ресурсів та надання послуг у рамках державних послуг; (7) бажання розглядати користувачів послуг як клієнтів; і (8) волю до виробництва [8; 9; 13; 15].

Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B. and C. Musselin [1; 2; 12] досліджували вплив нововведень в державному управлінні на систему вищої освіти. Зокрема, вони зазначають, що вертикальна форма управління, передбачена NPM, була незабаром поставлена під сумнів або доповнена реформами, спрямованими на розвиток мережевих форм управління. Спочатку деякі політики заохочували включення зацікавлених сторін до академічних справ і таким чином розширили мережу учасників процесу прийняття рішень, а також запроваджували неакадемічні критерії, принципи та переваги в таких процесах. По-друге, централізовані способи керування були поставлені під сумнів через участь між- та наднаціональних суб'єктів у вищій освіті. Як наслідок, більшість навчальних або дослідницьких закладів вдалися до поєднання ресурсів з різних джерел і декілька рівнів походження суб'єктів. Концептуально це виглядало як багаторівневе управління.

З огляду на їхні політичні цілі реформи NPM відображають більш широкі зрушення в макрополітичній економіці у 1980-х роках. Існують сильні міжнародні відмінності в імплементації NPM, і не всі країни зрештою запровадили цей курс (наприклад, Франція та Німеччина значною мірою відкидали постулати концепції NPM. Тим не менш фактом залишаються ефективні методики впровадження NPM (наприклад, у таких країнах, як Великобританія, Нова Зеландія, Швеція та штат Альберта в Канаді). Міжнародні донорські агенції також поширили реформи NPM для країн, що розвиваються, шляхом запровадження умов для допомоги їм, оскільки вважають, що реформи NPM можуть сприяти прозорості та належному управлінню. Таким чином, реформування NPM є темою широкого міжнародного інтересу [4].

Мета статті. Головною метою нашого дослідження є – відстежити зміну підходів до унормування державного управління, зокрема через впровадження концепції нового публічного адміністрування (NPM), та визначити її вплив на систему управління вищою освітою.

Виклад основного матеріалу. NPM як модель державного управління виникла на противагу пануючим принципам бюрократії, чіткій архітектурі управління і тотальній централізації процесів в усіх галузях, ототожненню понять менеджмент, управління, адміністрування, які провокували різке падіння довіри громадян до державного управління. Це спричинило потребу укладення принципів переходу від державного керування до ефективного державно-

го менеджменту та прирощення управлінських функцій, зміщення акцентів з чіткої побудови вертикалі влади на регламентування взаємовідносин з іншими акторами соціальної взаємодії та на прирощення самоврядних функцій державних організацій нижчого щабля. Нова управлінська концепція характеризувалась субсидіарністю організації управління, клієнтоорієнтованістю, акцентом на якість послуг та рентабельність.

Як будь-яка нова концепція, концепція NPM залишила багато елементів старого стилю державного управління, але має й істотні відмінності від останнього. По-перше, NPM делегує більше повноважень виконавцям, віддає пріоритет відрядній роботі, дорученням і процесам, тоді як до цього пріоритет належав до функцій, виконання і завдання. В основі нової управлінської концепції стоять якості виконавців, широке коло кваліфікаційних компетентностей, здібність до мультизадачності, здатність до командної роботи, орієнтація на результат.

Традиційно державне управління будувалось як концепт розмежування політики і управління. Новий державний менеджмент в цьому відношенні відрізняється від теорії державно-адміністративного управління. Хоча на поверхні він постає як концепція неполітична, проте його внутрішній зміст має явно політичні підвалини й обґрунтування.

Новий тип державного управління за категоріями концепції NPM протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для визначення сутності державного управління поняття «керівництво, керування», а не «адміністрування» або «управління». Керівництво тут розуміється як система взаємодіючих громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

Коли йдеться про залучення NPM у сфері вищої освіти, термін «управління» включає як державне управління вищими навчальними закладами, так і управління відокремленими структурними підрозділами в рамках одної інституції, наприклад, факультетами, інститутами, іншими підрозділами на певному рівні управління. Перехід від старого формату державного управління у вищій освіті до нового типу державного управління за концепцією NPM – це, фактично, перехід до децентралізації процесів у взаємодії держава – університет, надання більшої автономії ЗВО та окремим структурним підрозділам в системі кожного ЗВО.

Аналіз системи управління вищою освітою та науковими дослідженнями був у центрі досліджень вищої освіти протягом десятиліть від запровадження NPM. З-поміж наукових зусиль для розробки аналітичної бази цього питання вирізняється так званий «трикутник координації» Кларка (1983): держава – ринок – академічна олігархія [3]. De Boer та інші (2009) розглядали перспективу управління як загальну аналітичну основу для вивчення всіх видів координаційних проблем у системі вищої освіти з точки зору NPM та розробили модель еквалайзера управління як аналітичний інструмент для цього. Еквалайзер управління складається з п’яти аспектів: державне регулювання, керівництво зацікавлених сторін, академічне самоврядування, управлінське самоврядування та конкуренція. De Boer і співавтори стверджували, що «конфігурація управління складається з певної суміші п’яти вимірів в певний момент часу» [5, с. 139]. Це наступні п’ять вимірів:

1) державне регулювання традиційно базується на вертикалі влади – зверху вниз. Цей вимір стосується регулювання процесами на підставі директив, уряди детально визначають поведінку в певних обставинах;

2) керівництво зацікавлених сторін стосується діяльності, яка скеровує діяльність університетів через постановку цілей та порад;

3) академічне самоврядування стосується ролі професійних спільнот у системі управління університету;

4) управлінське самоврядування стосується ієрархій в університетах як організаціях;

5) конкуренція за обмежені ресурси – гроші, персонал і престиж – всередині й між університетами відбувається в основному не на «реальних» ринках, а на «квазімаркетах», де оцінки ефективності колег замінюють показник попиту клієнтів [5, с. 138–139].

Порівняння ролі NPM у сфері управління вищою освітою в країнах з державними системами вищої освіти ілюструє, як нові ідеї реформ мають тенденцію поєднуватися з національними традиціями вищої освіти та державної служби [4; 6; 7; 10]. Реформатори вищої освіти часто адаптували тогочасні ідеї NPM на національному рівні до історично встановлених практик, балансуючи цінності академічної автономії та якості з цінностями ефективності та державного контролю. В інших випадках, як наприклад, конкурентне фінансування досліджень, NPM принесло мало практичного сенсу. Мережеве управління вплинуло в два способи. По-перше, мережеве управління вплинуло на розробку та впровадження реформ вищої освіти, наприклад у Нідерландах та Швейцарії. По-друге, мережеве управління може бути частиною результатів процесів змін з точки зору політики NPM, що ілюструє деяку невизначеність в рамках доктрини NPM. У дуже широкому сенсі, країни, що вдались до реформування за принципами NPM, отримали наступне: механізми, які підвищують конкуренцію між установами та бюджетними обмеженнями, представлені формулами формування бюджету, спрямованими на те, щоб інститути конкурували за студентів та дослідницькі фонди. Ці механізми ставали дедалі більш жорсткими, оскільки елементи бюджету на основі ефективності з часом збільшуються. Бюджетні реформи є також важливими інструментами, які забезпечують і посилюють увагу громадськості та перевіряють її ефективність.

Важливими додатковими інструментами у зв'язку з цим є розробка систем оцінки та моніторингу навчально-дослідницької діяльності. Одним із наслідків є створення проміжних установ для оцінки та акредитації внутрішніх підрозділів з оцінки та забезпечення якості освітніх послуг. Було вжито різні заходи для концентрації ресурсів між найкращими інституціями або дослідницькими групами, а інституційне управління було надзвичайно важливим питанням з неоднозначними результатами з точки зору реалізації та результатів. Проте залишається відкритим питання про те, які зміни внесли в реформу державного публічного управління NPM.

По-перше, ці реформи були спрямовані на досягнення кращого співвідношення ціни та якості в наданні державних послуг, точно відображаючи зміну політичного клімату.

По-друге, реформи NPM спрямовані на створення більшого тиску на підвищення ефективності державних установ. Зокрема, вони стосуються скасування різного роду монополій і створення конкурентного середовища для підвищення конкурентоздатності й ефективності роботи державних установ.

По-третє, реформи NPM сприяють збільшенню вибору та надають право голосу користувачам державних послуг, які розцінюються як клієнти, споживачі послуг, а це більше, ніж громадяни.

По-четверте, реформи NPM часто розглядаються як інструмент політики, який може сприяти належному управлінню та підвищенню прозорості в країнах, що розвиваються, де за роки неналежного державного управління успадковуються проблеми гармонізації законодавства та методів правління зі світовими нормами управління, високий рівень корупції тощо, а отже, будь-які управлінські реформи можуть впроваджуватись лише поза урядом, у спеціально створеному агентстві укомплектованого ретельно відібраною «модернізуючою елітою». Контраргументом, на жаль, є те, що впровадження клієнтоорієнтованих змін часто веде до корупції.

У рамках парадигми NPM було запроваджено багато реформ в системі вищої освіти. У Європі, як і в інших регіонах світу, в системі досліджень та інновацій у вищій освіті відбу-

ваються фундаментальні перехідні процеси: від регулювання до дерегуляції та конкуренції, від управління до ринку, від адміністрування до управління, ЗВО розглядаються як стратегічні організаційні суб'єкти для розвитку країн і суспільств. Сьогодні логіку змін, що впливають на світові тренди розвитку вищої освіти та ЗВО, формує триєдине завдання для галузі: оцінити перспективи систем в перехідному періоді, зосереджуючись на загальному розвитку та глобалізації та регіоналізації (Європа, Африка, Америка, Азія) у сфері вищої освіти, зважити перспективи взаємодії системи-інституції (наприклад, фінансування досліджень та інновацій) та передбачити перспективи щодо інституційних змін (наприклад, «управління змінами»).

Отже, потреба в реформах очевидна і не втрачає актуальності. Для успішної реалізації будь-яких реформ потрібні висококваліфіковані фахівці, здатні аналізувати нові контексти викликів часу і соціетальних змін, які мають управлінські та лідерські навички для їх вирішення. Розвиток ідей щодо професіоналізації функцій інституційного лідерства та управління, що супроводжується розвитком структури навчання цих змін в ЗВО та науково-дослідні установи, є в перспективі подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Bleiklie, I. (1998). Justifying the evaluative state: new public management ideals in higher education. European Journal of Education, 33(3), 299–316.

2. Bleiklie I., Enders J., Lepori B., Musselin C. (2010). New Public Management, Network Governance and the university as a changing professional organization. URL: https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/3cr7jj61bs68cvg99eta054hg/resources/npm-in-he-bleiklie-enders-lepori-musselin.pdf

3. Clark, B. R. (1983). The higher education system: Academic organization in cross-national perspective. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

4. de Boer, H. F., Enders, J., U. Schimank (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries, in N. C. Sogueland P. Jaccard (eds) Governance and Performance of Education Systems (pp. 35–54) (Dordrecht: Springer).

5. de Boer, H., Enders, J. and B. Jongbloed (2009). Market governance in higher education, in B. M. Kehm, J. Huismanand B. Stensaker (eds) The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target (pp. 61–78) (Rotterdam and Taipei: Sense Publishers).

6. de Boer, H. and J. File (2009). Higher Education Governance Reforms across Europe (Brussels: ESMU).

7. de Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. and J. File (2010). Progress in Higher Education Reform across Europe. Governance Reform, Volume 3 (Brussels: European Commission).

8. Ferlie, E., Musselin, C. and G. Andresani (2008).The steering of higher education systems – a public management perspective, Higher Education, 56(3), 325–348.

9. Gruening, G. (2001).Origin and theoretical basis of new public management, International Public Management Journal, 4, 1–25.

10. Lepori B. (2008). Research in non-University Higher Education Institutions. The case of the Swiss Universities of Applied Sciences. Higher Education, 56(1), 45-58.

11. Lepori, B. 2010. ERAWATCH Country Report 2009. Switzerland. Anonymous Brussels: European Commission, EUR23976 EN/29 – 2009.

12. Lepori, B., Fumasoli, T. (2010). Reforms in Governance and Funding of Swiss Higher Education. Report for the EU Governance and Funding project.

14. Osborne, S. (2006). The new public governance? Public Management Review, 8(3), 377–387.

15. Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading, MA: Addison-Wesley.

16. Pollitt, C., G. Bouckaert (2000). Public Management Reform: A Comparative Analysis (Oxford: Oxford University Press).

17. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press.

✧ ✧

УДК 351:628.1:331](477)
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-56-68

І. І. Крилова, кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії державного управління
при Президентові України

СТАН УПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У даній статті з'ясований стан упровадження сучасних фінансово-економічних механізмів державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Визначено, що метою державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення має бути забезпечення ефективного функціонування ринку (усунення неефективності між основними суб'єктами ринку послуг: державою, регулятором та виконавцями послуг; сприяння економічній ефективності, надійності та якості послуг, соціальним цілям, охороні навколишнього середовища тощо). У статті проаналізовано поняття «механізми державного управління», «механізми державного регулювання» та їх обов'язкові складові частини. З'ясовано, що функціонування економічного та фінансового механізмів можливо розглядати як окремі, але взаємодіючі системи, які забезпечують реалізацію державної політики, враховуючи відповідні зовнішні та внутрішні фактори, використовуючи ефективні методи та інструменти. Автором статті зазначено, що фінансовий механізм державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення слід розглядати як сукупність економіко-правових форм, методів та інструментів, які використовує держава у процесі регулювання та за допомогою яких здійснює вплив на суб'єктів ринку послуг водопостачання та водовідведення з метою забезпечення стабільного функціонування як цього ринку, так і економіки в цілому. Основною складовою частиною фінансового механізму державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення є фінансові інструменти, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій ринку. З одного боку, це ставки податків і зборів та механізм їх стягнення, а з іншого боку – інструменти державної фінансової підтримки у вигляді бюджетних програм або дотацій. Автором проаналізовано стан державного фінансування сфери, тарифної політики підприємств, упровадження державно-приватного партнерства у сфері та залучення кредитних коштів міжнародних фінансових організацій, надано рекомендації щодо покращення фінансово-економічного забезпечення сфери водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: *водопостачання, водовідведення, механізм, державне регулювання, фінансово-економічні механізми, державно-приватне партнерство, кредитні кошти.*

I. I. Krylova. State of implementation of modern financial and economic mechanisms of public regulation of water supply and wastewater

In this article the state of implementation of modern financial and economic mechanisms of state regulation of water supply and wastewater system is clarified. It has been determined that the goal of state reg-

© І. І. Крилова, 2019

ulation of the water supply and wastewater sector should be to ensure the effective functioning of the market (eliminating inefficiencies among the main actors of the market of services: the state, regulator and performers of services; promoting economic efficiency, reliability and quality of services, social goals, environmental protection, etc.). The article analyzes the concept of "mechanisms of state administration", "mechanisms of state regulation" and their obligatory components. It has been discovered that the functioning of economic and financial mechanisms can be considered as separate, but interactive systems that ensure the implementation of public policy, taking into account relevant external and internal factors, using effective methods and tools. The author of the article stated that the financial mechanism of state regulation of the water supply and wastewater sector should be considered as a combination of economic and legal forms, methods and instruments used by the state in the regulatory process and by which they influence the water supply and wastewater services market actors for the purpose ensuring the stable functioning of both this market and the economy as a whole. The main component of the financial mechanism of state regulation of the water supply and wastewater sector is the financial instruments that regulate the activities of natural monopolies of the market. On the one hand, these are taxes and fees and the mechanism for their collection, and, on the other hand, are instruments of state financial support in the form of budget programs or grants. The author analyzes the state of state financing of the sphere, tariff policy of enterprises, implementation of public-private partnership in the field and attraction of credit funds of international financial organizations, and provided recommendations for improving the financial and economic provision of water supply and sanitation.

Key words: *water supply, wastewater, mechanism, state regulation, financial and economic mechanisms, public-private partnership, credit funds.*

Постановка проблеми. Сфера водопостачання та водовідведення України потребує значних інвестицій на оновлення основних фондів підприємств водопостачання та водовідведення, реконструкцію і розвиток інженерної інфраструктури, впровадження новітніх технологій, покращення якості послуг тощо. За підрахунками Мінрегіону України, потреба в капітальних інвестиціях у сферу водопостачання та водовідведення всього складає 19 млрд. дол. США, в тому числі: 7,6 млрд. дол. США – на ремонт водопровідних мереж; 9,9 млрд. дол. США – ремонт каналізаційних мереж; 463 млн. дол. США – приведення якості питної води до норм; 1,3 млрд. дол. США – зменшення енергоємності подачі води [28; 29]. Проте за двадцять років незалежності в країні досі не вироблено ефективного механізму залучення інвестицій у сферу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань застосування фінансово-економічних механізмів у житлово-комунальному господарстві знайшли відображення в працях вітчизняних науковців і практиків державного управління: О. Білянського [2], Л. Бражнікової [5], Г. Крамаренко [16], О. Ігнатенко [10], Н. Олійник [19], В. Полуянова [21], В. Бодрова [3], І. Розпутенка, Л. Ільченко-Сюйви, О. Кілієвич [32], І. Запатріної [11], Ю. Кірсанова [14] та ін. Водночас фінансово-економічні механізми в житлово-комунальному господарстві розглядалися без урахування специфіки сфери водопостачання та водовідведення. Крім того, стан сфери водопостачання та водовідведення та державна політика сфери водопостачання та водовідведення в частині фінансово-економічних механізмів постійно змінюється, тому питання впровадження сучасних фінансово-економічних механізмів не втрачає своєї актуальності, чому і буде присвячене дане дослідження.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні стану впровадження сучасних фінансово-економічних механізмів державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі та вітчизняному законодавстві не існує загальновизначеного розуміння понять «механізми державного управління», «механізми державного регулювання», натомість існує велика кількість публікацій у галузі державного управління, в яких визначено декілька варіантів цих понять. Зокрема, 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 цілей»; «сукупність засобів організації управлінських процесів та

способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління»; «сукупність основних напрямів, форм і методів цілеспрямованого впливу державних і наддержавних органів управління на функціонування і розвиток економічної системи (в т.ч. окремих її підсистем) для її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються»; 8) «комплекс заходів держави, спрямованих на скеровування суб'єктів економічної діяльності в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади й управління цілей [18, с. 421; 32, с. 15; 27]. Механізми державного управління визначаються метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими частинами механізмів є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються в конкретних механізмах державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності [18, с. 421]. Фінансовий механізм у широкому розумінні – сукупність форм і методів створення та використання фінансових ресурсів із метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання і населення. Застосовується з метою створення сприятливих умов для економічного і соціального розвитку суспільства [31]. Фінансовий механізм включає в себе відповідні важелі впливу на соціально-економічний розвиток суспільства, які, у свою чергу, утворюють систему управління ним. За допомогою встановлення та зміни їх числового значення можна збільшувати або зменшувати фінансовий вплив на виробництво. Фінансові інструменти за своїм впливом можна поділити на дві групи. Перша група включає фінансові стимули, друга – фінансові санкції [30, с. 122–124].

Метою державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення має бути забезпечення ефективного функціонування ринку (усунення неефективності між основними суб'єктами ринку послуг: державою, регулятором та виконавцями послуг; сприяння економічній ефективності, надійності та якості послуг, соціальним цілям, охороні навколишнього середовища тощо) [17]. У нинішніх умовах економіки фінансовий механізм державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення слід розглядати як сукупність економіко-правових форм, методів та інструментів, які використовує держава у процесі регулювання та за допомогою яких здійснює вплив на суб'єктів ринку послуг водопостачання та водовідведення з метою забезпечення стабільного функціонування як цього ринку, так і економіки в цілому. Основною складовою частиною фінансового механізму державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення є фінансові інструменти, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій ринку. З одного боку, це ставки податків і зборів та механізм їх стягнення, а з іншого боку – інструменти державної фінансової підтримки у вигляді бюджетних програм або дотацій.

Метою сучасної державної політики у сфері водопостачання та водовідведення є вирішення проблеми забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів. Оптимальним варіантом розв'язання проблеми є реалізація державної політики щодо розвитку та реконструкції систем централізованого водопостачання та водовідведення; охорони джерел питного водопостачання; доведення якості питної води до вимог державних стандартів; нормативно-правового забезпечення у сфері питного водопостачання та водовідведення; розроблення та впровадження науково-дослідних і дослідно-конструкторських розроблень із застосуванням новітніх матеріалів, технологій, обладнання та приладів, що відображено в Загальнодержавній цільовій програмі «Питна вода України» на 2011–2020 роки. Фінансування заходів у сфері водопостачання та

водовідведення може здійснюватися за рахунок: коштів Державного бюджету України; коштів місцевих бюджетів, у тому числі спрямованих на фінансування заходів інших державних, регіональних та галузевих програм і проектів; коштів підприємств питного водопостачання та водовідведення відповідно до програм їх розвитку, затверджених в установленому порядку; зовнішніх і внутрішніх запозичень, грантів міжнародних організацій, коштів міжнародних програм, благодійних внесків [9; 23].

Ураховуючи належність сфери водопостачання та водовідведення до природних монополій, які потребують державного регулювання та мають значний вплив на економічну, екологічну та соціальну сторони життєзабезпечення, та відповідальність держави за забезпечення населення питною водою та водовідведенням, державна підтримка сфери є необхідною умовою функціонування та розвитку сфери. Проте важливим залишається питання ефективності державної підтримки галузі. За даними Рахункової палати України, в рамках Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України», яка виконується вже 10 років, за її організаційного та фінансового забезпечення вирішити проблему забезпечення громадян питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів практично нереально. Результати аудиту дають підстави стверджувати, що і до 2020 року Програма виконана не буде. Заходи з розвитку та реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення здійснюються безсистемно і непослідовно. Постійного джерела фінансування, насамперед коштів на реконструкцію або будівництво цих систем, практично немає. Програма не сприяла кардинальному оновленню підприємств водопровідно-каналізаційного господарства [24].

Залучення коштів населення залишається важливим джерелом фінансування сфери водопостачання та водовідведення. Тарифна політика підприємств водопостачання та водовідведення регулюється шляхом затвердження тарифів на водопостачання та водовідведення відповідними регуляторами. Із 2016 року було впроваджено нові підходи до тарифоутворення у сфері комунальних послуг, а саме: скасування субвенції на погашення заборгованості з «різниці в тарифах» шляхом забезпечення умов для досягнення самоокупності підприємств; урахування під час встановлення тарифів необхідних обсягів обігових коштів, забезпечення спроможності до вчасних розрахунків з енергопостачальниками тощо (метод індексації неконтрольованих витрат планованого періоду діяльності та принцип обов'язковості щорічного перегляду тарифів); включення інвестиційної складової частини до тарифу та ін. Ці підходи реалізуються нещодавно і мають принести свої результати.

У таблиці 1 відображено інформацію щодо кількості реалізованих проектів із водопостачання та водовідведення в Україні та обсяги фінансування проектів у розрізі суб'єктів фінансування у 2015–2017 рр. (складено автором на основі даних [8]).

Таблиця 1

Інформація щодо кількості реалізованих проектів із водопостачання та водовідведення в Україні

Кількість проектів	Із Державного бюджету (ДФРР)	Із місцевих бюджетів	Кошти партнерів	Загалом	Область та ініціатор
1	2	3	4	5	6
Водопостачання					
15	25087,574	3090,5215	10	28188,1	Міські, сільські, селищні ради, районні державні адміністрації. Миколаївська, Тернопільська, Чернігівська

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4	5	6
Водовідведення					
13	482318,23	117568,51	0	599886,7	Міські та сільські ради. Департамент житлово-комунальної інфраструктури. Тернопільска, Миколаївська області, м. Київ.

Статистичні дані, наведені в таблиці, показують, що проекти у сфері водопостачання та водовідведення мають точковий характер та реалізовані у 2015–2017 роках в основному у чотирьох обраних областях країни. Фінансування проектів відбувалося здебільшого за рахунок Державного фонду регіонального розвитку.

Неефективність бюджетного фінансування сфери, а також неможливість підтримувати водопровідно-каналізаційне господарство виключно за рахунок тарифів викликають необхідність розроблення нових підходів до фінансування галузі. Ефективне державне регулювання неможливе без застосування сучасних фінансово-економічних механізмів, причому це стосується всіх сфер суспільного життя [4, с. 439]. В умовах обмеженого бюджетного фінансування і наявності кризових явищ в економіці особливо актуальним вважалось запровадження механізмів державно-приватного партнерства [11; 20, с. 86]. Тим більше, що державно-приватні партнерства довели свою ефективність на ринках розвинутих індустріальних країни світу і є одним із основних інструментів, що дозволяють державі співпрацювати (муніципалітетам) із приватними особами в інфраструктурних проектах. Моделі та методи використання та впровадження державно-приватного партнерства відрізняються в різних країнах світу за своєю правовою базою, інституційною складовою частиною, правилами ринку послуг водопостачання та водовідведення. Проте в Україні механізми державно-приватного партнерства не набули широкого поширення і розвиваються занадто повільно в інфраструктурних галузях (у т.ч. у сфері водопостачання та водовідведення).

У таблиці 2 відображено інформацію щодо укладених договорів на засадах державно-приватного партнерства в Україні станом на 01.01.2018 р. (складено автором на основі [6]).

Зазначені договори реалізуються в таких сферах господарської діяльності: оброблення відходів (116 договорів, що становить 64,7% від загальної кількості); збір, очищення та розподілення води (39 договорів, що становить 21,4% від загальної кількості); будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (7 договорів, що становить 3,9% від загальної кількості); виробництво, транспортування і постачання тепла (10 договорів, що становить 5,5% від загальної кількості); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості); управління нерухомістю (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 0,6% від загальної кількості); інші (3 договори, що становить 1,7% від загальної кількості) [6].

На рисунку 1 відображено структуру укладених договорів в інфраструктурних галузях на засадах державно-приватного партнерства в Україні станом на 01.01.2018 року (складено автором на основі [6]).

За даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі, в Україні близько 90% договорів на засадах державно-приватного партнерства діють в інфраструктурних галузях економіки. Проте порівняно з провідними країнами світу та ринками, що розвиваються, Україна

Таблиця 2

Інформація щодо укладених договорів на засадах державно-приватного партнерства в Україні

№	Область	станом на 01.01.2018 діють			
		концесія	спільна діяльність	договір ДПП	Разом
1	Вінницька	0	0	0	0
2	Волинська	0	0	0	0
3	Дніпропетровська	0	0	0	0
4	Донецька	2	2	0	4
5	Житомирська	0	1	0	1
6	Закарпатська	4	5	0	9
7	Запорізька	7	0	0	7
8	Івано-Франківська	1	0	0	1
9	Київська	13	0	0	13
10	Кіровоградська	0	1	0	1
11	Луганська	1	0	0	1
12	Львівська	3	1	0	4
13	Миколаївська	14	1	0	15
14	Одеська	0	6	0	6
15	Полтавська	109	5	0	114
16	Рівненська	0	0	0	0
17	Сумська	0	0	0	0
18	Тернопільська	0	0	0	0
19	Харківська	1	0	0	1
20	Херсонська	0	1	0	1
21	Хмельницька	2	0	1	3
22	Черкаська	0	0	0	0
23	Чернівецька	0	0	0	0
24	Чернігівська	0	1	0	1
25	м. Київ	0	0	0	0
РАЗОМ		157	24	1	182

значно відстає за рівнем розвитку партнерських відносин. Дані Світового банку щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства в різних галузях свідчать про те, що водопостачання та водовідведення є ключовим сектором модернізації об'єктів інфраструктури, адже за період 1990–2018 рр. у цьому секторі у світі в цілому було реалізовано 996 проектів на суму 80901 млн. дол. США [1]. Серед основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері водопостачання та водовідведення України (що характерно для всіх інфраструктурних проектів) визначають: відсутність логічної зрозумілої системи правового регулювання відповідних відносин (неузгодженість між законами «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії» та декількома законами, що регулюють концесійні угоди у сферах будівництва автодоріг, об'єктів теплопостачання та водопостачання комунальної форми власності, об'єктів паливно-енергетичного комплексу державної форми власності, її інфраструктури); невпевненість інвесторів; обережність і невпевненість представників публічної влади; низька інституційна спроможність центральної та місцевої влади; недостатня обізнаність суспільства в

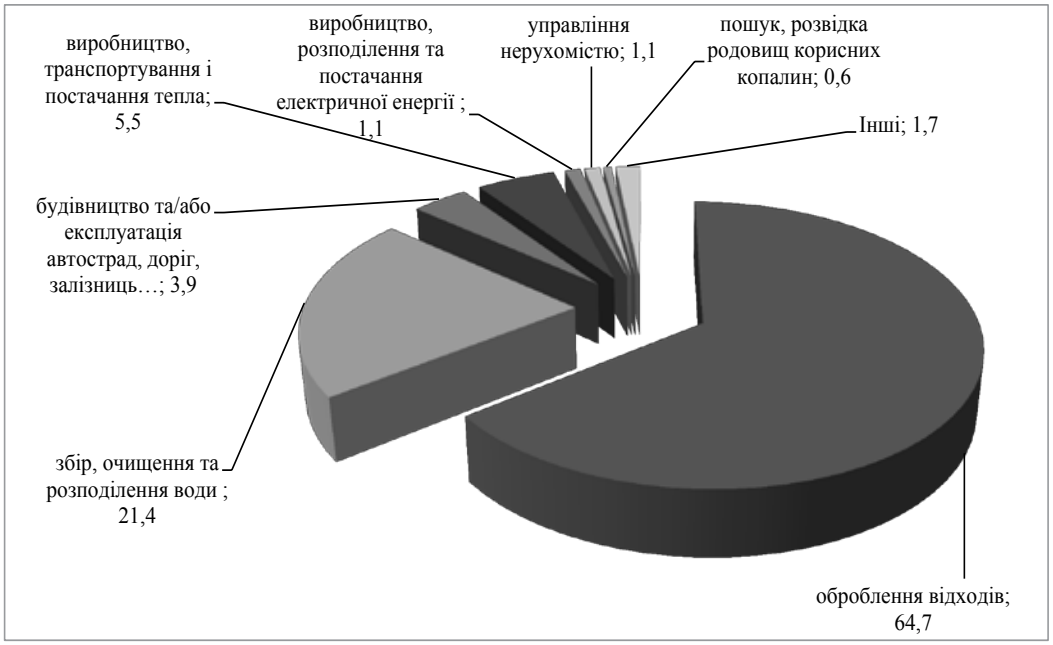


Рис. 1. Структура укладених договорів в інфраструктурних галузях на засадах державно-приватного партнерства в Україні

цій сфері; високі ризики [10]. Для покращення фінансово-економічного забезпечення сфери водопостачання та водовідведення необхідні структурні зміни, як-то: розроблення стратегії розвитку сфери водопостачання та водовідведення; визначення довгострокових та короткострокових планів фінансування; перегляд та оновлення державної програми фінансування галузі; запровадження системного підходу до державного інвестування; перегляд правових норм щодо зміцнення інституту власності, захисту інтересів власників інфраструктури, захисту інтересів інвесторів та споживачів послуг.

Ще одним джерелом фінансування у сфері водопостачання та водовідведення є кредитні кошти, гранти міжнародних фінансових установ. Сьогодні у світі нараховується більше ста міжнародних організацій, що в більшій чи меншій мірі залучені до вивчення і регулювання економічних та соціальних проблем і є найважливішими форумами узгодження економічної політики між країнами. Серед них вагоме місце займають міжнародні фінансові організації. Найбільш вагомими та перспективними партнерами України є Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародний валютний фонд (МВФ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Північний інвестиційний банк (ПІБ), Чорноморський банк торгівлі та розвитку (ЧБТР). За всю історію відносин України з міжнародними фінансовими установами в країні було реалізовано такі проекти із залученням кредитних коштів: «Водопостачання та каналізація м. Львова» (2001 рік – кошти МБРР); «Програма інвестицій в розвиток системи водопостачання та очищення води в м. Запоріжжя» (1999 рік – кошти ЄБРР); «Проект розвитку міської інфраструктури» (2008 рік – кошти Світового банку), що передбачав фінансування реабілітації систем водопостачання та водовідведення та сприяння підвищенню ефективності роботи комунальних підприємств. Учасниками закритого компоненту проекту стали три українських міста: Одеса (35,5 млн. дол. США), Чернігів (14,8 млн. дол. США),

Івано-Франківськ (7,2 млн. дол. США), в т.ч. грант Шведського Агентства міжнародного співробітництва та розвитку на суму близько 5,6 млн. дол. США.; «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві» (2010 рік – кошти ЄБРР). Загальна вартість Проекту становить 27,29 млн. євро, в т.ч. грант Е5Р – 5,1 млн. євро, власні кошти підприємства – 7,85 млн. євро, кошти ЄІБ – 15,54 млн. євро, грант ЄС на створення і роботу Групи Впровадження Проекту (ГВП) і технічну допомогу консультантів – 0,78 млн. євро.; «Проект розвитку міської інфраструктури 2» (2014 – 2020 рр., кошти Світового банку). Найбільший інвестиційний проект Уряду України у сфері водопостачання, водовідведення та поводження з твердими побутовими відходами. Загальна вартість проекту: 350 млн. дол. США. Сума позики: 350 млн. дол. США (у т. ч. позика Фонду чистих технологій). Бенефіціари 11 підприємств водопостачання та водовідведення: КП «Вінницяоблводоканал», ОКВП «Дніпро-Кіровоград», КП «Житомирводоканал», ПрАТ «Київводоканал», КП «Коломияводоканал», КВП «Краматорський водоканал», Підприємство «Нововолинськводоканал», КП «Теронпільводоканал», КП «Харківводоканал», КП «Черкасиводоканал», КП «Чугуїввода»; «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія 1 (Муніципальна програма захисту клімату II)» (2015 рік – кошти Німецького державного Банку розвитку KfW). Сума кредиту – 17 млн. євро.; «Комплексна реконструкція Бортницької станції аерації міста Києва» (2015 рік – кошти Японського агентства міжнародного співробітництва (JICA)). Другий найбільший проект у сфері водопостачання та водовідведення реалізується Урядом. Кредитні кошти в розмірі 1 млрд. дол. США залучаються на пільгових і вигідних для України умовах на 40 років [15, с. 14, 104, 190, 216, 277; 26; 25]. Реалізація зазначених проектів супроводжується проблемами, які мають бути враховані в подальшій співпраці та вирішені на державному рівні, а саме: низька вибірка кредитних коштів, затримки під час виконання робіт за проектами, неефективне використання бюджетних коштів, низька кваліфікація кадрів бенефіціарів, порушення умов кредитних договорів тощо [15, с. 311].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для покращення фінансово-економічного забезпечення сфери водопостачання та водовідведення необхідні структурні зміни, як-то: розроблення стратегії розвитку сфери водопостачання та водовідведення; визначення довгострокових та короткострокових планів фінансування; перегляд та оновлення державної програми фінансування галузі; запровадження системного підходу до державного інвестування; перегляд правових норм щодо зміцнення інституту власності, захисту інтересів власників інфраструктури, захисту інтересів інвесторів та споживачів послуг, аналіз проблемних питань реалізації кредитних проектів та врахування їх під час перегляду фінансово-бюджетної системи країни.

Список використаних джерел:

1. Private participation in infrastructure database. Featured ranking 1990 to 2018. Available at: The World Bank Group. URL : https://ppi.worldbank.org/snapshots/rankings.

2. Білянський О.М. Організаційно-фінансовий механізм розвитку житлово-комунального господарства : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.10.01. Харків, 2006. 189 с.

3. Бодров В.Г., Ігнатенко О.П. Удосконалення фінансово-економічних механізмів державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2015. № 3. С. 105–109.

4. Бодров В.Г. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. Київ : Академвидав, 2010. 520 с.

5. Бражнікова Л.М. Стратегічне управління фінансовою діяльністю підприємств ЖКГ: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.04. Маріуполь, 2011. 36 с.

6. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (2017 рік). База даних : Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL : http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad (дата звернення 01.02.2019).

7. Другий проект розвитку міської інфраструктури. Презентація (доповідач Дорошенко В.) від 13.09.2018 р. База даних : «Львівводоканал». URL : http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_4-Doroshenko.pdf (дата звернення: 01.02.2019).

8. ДФРР. URL : http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list?PAREA=0&PDIST=0&PYEAR_B=0&PYEAR_E=0&PYEAR=0&PTHEM=0&PZVIT=0&PSTAT=30876&SELFGOV=0&PROJTSFERA=30996&PREIT=0&PSUMALL=0 (дата звернення: 01.02.2019).

9. Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки. Закон України від 20.10.2011 р. № 3933-VI. База даних : «Верховна рада України». URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20111113 (дата звернення 01.02.2019).

10. Запатріна І.В. Правове регулювання не є основною перешкодою для реалізації ДПП, 2016. База даних: «Юридична газета». URL : http://yur-gazeta.com/interview/pravove-regulyuvannya-ne-e-osnovnoyu-pereshkodoyu-dlya-realizaciyi-dpp-irina-zapatrina.html (дата звернення: 22.01.2019).

11. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг. 2010. URL : file:///C:/Users/original/Downloads/-econprog_2010_4_8%20(2).pdf (дата звернення: 01.02.2019).

12. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дисертація …доктора з держ. упр-я : спец : 25.00.02. Київ : НАДУ, 2016. 471 с.

13. Капітальні інвестиції. База даних «Держстат України». URL : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ6_u.htm (дата звернення: 22.01.2019).

14. Кірсанова Ю.В. Фінансово-економічні аспекти утримання систем водопостачання та водовідведення в неприбуткових обслуговуючих кооперативах. *Вчені записки університету «КРОК». Серія: Економіка.* 2013. Вип. 33. С. 100–107.

15. Колосова В.П. Фінансові ресурси міжнародних інституцій у системі бюджетного планування України : дис. доктора екон. наук : спец. 08.00.08. Київ : КНЕУ, 2017. 517 с.

16. Крамаренко Г.О. Організаційно-економічний механізм управління житлово-комунальним комплексом : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.06.01. Донецьк, 1998. 36 с.

17. Крилова І.І. Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. *Аспекти публічного управління ДРІДУ (Державне управління).* 2018. Вип. № 11-12. С. 37–46.

18. Одінцова Г.С. Механізми державного управління. *Енциклопедія державного управління : довідк. вид. : у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління* / НАДУ при Президентові України ; наук.-редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.П. Трощинський (заст. голови), Ю.П. Сурмін [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. С. 691.

19. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2011. 391 с.

20. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства. Колективна монографія / І.І. Килимник та ін.. ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2018. 139 с. URL : http://eprints.kname.edu.ua/50088/1/2017%2019%D0%9C%D0-%9D%20%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A4%D0%86%D0%AF%20%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%9F%D0%95%D0%9A%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%98.pdf.

21. Полуянов В.П. Організаційно-економічний механізм підвищення ефективності підприємств житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.06.01. Донецьк, 2005. 29 с.

22. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17 (дата звернення: 01.02.2019).

23. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14 (дата звернення: 01.02.2019).

24. Про результати аудиту виконання завдань і заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України» на 2011–2020 роки. Рішення Рахункової палати України від 09.02.2016 року № 2-1. База даних: «Рахункова палата України». URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog-/document/16748257/R_RP_2-1.pdf?subportal=main (дата звернення: 22.01.2019).

25. Проект «Розвиток міської інфраструктури». 2009. База даних : Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД). URL : https://www.ibser.org.ua/news/proekt-rozvytok-miskoyi-infrastruktury.

26. Проект реконструкції Бортницької станції аерації. Презентація (доповідач Лисюк О.) від 13.09.2018 р. База даних: «Львівводоканал». URL : http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_5-Lysiuk-Oleh.pdf (дата звернення: 01.02.2019).

27. Сафонов Ю.М., Григор'єв Г.С. Механізми державного регулювання фінансово-економічних процесів. *Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка».* 2018. № 1. URL : http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/25057/1/Safonov11.pdf.

28. Стан водопровідно-каналізаційного господарства. Презентація Мінрегіону України (доповідач Медведь Т.А.) від 16.02.2016 р. База даних : «Центр ресурсоефективного та чистого виробництва». URL : http://recpc.kpi.ua/images/eap_green/-16.02.16_Forum_Kyiv (дата звернення: 22.01.2019).

29. Технічний стан водопровідно-каналізаційного господарства. Презентація Мінрегіону України (доповідач Хоцянівська Н.) від 13.09.2018 р. База даних : «Львівводоканал». URL : http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/4_2-Khotsianivska.pdf (дата звернення: 22.01.2019).

30. Финансовый менеджмент. Учебное пособие / Под ред. проф. И.Е. Шохина. Москва : ИД ФБК – ПРЕСС, 2004. 408 с.

31. Фінансовий механізм. Вікіпедія. URL : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%-A4%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD-%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC.

32. Фінансово-економічні механізми державного управління формуванням та розвитком внутрішнього ринку України : навч. посіб. / авт. кол. : І.В. Розпутенко, Л.В. Ільченко-Сюйва, О.І. Кілієвич та ін. Київ : НАДУ, 2014. 60 с.

References:

1. Private participation in infrastructure database. Featured ranking 1990 to 2018. Available at: The World Bank Group. Retrieved from: https://ppi.worldbank.org/-snapshots/rankings. [in English].

2. Bilianskyi O.M. (2006). Orhanizatsiino-finansovyi mekhanizm rozvytku zhytlovo-komunalnoho hospodarstva: dys. kand. ekon. nauk. [Organizational and financial mechanism of housing and communal services development]. *Candidate's thesis.* (p. 189). [in Ukrainian].

3. Bodrov V.H., Ihnatenko O.P. (2015). Udoskonalennia finansovo-ekonomichnykh mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuvannia sfery blahoustroiu naselenykh punktiv. [Improvement of

financial and economic mechanisms of state regulation of the area of improvement of settlements]. *Investytsii: praktyka ta dosvid: nauk.-prakt. zhurn - Investments: practice and experience science-practice. journ,* 3, 105–109. [in Ukrainian].

4. Bodrov V.H. (2010). Derzhavne rehuliuvannia ekonomiky ta ekonomichna polityka: navch. posib. [State regulation of the economy and economic policy: Textbook]. (p.520). K.: Akademvidav. [in Ukrainian].

5. Brazhnikova L.M. (2011). Stratehichne upravlinnia finansovoiu diialnistiu pidpryiemstv ZhKH: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk [Strategic management of financial activity of housing and utilities enterprises]. – *Abstract Candidate of sciences* (p. 36). [in Ukrainian].

6. Dovidka shchodo rezultativ zdiisnennia DPP (2017). [Reference on the results of the implementation of the PPP (2017)]. Retrieved from: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad. [in Ukrainian].

7. Doroshenko V. (2018). Druhyi proekt rozvytku miskoi infrastruktury: Prezentatsiia. [The second project of urban infrastructure development: Presentation]. Retrieved from: http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_4-Doroshenko.pdf. [in Ukrainian].

8. DFRR [State Fund for Regional Development]. Retrieved from: http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list?PAREA=0&PDIST=0&PYEAR_B-=0&PYEAR_E=0&PYEAR=0&PTHEM=0&PZVIT=0&PSTAT=30876&SELFGOV=0&PROJTSFERA=30996&PREIT=0&PSUMALL=0. [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Zahalnoderzhavna tsilova prohrama «Pytna voda Ukrainy» na 2011 - 2020 roky vid 20.10.2011 r. № 3933-VI. [The Law of Ukraine National Target Program "Drinking Water of Ukraine" for 2011 - 2020]. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20111113. [in Ukrainian].

10. Zapatrina I.V. (2016). Pravove rehuliuvannia ne ye osnovnoiu pereshkodoiu dlia realizatsii DPP. [Legal regulation is not a major obstacle to the implementation of the PPP]. *Iurydychna hazeta - Legal newspaper.* Retrieved from: http://yur-gazeta.com/interview/pravove-regulyuvannya-ne-e-osnovnoyu-pereshkodoyu-dlya-realizaciyi-dpp-irina-zapatrina.html. [in Ukrainian].

11. Zapatrina I.V. (2010). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektyvy zastosuvannia dlia realizatsii infrastrukturnykh proektiv ta nadannia publichnykh posluh. [Public-Private Partnership in Ukraine: Prospects for Implementing Infrastructure Projects and Providing Public Services]. Retrieved from: file:///C:/Users/original/Downloads/-econprog_2010_4_8%20(2).pdf. [in Ukrainian].

12. Ighnatenko O.P. (2016). Derzhavne reghuljuvannja sfery blaghoustroju naselenykh punktiv: dys. d-ra nauk z derzh. upr. [State regulation of the sphere of improvement of settlements]. (p. 471). - *PhD thesis*. K. [in Ukrainian].

13. Kapitalni investytsii. Derzhstat Ukrainy. [Capital investment. State Statistics Committee of Ukraine]. Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ6_u.htm. [in Ukrainian].

14. Kirsanova Yu.V. (2013). Finansovo-ekonomichni aspekty utrymannia system vodopostachannia ta vodovidvedennia v neprybutkovykh obsluhovuiuchykh kooperatyvakh. [Financial and economic aspects of the maintenance of water supply and drainage systems in non-profit service cooperatives]. *Vcheni zapysky universytetu «KROK». Seriia: Ekonomika - Scientific notes of the KROK University. Series: Economics,* 33, 100-107. [in Ukrainian].

15. Kolosova V.P. (2017). Finansovi resursy mizhnarodnykh instytutsii u systemi biudzhetnoho planuvannia Ukrainy: Dys. doktora ekon. nauk. [Financial resources of international institutions in the budget planning system of Ukraine]. (p. 517). - *PhD thesis.* K. [in Ukrainian].

16. Kramarenko H.O. (1998). Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm upravlinnia zhytlovo-komunalnym kompleksom :avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. [Organizational and economic mechanism of housing and communal services management]. (p. 36). - *Abstract Candidate of sciences.* Donetsk. [in Ukrainian].

17. Krylova I.I. (2018). Metodolohichni pidkhody do derzhavnoho rehuliuvannia sfery vodopostachannia ta vodovidvedennia. [Methodological Approaches to State Regulation of the Water Supply and Wastewater Sphere]. *Aspekty publichnoho upravlinnia DRIDU (Derzhavne upravlinnia) - Aspects of Public Administration of DRIDU (Public Administration),* 11-12, 37-46.

18. Odintsova H. S. (2011). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. [Mechanisms of Public Administration. Encyclopedia of Public Administration]. K.: NADU (448 p.). [in Ukrainian].

19. Kylymnyk I.I., Koliada T.A., Dombrovska A.V., Brovdii A.M. (2018). Perspektyvy rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v haluzi zhytlovo-komunalnoho hospodarstva. Kolektyvna monohrafiia. [Prospects for the development of public-private partnership in the field of housing and communal services: Collective monograph]. (p. 139). Kharkiv: KhNUMH im. O.M. Beketova. Retrieved from: http://eprints.kname.edu.ua/50088/1/2017%2019%D0%9C%D0-%9D%20%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%A4%D0%86%D0%AF%20%D0%9F%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%9F%D0%95%D0%9A%D0%-A2%D0%98%D0%92%D0%98.pdf. [in Ukrainian].

20. Oliinyk N.I. (2011). Derzhavne rehuliuvannia rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia [State regulation of housing market in Ukraine]. (p. 391). - *Doctor's thesis.* K. [in Ukrainian].

21. Poluianov V.P. (2005). Orhanizatsiino-ekonomichnyi mekhanizm pidvyshchennia efektyvnosti pidpryiemstv zhytlovo-komunalnoho hospodarstva: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk. [The organizational and economic mechanism of increasing the efficiency of housing and communal services enterprises]. (p.29). - Abstract Doctor of sciences. Donetsk. [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy Pro derzhavne reghuljuvannja u sferi komunaljnykh poslugh vid 09.07.2010 № 2479-VI. [Law of Ukraine On state regulation in the sphere of utilities]. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17. [in Ukrainian].

23. Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 № 2918-III [Low of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge]. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14 [in Ukrainian].

24. Rishennia Rakhunkovoi palaty Ukrainy Pro rezultaty audytu vykonannia zavdan i zakhodiv, peredbachenykh Zahalnoderzhavnoiu tsilovoiu prohramoiu «Pytna voda Ukrainy» na 2011-2020 roky vid 09.02.2016 № 2-1. [Decision of the Accounting Chamber of Ukraine On the results of the audit of the implementation of the tasks and measures envisaged by the National target program "Drinking Water of Ukraine" for 2011-2020]. Retrieved from: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog-/document/16748257/R_RP_2-1.pdf?subportal=main. [in Ukrainian].

25. Proekt «Rozvytok miskoi infrastruktury». (2009). [Urban Infrastructure Project]. Retrieved from: https://www.ibser.org.ua/news/proekt-rozvytok-miskoyi-infrastruktury. [in Ukrainian].

26. Lysiuk O. (2018). Proekt rekonstruktsii Bortnytskoi stantsii aeratsii. [Reconstruction project of Bortnitskaya aeration station]. Retrieved from: http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_5-Lysiuk-Oleh.pdf. [in Ukrainian].

27. Safonov Yu.M., Hryhoriev H.S. (2018). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuvannia finansovo-ekonomichnykh protsesiv. [Mechanisms of state regulation of financial and economic processes]. *Elektronne naukove fakhove vydannia «Efektyvna ekonomika»* - Electronic scientific special edition

"Effective economy", 1. Retrieved from: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/25057/1/Safonov11.pdf. [in Ukrainian].

28. Medved T.A. (2016). Stan vodoprovidno-kanalizatsiinoho hospodarstva. Prezentatsiia Minrehionu Ukrainy. [Condition of the plumbing and sewerage economy. Presentation of the Ministry of Regional Development of Ukraine]. Retrieved from: http://recpc.kpi.ua/images/eap_green/-16.02.16_Forum_Kyiv. [in Ukrainian].

29. Khotsianivska N. (2018). Tekhnichnyi stan vodoprovidno-kanalizatsiinoho hospodarstva. Prezentatsiia Minrehionu Ukrainy. [Technical condition of the plumbing and sewerage economy. Presentation of the Ministry of Regional Development of Ukraine]. Retrieved from: http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/4_2-Khotsianivska.pdf. [in Ukrainian].

30. Shohin I.E. Finansovyiy menedzhment. Uchebnoe posobie. (2004). [Financial management: Textbook]. (p. 408). M.: ID FBK – PRESS. [in Russian].

31. Finansovyi mekhanizm. Vikipediia. [Financial mechanism. Wikipedia]. Retrieved from: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%-A4%D1%96%D0%BD%-D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9_%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC. [in Ukrainian].

32. Rozputenko I.V., Ilchenko-Siuiva L.V., Kiliievych O.I. (2014). Finansovo-ekonomichni mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia formuvanniam ta rozvytkom vnutrishnoho rynku Ukrainy: navch. posib. [Financial and Economic Mechanisms of Public Administration of the Formation and Development of the Internal Market of Ukraine: Textbook]. (p. 60). K.: NADU. [in Ukrainian].

УДК 351.82:379.85
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-69-75

Н. А. Леоненко, кандидат економічних наук,
науковий співробітник, докторант
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного
захисту України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання туристичної сфери України. Формування дієвого правового механізму – важлива умова забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні. Обґрунтовано шляхи активізації правових механізмів державного регулювання туристичної сфери України. Визначено основні пріоритетні завдання державної політики в галузі туризму, що сприятимуть удосконаленню правового механізму.

Ключові слова: *туристична сфера України; правовий механізм державного регулювання; нормативно-правова база сфери туризму і курортів; правове регулювання туристичної діяльності.*

N. A. Leonenko. Legal mechanism of state regulation of the tourism sphere of Ukraine

Currently, due to its enormous potential, the tourism industry has become one of the most dynamically developing industries. The rapid development of tourism, which is reflected in the annual increase of the number of travelers, both Ukrainian and foreign tourists, entails the need for regulation of certain legal relationships that meet the modern requirements of Ukrainian legislation. The formation of an effective regulatory mechanism is an important condition for the development of the tourism industry in Ukraine. However, there are a number of negative factors: the imperfection of the regulatory framework, the inconsistency and incoherence of its separate provisions, the lack of an effective state program that would regulate tourism as a promising area for the development of the sphere.

The specifics of tourism business consist in the complete set of tourist products with different types of services – transport, catering, accommodation, consular services, and so on. That is, the legal regulation of tourism activity is complex because it is based on a set of norms that relate to entrepreneurial, financial, administrative and other branches of law. So, there is a large number of legal and regulatory documents regulating tourism activities. In general, the legal norms on tourism today are contained in more than 200 regulations that create the appropriate system of domestic tourism legislation.

In today's realities in Ukraine, the legal mechanisms of state regulation of the tourism sector are intensifying, namely: new laws are being introduced, some changes are made to existing legal acts, the provisions of the national legislation in the field of tourism are adjusted in accordance with international standards.

Expansion of the boundaries of tourism, as well as the need for the formation of a modern tourism industry, requires legal regulation of tourism activities, taking world experience into account. Formation of the regulatory framework, which corresponds to modern realities, is the most important basis for the development of tourism in Ukraine.

In its turn, the imperfection of normative legal support and effective legal mechanism of state regulation of the tourism sector of Ukraine, the absence of a general strategy for the development of domestic tourism, as well as the economic model of inbound and domestic tourism, the formation of which is mandatory for each developed country, the need for improvement licensing conditions, technology of standardization, certification and statistics confirms the prospect of further scientific research on this issue.

Key words: *tourism sphere of Ukraine; legal mechanism of state regulation; regulatory framework of tourism and resorts; legal regulation of tourism activity.*

© Н. А. Леоненко, 2019

Постановка проблеми. Туризм як багатогранне явище вже є феноменом теперішнього часу внаслідок постійного розвитку і зацікавленості в ньому будь-якої розвиненої держави. У зв'язку з розвитком світового туризму зростає інтерес до пошуку шляхів ефективного розвитку цієї галузі і в Україні, причому як з боку держави, так і господарюючих суб'єктів. На сучасній стадії функціонування української економіки великого значення набуває розвиток і реалізація правових норм, спрямованих на підвищення гарантій і ефективності захисту прав і законних інтересів споживачів туристського продукту, вирішення питань, пов'язаних із задоволенням інтересів подорожуючих осіб (туристів) та ефективності розвитку всієї туристичної сфери взагалі. Багато в чому виникають спірні ситуації, що є наслідком неповноти і суперечності правових норм, недостатньої розробленості понятійного апарату, а іноді навіть відсутності нормативно-правових документів, що регламентують взаємовідносини суб'єктів туристичної сфери. Формування дієвого регуляторного механізму – важлива умова забезпечення розвитку туристичної галузі в Україні. Однак є низка негативних факторів: недосконалість нормативно-правової бази, суперечливість та неузгодженість окремих її положень, відсутність ефективної державної програми, яка б регулювала туризм як перспективний напрям розвитку сфери.

Викладене свідчить про необхідність наукового дослідження наявних проблем правового механізму туристичної сфери України, формулювання теоретичних положень і на цій основі – пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання туристської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність органів державної влади в галузі туризму, стан нормативно-правового регулювання туристичної галузі в Україні досліджували такі вчені, як В. Александров, В. Биркович, О. Білотіл, І. Валентюк, С. Дітковська, С. Домбровська, Л. Івашина, Є. Козловський, П. Мельник, Н. Свірідова, Г. Старостенко, Л. Томаневич, І. Школа, Е. Щепанський та інші. Проблеми становлення і розвитку правового регулювання туризму досліджуються у працях М. Баймуратова, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Н. Гостєвої, З. Варналія, А. Дуровича, О. Лебединської, В. Погорілка, П. Рабіновича, О. Серьогіна та інших учених.

На цей час є велика кількість наукової літератури, яка присвячена особливостям управління, маркетингу, менеджменту туризму. Разом із тим недостатньо правової літератури, наукових досліджень, навчальних посібників, що розкривають зміст нормативно-правової бази, що враховує правові аспекти здійснення туристської діяльності, хоча саме правова підготовленість суб'єктів, які здійснюють туристичну діяльність, дозволяє уникнути більшості найбільш поширених помилок, забезпечити ефективне задоволення потреб у відповідних послугах, домогтися успіху в конкурентній боротьбі, що і зумовлює актуальність цієї наукової праці.

Мета статті – визначити сучасний стан нормативно-правового забезпечення туризму та дослідити ефективність функціонування правового механізму державного регулювання туристичної сфери України.

Виклад основного матеріалу. На цей час через свій величезний потенціал туристична сфера набула статусу однієї з галузей, що найбільш динамічно розвивається. Стрімкий розвиток туризму, який знаходить своє відображення в щорічному зростанні кількості подорожуючих, як українських, так і зарубіжних, тягне за собою необхідність регулювання певних правовідносин, які відповідають сучасним вимогам українського законодавства.

Відносини в сфері туристської діяльності це складні суспільні відносини, в яких беруть участь чотири сторони: туристська фірма, турист, держава і організації туристичної індустрії (перевізники, засоби розміщення, підприємства громадського харчування). У зв'язку з тим, що здійснення туристичної діяльності за відсутності однієї з названих сторін є неможливим, особливого значення набуває координаційна політика зі створення балансу між суб'єктами туристських відносин. Головним інструментом балансової політики є дієвий правовий механізм державного регулювання туристської діяльності.

В сучасних реаліях в Україні відбувається активізація правових механізмів державного регулювання туристичної сфери, а саме: впроваджуються нові закони, вносяться деякі зміни в діючі нормативно-правові акти, корегуються положення національного законодавства в галузі туризму відповідно до міжнародних стандартів. Насамперед правовою основою сфери туризму виступає Конституція України.

Конституція України – це правовий акт, що наділений вищою юридичною силою, що закріплює відправні принципи правового регулювання і є базою всього законодавства в області туристської діяльності. Так, ст. 45 Конституції України наголошує «кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки». Ст. 33 Конституції України визначає, що «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом». Ст. 42 регламентує право на «підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт» [1].

Розширення меж туризму, а також необхідність формування сучасної туристичної індустрії потребує правового регулювання туристської діяльності з урахуванням світового досвіду. Формування нормативно-правової бази, що відповідає сучасним реаліям, є найважливішою основою для розвитку туризму в Україні. Відповідно до ст. 9 Конституції України «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [1]. Це стосується також зарубіжних нормативно-правових актів, які усе більше уніфікуються та переймаються національним законодавством. Міжнародним співтовариством прийнята велика кількість спеціальних документів, що регулюють різні напрями туристичної діяльності. Зазначимо лише, що їх прийняття надало додатковий імпульс розвитку вітчизняного туризму, викликало необхідність гармонізації національного туристичного законодавства з іноземним [2].

Наступним за значимістю правовим актом, що регулює туристичну діяльність, є Закон України «Про туризм» [3], який «визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей». Відповідно до ст. 6 Закону України «Про туризм» реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Однак попри те, що в цілому Закон «Про туризм» став правовою основою відносин у сфері туризму і створив передумови для розвитку державного і регіонального туристського законодавства, його зміст ще далекий від досконалості і потребує подальшого корегування та доповнення з урахуванням туристських відносин, що розвиваються.

Засоби реалізації державної політики в галузі туризму зумовлюють прийняття законодавчих та інших правових актів, впливають на розвиток і розширення предмета правового регулювання, в якості якого виступає туристична діяльність.

Звичайно, що без активної підтримки і безпосереднього втручання держави в питання реорганізації та розвитку туристичної галузі, ефективне функціонування та вдосконалення туризму буде практично неможливо або вкрай ускладнено. Так, Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 рр., де передбачив для центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, щорічні асигнування з Державного бюджету України на її здійснення. Цією програмою передбачалося здійснення комплексу заходів щодо удосконалення системи управління туристичною галуззю, розроблення відповідних нормативно-правових актів, нагромадження на різних підприємствах туристичної галузі необхідних для здійснення структурних перетворень фінансових та кадрових ресурсів, зміцнення наявної матеріально-технічної бази, удосконалення системи статистики, створення умов для реалізації інвестиційних проектів [4]. Цей документ започаткував державне регулювання туристичної діяльності в нашій країні.

На сучасному етапі Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, основними завданнями якої є: здійснення комплексу заходів з підтримки розвитку туристичної індустрії, зокрема створення привабливого інвестиційного клімату у сфері туризму та курортів; забезпечення належного рівня міжгалузевої координації та міжрегіональної кооперації, що сприятиме раціональному використанню туристичних ресурсів і дасть можливість оптимізувати витрати з державного і місцевих бюджетів на здійснення заходів у сфері туризму та курортів; об'єднання зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників туристичного бізнесу, інших галузей економіки та інститутів громадянського суспільства для популяризації України у світі і формування іміджу України як країни, привабливої для туризму; гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених стратегічними документами розвитку держави. Стратегією визначено основні засоби реалізації за напрямом «Нормативно-правова база сфери туризму та курортів». Це, по-перше, імплементація законодавства ЄС у сфері туризму та курортів, що забезпечить вдосконалення законодавства у зазначеній сфері з урахуванням досвіду провідних туристичних країн ЄС шляхом: розроблення пропозицій щодо внесення змін до Законів України «Про туризм» та «Про курорти»; розроблення законопроектів щодо запровадження інституту саморегулівних організацій у сфері туризму та курортів (створення національної туристичної організації); візової лібералізації та спрощення візових процедур для туристів із країн, що є цільовими ринками для України; актуалізації діючих та укладення нових міжвідомчих та міжурядових угод про співпрацю у сфері туризму та курортів; розроблення і затвердження порядку створення і ліквідації туристичних представництв України за кордоном тощо. По-друге, гармонізація національних стандартів у сфері туризму та курортів з міжнародними стандартами, що сприятиме підвищенню якості національного туристичного продукту шляхом: забезпечення діяльності технічних комітетів стандартизації із залученням суб'єктів туристичного ринку, організацій роботодавців та громадських об'єднань у сфері туризму та курортів; впровадження міжнародної системи якості послуг за такими напрямами, як туроператорська та турагентська діяльність; готелі та аналогічні засоби розміщення; заклади громадського харчування; гіди-перекладачі та екскурсоводи; туристичні ін-

формаційні центри; курорти, оздоровчі послуги та кемпінги; пляжі, дайвінг; екологічний, сільський, активний туризм; інші пріоритетні види туризму для держави та регіонів; виставкова та конгресна діяльність тощо; визначення та забезпечення типізації та спеціалізації курортів.

По-третє, лібералізація та ефективне регулювання провадження підприємницької діяльності у сфері туризму та курортів шляхом: скасування ліцензування туроператорської діяльності і впровадження альтернативного механізму ефективного регулювання діяльності туроператорів та інших суб'єктів туристичного ринку; скасування обов'язкової та заохочення добровільної категоризації готелів та аналогічних засобів розміщення; створення сприятливих умов для організації діяльності національних туристичних операторів та підтримка малого бізнесу у сфері туризму та курортів [5].

Специфіка туристичного бізнесу полягає в комплектації турпродукту з різними видами сервісу – транспорту, харчування, розміщення, консульських служб тощо. Тобто правове регулювання туристичної діяльності має комплексний характер, бо будується на сукупності норм, які належать до підприємницького, фінансового, адміністративного та інших галузей права. Звідси велика кількість правових і нормативних документів, що регулюють туристичну діяльність. Загалом правові норми з питань туризму сьогодні містяться у понад 200 нормативних актах, які створюють відповідну систему вітчизняного туристичного законодавства. Наприклад, адміністративним законодавством регламентується питання одержання в'їзних віз, валютним законодавством – форма розрахунків, митним – порядок пропуску через кордон декларуючих товарів. Є нормативні акти Держстандарту України про сертифікацію туристичних послуг, акти державних антимонопольних органів про застосування до туристичних послуг законодавства в сфері прав споживачів тощо [6].

У нашій державі основними документами, які складають нормативно-правову базу туризму, є: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, Цивільний та Господарський кодекси України, Закони України «Про курорти», «Про музеї та музейну справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про захист прав споживачів», «Про страхування», «Про рекламу», «Про стандартизацію», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про господарські товариства», «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» тощо.

Серед пріоритетних завдань державної політики в галузі туризму на цей час можна визначити:

– удосконалення механізму фінансового забезпечення відповідальності туроператорів за збитки, що виникають в разі їх банкрутства;

– збільшення юридичної відповідальності туроператорів за нанесення шкоди життю та здоров'ю туристів, порушення інших норм законодавства у сфері безпеки туризму;

– встановлення особливостей правового регулювання подорожей для осіб похилого віку та інвалідів, включаючи підвищену відповідальність за якість і безпеку надаваних послуг;

– визначення кваліфікаційних вимог до керівників туристичних підприємств, що організовують подорожі груп неповнолітніх туристів, а також кваліфікаційних вимог до керівників таких груп;

– наділення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів, повноваженнями щодо ведення державного реєстру саморегулівних організацій;

– формування правових основ функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи обліку реалізації туристичних продуктів і послуг на території України;

– удосконалення нормативної правової бази для розвитку ділового, культурно-пізнавального та сільського зеленого туризму;

– запровадження обов'язкового страхування туристичних маршрутів підвищеної небезпеки у межах України, з установленням мінімального розміру страхової суми;

– створення умов для розширення туристичної та сервісної інфраструктури в історико-культурних центрах України;

– створення податкового інструменту підтримки соціального туризму при оплаті витрат на подорожі в межах території України;

– збільшення бюджетних асигнувань на просування національного туристичного продукту України за кордоном.

Тобто перспективи розвитку туристичного комплексу України багато в чому залежать від посилення державного регулювання туристської сфери на загальнонаціональному рівні, яке повинно поєднуватися з сучасною стратегією просування регіональних туристичних програм.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що, по-перше, реалізація правового механізму державного регулювання туристичної сфери потребує дотримання принципів конституційності, законності та прозорості. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-друге, специфічною особливістю формування нормативно-правової бази сфери туризму є комплексний характер цієї галузі права. До її складу входить значна кількість правових норм різної галузевої приналежності, такі як конституційне, адміністративне, цивільне, екологічне, господарське, фінансове, податкове, трудове, митне, міжнародне право. По-третє, незважаючи на активне формування нормативно-правового забезпечення в Україні, його вплив на збільшення основних показників туристичної діяльності ще суттєво не відчувається. Своєю чергою недосконалість нормативно-правового забезпечення та дієвого правового механізму державного регулювання туристичної сфери України, відсутність генеральної стратегії розвитку вітчизняного туризму, а також економічної моделі в'їзного і внутрішнього туризму, формування яких є обов'язковим для кожної розвиненої країни, необхідність удосконалення умов ліцензування, технології стандартизації, сертифікації та статистики підтверджує перспективність подальшого наукового пошуку з даної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Офіційне інтернет-представництво».* Президент України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution (дата звернення: 27.01.2019).

2. Козловський Є.В. Правове регулювання туристичної діяльності: навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2015. 272 с.

3. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. *База даних «Законодавство України».* ВР України. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm (дата звернення: 27.01.2019).

4. Про затвердження державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки: Постанова КМУ від 29.04.2002 №583. *База даних «Законодавство України».* ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/583-2002-%D0%BF (дата звернення: 28.01.2019).

5. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03. 2017 № 168-р. *База даних «Урядовий портал».* КМ України. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501(дата звернення: 28.01.2019).

6. Пуцентейло П.Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємництва: навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2007. 300 с.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. *Baza danykh «Ofitsiine internet-predstavnytstvo»* / Prezydent Ukrainy. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.
2. Kozlovskyi Ye.V. Pravove rehuliuvannia turystychnoi diialnosti: navch. posib. Kyiv: TsUL, 2015. 272 s.
3. Pro turyzm: Zakon Ukrainy vid 15.09.1995 № 324/95-VR. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy».* VR Ukrainy. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm (data zvernennia 27.01.2019).
4. Pro zatverdzhennia derzhavnoi prohramy rozvytku turyzmu na 2002-2010 roky: Postanova KMU vid 29.04.2002 № 583. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy».* VR Ukrainy. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/583-2002-%D0%BF (data zvernennia 28.01.2019).
5. Pro skhvalennia stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporiadzhennia KMU vid 16.03. 2017 № 168-r. *Baza danykh «Uriadovyi portal».* KM Ukrainy. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249826501(data zvernennia 28.01.2019).
6. Putsenteilo P.R. Ekonomika i orhanizatsiia turystychno-hotelnoho pidpryiemnytstva: navch. posib. Kyiv: TsUL, 2007. 300 s.

✧ ✧

УДК 354: 378.4:37.014.25
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-75-85

С. А. Мороз, кандидат наук
з державного управління, старший науковий
співробітник Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного
захисту України

ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ ЯКОСТІ: РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАЦІЙ ЗВО

Визначено значущість міжнародного співробітництва для розвитку вітчизняної системи вищої освіти. Розглянуто проблематику інтернаціоналізації вищої освіти на рівні одного з інструментів забезпечення її якості. За результатами аналізу наукових підходів до визначення змісту дефініції «інтернаціоналізація вищої освіти» було запропоновано авторське тлумачення відповідної категорії. Звернуто увагу на недосконалість змісту норм Законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» щодо формулювання змісту категорії інтернаціоналізації вищої освіти, а відповідно, і на відсутність розмежування компетенції суб'єктів державного управління й адміністрацій ЗВО щодо використання потенціалів міжнародного співробітництва для забезпечення якості вищої освіти. Стаття містить

© С. А. Мороз, 2019

пропозиції щодо напрямів підвищення рівня інтернаціоналізації вітчизняної системи вищої освіти та розмежування повноважень між суб'єктами державного управління та адміністрацією ЗВО у відповідному процесі.

Ключові слова: *якість вищої освіти, інтернаціоналізація вищої освіти, компетенція суб'єктів державного управління, заклад вищої освіти, державне управління розвитком системи вищої освіти.*

S. A. Moroz. Internationalization of higher education as a tool of provifing its quality: distinction the competence of subjects of public administration and administrations of higher education institutions

Under the internationalization of higher education, we understand a process of increasing an authority of the institute of higher education among consumers of education service with the help of implementation by the University potentials of international cooperation, also with an aim to provide training of competitive professionals who would be demanded in the international labor market. Internationalization of higher education should be considered on the level of one of the tools to ensure its quality. Subjects of usage of this tool can be: the customers and consumers of educational services; scientific and scientific-pedagogical workers; management of an institution of higher education and its structural subdivisions; state and society. The biggest share of responsibility for the effectiveness of usage of the potential of development of international cooperation in the system of higher education lies on higher education institutions and the state. The function of creating favorable institutional conditions for increasing the level of internationalization of higher education refers to competence of the state, while the competence of institution of the higher education is a function the search for opportunities of international cooperation on the University level and formulation and presentation of proposals for the subjects of the legislative initiative as for consolidation of the relevant norms. If established traditions of development of the University institution are absent, an initiative to create conditions for increasing the level of internationalization of higher education and monitoring the implementation by the university of higher education of the relevant directions of state policy refers to the state.

On the results of the analysis such conclusions were formulated:

1. Among the proposed directions of forming of favorable institutional conditions for increasing level of internationalization of higher education, should add changes to such legal and regulatory acts:

– The Law of Ukraine "On higher education" and "On education" – to supplement it with the norms of interpretation of sense of the category "internalization of education" and to specify the content of ways and principles of its providing;

– The order and criteria for the providing to the institution of higher education the status of national, for confirmation or deprivation of this status – to supplement the norms on: the presence of double degree programs and training programs taught in English; the number (percentage) of foreign teachers involved in the implementation of training programs in the amount of, for example, at least 2 ECTS credits; the number (percentage) of foreign students who study at the institution of the higher education as internal and extramural education etc.

2. Among the prospective approaches of functioning of the administration of the institute of higher education, as for providing an increase of level of internationalization of higher education on a university level, we should pay attention to such ones of them: foresee in the statute of institution of higher education a norm concerning the content and principles on organization of international work in structural divisions of the institution of higher education; to create a strategy of internationalization of professional activity of the institute of higher university; participation of the Department's representatives in the implementation of programs of international projects and grants, as well as the number of applications for grants; implementation of joint with foreign educational, pedagogical, scientific, etc projects; the presence in the Department of English-taught training programs, as well as the number of foreign students who study on those programs etc.

Key words: *quality of higher education, internationalization of higher education, competence of subjects of public administration, the institute of higher education, public administration of development of the system of higher education.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Вирішення питань інтернаціоналізації вищої освіти було визначено авторами проекту Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року на рівні одного з пріоритетних напрямів. На думку укладачів програмного документа, метою реформування вищої освіти за напрямом підвищення рівня її інтернаціоналізації є «формування зрозумілої

та відкритої для міжнародної спільноти системи вищої освіти України через її інтеграцію в Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір» [1].

Серед основних проблем, які суттєво впливають на рівень досягнення цієї мети, є в тому числі і ті, зміст яких пов'язано з необхідністю визначення компетенції кожного з акторів забезпечення реалізації потенціалів міжнародного співробітництва у вищій освіті для забезпечення її якості. До основних суб'єктів управління розвитком міжнародного співробітництва в системі вищої освіти традиційно відносять безпосередньо саму інституцію університету та інститут держави [2]. Отже, питання розмежування компетенціє між закладом вищої освіти (ЗВО) та суб'єктами державного управління є актуальним та значущим як з огляду на потребу подальшого розвитку теоретико-методологічного підґрунтя державного управління системою вищої освіти, так і в контексті необхідності вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління розвитком освітянської галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Відповідно до свого предметно-об'єктного спрямування проблематика інтернаціоналізації вищої освіти набула свого первинного розвитку в межах системи педагогічних наук. Вирішенню питань реалізації потенціалів міжнародної роботи в системі вищої освіти були присвячені роботи К.В. Балабанова, Л.С. Горбунової, М.А. Дебич, С.А. Калашнікової, Ю.В. Константинової, О.Ю. Красовської, С.В. Курбатова, А.А. Сбруєвої, І.М. Сікорської, М.С. Смирнової та інших дослідників.

У межах галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» проблематика інтернаціоналізації вищої освіти, в тому чи іншому контексті свого складного та багатогранного змісту, набула свого розвитку в роботах С.К. Андрейчука (державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процессу), Л.І. Антошкіної, Д.І. Дзвінчука, М.І. Дудки, В.С. Журавського (механізми реалізації державної освітньої політики), А.В. Вербицької (формування національної стратегії інтернаціоналізації вищої освіти), Л.В. Головія, А.Є. Тамма, О.В. Поступної (державне управління вищою освітою в Україні та вища освіта як об'єкт державного управління), С.М. Домбровської, А.В. Роміна (державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін; державне управління освітою на прикладі управління ЗВО), Ю.О. Журавльової (механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євроінтеграції), В.І. Лугового (управління освітою та системою підготовки керівного персоналу державної служби), В.М. Мороза (рейтинг науково-педагогічних працівників, як складова частина системи державного управління якістю вищої освіти; державне управління якістю вищої освіти), Т.Ю. Скиби (правові механізми державного управління розвитком системи вищої освіти) та інших вчених. Окремі питання прояву порушеної проблематики були розглянуті нами в контексті вирішення відповідних питань у межах попередніх напрямів наукових пошуків [3; 4].

Мета статті – за результатами аналізу категоріального змісту дефініції «інтернаціоналізація вищої освіти» сформулювати авторське тлумачення відповідної категорії та визначити компетенцію суб'єктів державного управління і адміністрацій ЗВО щодо використання потенціалів міжнародного співробітництва для забезпечення якості вищої освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Феномен інтернаціоналізації вищої освіти з огляду на складність та багатогранність прояву свого змісту не має загальноприйнятого академічного або інституціонально закріпленого тлумачення, а отже, потребує уточнення. У спрощеному вигляді всі існуючи підходи до визначення категоріального змісту відповідної дефініції можна поділити на дві основні групи: ті визначення, які надаються вченими під час реалізації тих чи інших напрямів наукового пошуку (джерелами наданих визначень є наукові публікації), та визначення, які

сформульовані суб'єктами нормотворчої ініціативи (джерелами наданих визначень є офіційні документи певних інститутів та інституцій). Із метою з'ясування місця та ролі суб'єктів державного управління в процесі підвищення рівня інтернаціоналізації вітчизняної вищої освіти як одного з напрямів забезпечення її якості звернемо увагу на зміст найбільш вживаних у межах наукового дискурсу визначень відповідної дефініції.

На переконання фахівців Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), інтернаціоналізація освіти на національному рівні може бути розглянута в контексті формулювання і реалізації мети, функцій та практики надання освітніх послуг через призму міжнародної діяльності [5]. Більш розгорнуте за своїм змістом визначення інтернаціоналізації вищої освіти міститься в тексті Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. На переконання авторів цього документа, розуміння категоріального змісту інтернаціоналізації вищої освіти може бути подано через призму таких тез:

– формування зрозумілої та відкритої для міжнародної спільноти системи вищої освіти України через її інтеграцію в Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір;

– забезпечення конкурентоздатності закладів вищої освіти через підтримку міжнародного співробітництва у вищій освіті, участі закладів вищої освіти в міжнародних освітніх і дослідницьких програмах, програмах академічної мобільності, міжнародних рейтингах тощо [1, с. 29]. Вищенаведені характеристики змісту інтернаціоналізації вищої освіти в цілому охоплюють майже всі напрямки міжнародної діяльності ЗВО.

Не дивлячись на неабияку значущість проблематики інтернаціоналізації вищої освіти для вирішення питань розвитку суспільно-політичної та соціально-економічної підсистем суспільства, її зміст не набув достатнього розвитку в межах норм національного законодавства. Наприклад, Закон України «Про вищу освіту» не лише не визначає шляхи (напрями) інтернаціоналізації вищої освіти, а і не тлумачить зміст відповідного феномену. Разом із тим законодавець під час формулювання принципів формування державної політики у сфері вищої освіти (ст. 3 Закону України «Про вищу освіту») звертає увагу на необхідність «інтеграції системи вищої освіти України в Європейській простір вищої освіти» [6]. Крім того, проблематика інтернаціоналізації вищої освіти в межах згаданого закону, хоча і на достатньо опосередкованому рівні, позиціонує серед основних завдань ЗВО (ст. 26 Закону України «Про вищу освіту»), а саме «налагодження міжнародних зв'язків та провадження міжнародної діяльності в галузі освіти, науки, спорту, мистецтва і культури» [6]. Не дивлячись на той факт, що норми Закону України «Про вищу освіту» містять посилання на проблематику міжнародного співробітництва вітчизняних ЗВО та їх інтеграції до Європейського простору вищої освіти, їх зміст не є конкретним та таким, що визначає, з одного боку, місце та роль інтернаціоналізації вищої освіти, а з іншого – розмежовує відповідальність (компетенцію) інститутів держави та університету. Нещодавно прийнятий Закон України «Про освіту», останні зміни до якого набули чинності 19.01.2019, також не розкриває змісту категорії інтернаціоналізації освіти, хоча його норми, так само як і норми Закону України «Про вищу освіту», містять посилання на міжнародну діяльність: «Засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є … інтеграція в міжнародний освітній та науковий простір» [7].

На відміну від підходу до визначення інтернаціоналізації вищої освіти, зміст якого розкривається через призму норм офіційних документів, тлумачення відповідної категорії в межах наукових досліджень вчених є більш розгорнутими та багатогранними. Академічне визначення категоріального змісту феномену «інтернаціоналізація вищої освіти» міститься в «Національному освітньому глосарії: вища освіта» та подається через призму процесів інтеграції освітньої, дослідницької та адміністративної діяльності ЗВО з так званою міжнародною

складовою частиною. На переконання авторів глосарію, зміст інтернаціоналізації вищої освіти розглядається в контексті «індивідуальної мобільності (студентів, науковців, викладачів, адміністративного персоналу); спільних міжнародних освітніх і дослідницьких програм; формування міжнародних освітніх стандартів із метою забезпечення якості; інституційного партнерства, створення освітніх і дослідницьких консорціумів, об'єднань» [8, с. 25]. Серед наукових робіт вітчизняних вчених, до кола наукової уваги яких входили в тому числі й питання інтернаціоналізації вищої освіти, слід звернути увагу на результати досліджень Р.Л. Ковальчука. На переконання вченого, сутність інтернаціоналізації вищої освіти може бути розкрита через призму кількості іноземних студентів. Ми погоджуємося з такою думкою, адже, дійсно, «наявність іноземних студентів у вищому навчальному закладі будь-якої країни світу – це вагомий елемент інтеграційного розвитку системи вищої освіти держави, який свідчить про високий рівень якості освітніх послуг і престиж вищої школи цієї країни на світовому ринку освітніх послуг» [9, с. 40]. Разом із тим феномен інтернаціоналізації вищої освіти має значно складніший зміст, а отже, його тлумачення не може бути зведено виключно до кількісної характеристики. Під дещо іншим кутом наукової уваги відповідну проблематику розглядає Л.Б. Драмарецька, на думку якої «інтернаціоналізація освіти передбачає академічну мобільність студентів та викладацького складу» [10]. Безумовно, мобільність суб'єктів (науковий та науково-педагогічний склад ЗВО; адміністративний персонал ЗВО) та об'єктів навчального процесу (студенти, слухачі, аспіранти тощо) може бути використана для характеристики рівню інтернаціоналізації вищої освіти. Разом із тим цей феномен не може бути розглянуто виключно в контексті процесів та результатів мобільності студентів (викладачів), адже його зміст є значно ширшим. Підходи до тлумачення змісту інтернаціоналізації освіти, в контексті результатів наукових досліджень англомовних дослідників, подані в таблиці 1.

Приймаючи до уваги результати аналізу змісту наукових підходів до тлумачення категоріального змісту дефініції «інтернаціоналізація вищої освіти», вважаємо за можливе розглянути питання розмежування компетенції суб'єктів державного управління та адміністрацій ЗВО в реалізації потенціалів відповідного феномену для забезпечення якості вищої освіти. Питання розмежування компетенції між інститутом держави та інституцією університету щодо забезпечення достатнього рівня інтернаціоналізації вищої освіти є складним не лише в контексті існування об'єктивних протиріч між державним управлінням освітянською галуззю та процесами саморозвитку її системи, а в тому числі і з огляду на багаторівневість прояву відповідної проблематики. Кожен із рівнів (міжнародний, державний, регіональний та місцевий) має свої особливості щодо регламентування взаємовідносин між суб'єктами державного управління та адміністраціями ЗВО. З огляду на обмеженість обсягів цієї публікації ми зупинимось на найбільш загальних аспектах взаємодії відповідних акторів щодо використання інструментарію інтернаціоналізації вищої освіти для забезпечення її якості.

Намагаючись розмежувати зони відповідальності держави та університету щодо обсягів та напрямів використання інструменту інтернаціоналізації вищої освіти для забезпечення її якості, звернемо увагу на тих із суб'єктів, які є найбільш зацікавленими в реалізації потенціалів міжнародного співробітництва ЗВО. На думку Д.К. Худзика, користь від підвищення півня інтернаціоналізації вищої освіти отримають такі «благоотримувачі»: наукові та науково-педагогічні працівники (реалізація власного трудового потенціалу на міжнародному ринку праці; розкриття потенціалів наукових пошуків у складі міжнародного наукового колективу; отримання доступу до результатів останніх наукових досліджень тощо); студенти та їх батьки (можливість отримання знань із прийняттям до уваги міжнародного досвіду; встановлення нових міжособистісних контактів; підвищення рівня конкурентоспроможності власного трудового потенціалу тощо); адміністрація ЗВО (використання додаткових джерел фінансування;

Таблиця 1

Зміст категорії інтернаціоналізації освіти в контексті поглядів зарубіжних дослідників

п/н, №	Автор визначення	Зміст визначення
1	Х. де Віт	Багатоаспектний феномен сучасності, що включає міжнародні програми обміну, спільні дослідницькі проекти, спеціально сфокусовані дослідження у вищих навчальних закладах іншої країни, знання іноземних мов, розвинуту мережу спілкування засобами Інтернету, інтернаціональні відносини та інтернаціоналізовані навчальні програми [11]
2	М. Харарі	Інтернаціоналізація освіти передбачає: інтернаціоналізацію змісту навчальних програм; активізацію академічної мобільності; встановлення зв'язків із міжнародними суб'єктами (роботодавцями та ВНЗ); проведення міжнародних наукових досліджень; розвиток власного інтелектуального потенціалу в питаннях специфіки культури, традицій, релігії народів світу тощо [12]
3	Р. Рудзкі	академічна тенденція переміщення, що передбачає перетин державного кордону певної країни з метою здобуття освіти, стажування, вивчення іноземної мови [13]
4	М. Ван дер Венде	Спільна та цілеспрямована діяльність, з одного боку, органів державної влади, до компетенції яких входять питання управління розвитком освіти, та адміністрації університету, з іншого, метою якої є підвищення рівня якості системи вищої освіти у відповідній країні [14]
5	Б. Еллінгбо	Процес набуття університетом або коледжем такої міжнародної перспективи, за якої його професійна діяльність у майбутньому є більш ніж вірогідною [15]
6	Джонг де Х.	Сума всіх заходів, орієнтованих на посилення та сприяння створенню інтернаціонально академічної спільноти, яка буде забезпечувати підготовку студентів до життєдіяльності в умовах середовища, що здійснює свій розвиток в умовах глобалізації [16]

підвищення репутації ЗВО на міжнародному рівні; залучення до викладання навчальних дисциплін зарубіжних вчених тощо); уряд (підвищення рівня розвитку трудового потенціалу громадян; підвищення рівня конкурентоспроможності країни та зміцнення її позицій на глобальному ринку товарів та послуг тощо) [17]. Наведений перелік не є повним, адже Д.К. Худзик не звертає увагу на отримання ефектів від розвитку міжнародної співпраці ЗВО як безпосередньо роботодавцями (розвиток організації за рахунок залучення до її структури фахівців з міжнародним досвідом роботи), так і суспільством у цілому (розвиток людського капіталу; розвиток так званої народної дипломатії тощо).

Кожен із наведених вище «благоотримувачів» має свою частку компетенції у використанні інструментарію інтернаціоналізації вищої освіти для забезпечення її якості, хоча, безумовно, обсяги цієї компетенції не є однаковими. На нашу думку, найбільш потужними акторами в забезпеченні розвитку міжнародного співробітництва в освітянській сфері є держава (вище ми звернули увагу на принципи реалізації державної політики в галузі вищої освіти) та ЗВО. У свою чергу, компетенція цих суб'єктів також не є тотожною, ані за обсягом, ані за рівнем реалізації. На переконання Д.К. Худзика, «держава може сприяти інтернаціоналізації вищої освіти, підтримуючи її політичними засобами і виділяючи фінансування, але вирішальне значення мають процеси, які відбуваються безпосередньо в

університетах» [17, с. 10]. Така позиція вченого є слушною, адже, дійсно, саме держава за рахунок використання потенціалів нормативно-правового механізму державного управління розвитком системи вищої освіти формує інституціональне середовище для розвитку міжнародного співробітництва ЗВО (встановлює так звані правила гри) та саме ЗВО, використовуючи інструментарій адміністративно-організаційного механізму, забезпечує реалізацію відповідного напряму державної політики. На наше переконання, думка вченого щодо пріоритету компетенції ЗВО може відповідати дійсності лише за умови достатньо рівня розвитку інституції університету (можливість використання академічних свобод та університетської автономії в повному обсязі) та наявності сталих традицій у її взаємодії з інститутом держави. Суспільства, які перебувають на стадії перманентних трансформаційних перетворень, із об'єктивних причин не забезпечили формування сприятливих умов для вільного становлення та розвитку університетської інституції, а отже, рівень компетенції останньої, на нашу думку, є дещо обмеженим. Наше припущення може бути підтверджено результатами проведеного автором публікації у травні 2018 року дослідження «Оцінка якості вищої освіти», до участі в якому були залучені студенти з України, Латвії та Китаю [18]. За аналізом отриманих результатів було з'ясовано, що рівень участі (компетенція) держави в забезпеченні контролю за якістю надання освітніх послуг ЗВО так само, як і рівень її відповідальності за якість вищої освіти у відповідній країні, є визначальними.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Приймаючи до уваги вище наведене, можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, інтернаціоналізація вищої освіти може бути розглянута одночасно як на рівні процесу інтеграції ЗВО до світової системи вищої освіти, так і в якості показника, який характеризує міжнародний аспект професійної діяльності ЗВО (прагнення ЗВО до гідного позиціонування на світовому ринку освітніх послуг). Отже, під інтернаціоналізацією вищої освіти ми розумітимемо процес підвищення авторитету ЗВО серед споживачів освітньої послуги (абітурієнтів, роботодавців, держави та суспільства) за рахунок реалізації університетом потенціалів міжнародного співробітництва, в тому числі і з метою забезпечення підготовки конкурентоздатних фахівців, які б користувалися попитом на міжнародному (глобальному) ринку праці. Основними учасниками відповідного процесу є: наукова спільнота університету та її окремі представники; адміністрація університету; органи державної влади, до функціональних повноважень яких входять питання управління освітою; роботодавці міжнародного (глобального) ринку праці та інші представники закордонних інституцій, у тому числі й освітніх. Кожен із цих суб'єктів має свою частку компетенції у забезпеченні ефективності процесів інтернаціоналізації вищої освіти.

По-друге, інтернаціоналізація вищої освіти не лише може, а і повинна розглядатися на рівні одного з інструментів забезпечення її якості. Суб'єктами використання цього інструментарію можуть бути: безпосередні замовники та споживачі освітянської послуги (студенти та їх батьки; роботодавці); наукові та науково-педагогічні працівники; керівництво ЗВО та його структурних підрозділів; держава та суспільство. Кожен із цих суб'єктів має свою частку відповідальності в процесі підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти. Найбільша частка відповідальності за результативність використання потенціалу розвитку міжнародного співробітництва в системі вищої освіти покладається на ЗВО та державу. До компетенції держави належить функція формування сприятливих інституціональних умов для підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти, в той час як до компетенції ЗВО належить функція пошуку можливостей розвитку міжнародної співпраці на університетському рівні та формулювання і подання пропозиції до суб'єктів законодавчої ініціативи щодо закріплення відповідних норм. За відсутності сталих традицій розвитку університетської інституції саме державі повинна

належити як ініціатива з формування умов для підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти, так і контроль за реалізацією ЗВО відповідних напрямів державної політики.

По-третє, серед перспективних напрямів щодо формування сприятливого інституціонального середовища для підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти держава, як один із найбільш впливових суб'єктів відповідного процесу, може запропонувати внесення змін до таких нормативно-правових актів:

– Закони України «Про вищу освіту» та «Про освіту» – доповнити нормами щодо тлумачення змісту категорії «інтернаціоналізація освіти» та конкретизації змісту шляхів та принципів її забезпечення;

– Порядок та критерії надання закладу вищої освіти статусу національного, підтвердження чи позбавлення цього статусу (Постанова Кабінету Міністрів від 22.11.2017 р. № 912) – доповнити нормами щодо: наявності програм подвійних дипломів та навчальних програм, які викладаються англійською мовою; кількості (відсотку) іноземних викладачів, які беруть участь у реалізації навчальних програм в обсягах, наприклад, не менше 2 залікових одиниць (2 кредити ECTS); кількості (відсотку) іноземних студентів, які навчаються у ЗВО на денній та заочній формах навчання тощо;

– Положення про дослідницький університет (проект Положення був запропонований МОН для громадського обговорення 05.10.2018) – доповнити нормами щодо: участі в міжнародних університетських консорціумах із дослідження певної наукової проблематики; кількості поданих спільно з іноземними ЗВО або науковими установами заявок на отримання грантів тощо.

По-четверте, серед перспективних напрямів діяльності адміністрації ЗВО щодо забезпечення підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти на університетському рівні слід звернути увагу на такі з них: передбачити в статуті ЗВО норми щодо змісту та принципів організації міжнародної роботи в структурних підрозділах ЗВО; розробити стратегію (програму в межах загальної стратегії розвитку ЗВО) інтернаціоналізації професійної діяльності ЗВО; доповнити рейтингову систему оцінювання результатів діяльності базових структурних підрозділів ЗВО (кафедр) такими напрямами аналізу, які дозволяють висвітлити рівень їх міжнародної роботи, а саме: наявність програм подвійного диплому та кількість студентів, які навчаються на таких програмах; участь викладачів та студентів кафедри у програмах підвищення кваліфікації за межами України (стажування, літні школи тощо); участь представників кафедри в реалізації програм міжнародних проектів та грантів, а також кількість поданих заявок на отримання грантів; реалізація спільних із зарубіжними ЗВО освітніх, виховних, наукових тощо проектів; наявність на кафедрі англомовних навчальних програм, а також кількість іноземних студентів, які на них навчаються, тощо.

Вищенаведені висновки з огляду на складність та багатогранність прояву порушеної проблематики не вичерпують її змісту, а отже, можуть бути доповнені під час подальших наукових пошуків. Найбільш перспективними напрямами в організації наукових досліджень у межах фокусу розглянутих вище питань, на нашу думку, є ті, змістовне спрямування яких зосереджено на розв'язанні питань пріоритету вибору суб'єктом державного управління тих чи інших форм, методів та інструментів забезпечення підвищення рівня інтернаціоналізації вітчизняної системи вищої освіти.

Список використаних джерел:

1. Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. Електронні консультації з громадськістю: громадське обговорення. 2016. Міністерство освіти і науки України. URL : http://mon.gov.ua/citizens/zv'yazki-z-gromadskistyu/konsultacziyi-z-gromadskistyu/gromadske-obgovorennya-2016.html.

2. Мороз С.А. Державне регулювання інтернаціоналізації вищої освіти: тлумачення змісту категорії. Управління якістю в освіті та промисловості: досвід, проблеми та перспективи : міжнар. наук.-метод. конф., 11-12 травня 2017 р. Львів, 2017. С. 194–195.

3. Мороз С.А. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія.* 2017. № 2. С. 58–71.

4. Мороз С.А. Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія.* 2016. № 2. С. 87–96.

5. OECD. Internationalisation and trade in Higher Education. Opportunities and Changes. OECD Publication. Paris. 2004. 315 p.

6. Про вищу освіту. Закон України від 01.07.2014 р. № 1 556-VII. *Офіційний вісник України.* 2014. № 63. С. 7–14.

7. Про освіту. Закон України від 05.10.2017 р. № 2145-VIII. *Офіційний вісник України.* 2017. № 78. С. 7–9.

8. Національний освітній глосарій: вища освіта / В.М. Захарченко, С.А. Калашнікова, В.І. Луговий, та ін. ; за ред. В.Г. Кременя. Київ : ТОВ «Видавничий дім «Плеяди», 2014. 100 с.

9. Ковальчук Р.Л. Інтернаціоналізація освіти: міжнародно-правовий досвід і національна практика. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2011. Вип. 604. С. 40–43.

10. Драмарецька Л.Б. Інтернаціоналізація української вищої освіти. Реформа вищої освіти в Україні: критичні питання у сфері законодавчих та інституційних трансформацій : міжнар. наук.-практ. конф., 28-29 травня 2015 р. Київ. 2015. URL : http://www.edu-trends.info/wp-content/uploads/2015/04/Dramaretska_abstract_16_04_15.pdf?x47754.

11. de Wit H. Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe: a Historical, Comparative, and Conceptual Analysis. Westport : Greenwood Press. 2002. 270 p.

12. Harari M. Internationalisation of Higher Education: effecting institutional change in the curriculum and campus. M. Harari. California : California State University. 1989. 48 p.

13. Rudzki R. The strategic management of internationalization – towards a model of theory and practice. School of Education. University of Newcastle Upon Tyne. 1995.

14. Wende van der. M. An Innovation Perspective on Internationalization of Higher Education Institutionalization: The Critical Phase. *Journal of Studies in International Education.* 1997. № 3/1. P. 3–14.

15. Ellingboe B.J. Divisional strategies to internationalise a campus portrait: Results, resistance and recommendations from a case study at US universities. In J. A. Mestenhauser & B. J. Ellingboe (Eds.), Reforming the higher education curriculum: Internationalising the campus (pp. 198-228). Phoenix, AZ : American Council on Education & Oryx Press, 1998.

16. Jong de H. The Case of the University of Twente: Internationalization as Education Policy. *Journal of Studies in International Education.* 2003. Vol. 7. No.1. P. 41–51.

17. Hudzik J.K. Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization. *International Higher Education.* 2016. № 83. P. 10–12. URL : https://ihe.hse.ru/article/view/2976/2714.

18. Мороз С.А. Напрями вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти та її якістю: обґрунтування можливості використання латвійського досвіду. *Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія.* 2018. № 4. С. 45–61.

References:

1. Stratehii reformuvannia vyshchoi osvity v Ukraini do 2020 roku. Elektronni konsultatsii z hromadskistiu: hromadske obhovorennia. Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. (2016) – Strategies for reforming higher education in Ukraine up to 2020. Elektronni konsultaciyi z gromadskistyu: gromadske obgovorennya. Ministry of Education and Science of Ukraine. Retrieved from: http://mon.gov.ua/citizens/zv'yazki-z-gromadskistyu/konsultacziyi-z-gromadskistyu/gromadske-obgovorennya-2016.html [in Ukrainian].

2. Moroz S.A. (2017) Derzhavne rehuliuvannia internatsionalizatsii vyshchoi osvity: tlumachennia zmistu katehorii [State regulation of internationalization of higher education: interpretation of category content] Upravlinnya yakistyu v osviti ta promyslovosti: dosvid, problemy ta perspektyvy: mizhnarodna naukovo-metodychna konf. (11-12 travnya 2017 r.), Lviv – Management of quality in education and industry: experience, problems and perspectives: international scientific and methodical conference (pp. 194–195) [in Ukrainian].

3. Moroz S.A. & Moroz V.M. (2017) Zmist definitsii «iakist vyschoi osvity» v konteksti naukovykh pohliadiv predstavnykiv skhidnoievropejskykh naukovykh shkil [The content of the definition of «quality of higher education» in the context of the scientific views of the representatives of East European scientific schools]. Teoriia i praktyka upravlinnia sotsial'nymy systemamy: filosofiia, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia – The theory and practice of social systems management: philosophy, psychology, pedagogy, sociology, 2, 58–71 [in Ukrainian].

4. Moroz S.A. & Moroz V.M (2016) Nimeczka model pidgotovky naukovo-pedagogichnyx kadriv: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannya dlya rozvytku trudovogo potencialu vitchyznyanyx VNZ [German model of training of scientific and pedagogical staff: peculiarities of development and prospects of use for development of labor potential of domestic higher educational institutions] Teoriia i praktyka upravlinnia sotsial'nymy systemamy: filosofiia, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia – The theory and practice of social systems management: philosophy, psychology, pedagogy, sociology, 2, 87–96 [in Ukrainian].

5. OECD. Internationalisation and trade in Higher Education; Opportunities and Changes / OECD Publication (2004) Paris.

6. Pro vyschu osvitu. Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r., № 1556-VII [On Higher Education / Law of Ukraine dated 01.07.2014, No. 1556-VII] (2014). Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. – Official Bulletin of Ukraine. 63, 7–14 [in Ukrainian].

7. Pro osvitu. Zakon Ukrayiny vid 05.10.2017 r., # 2145-VIII [On Education. Law of Ukraine dated 05.10.2017, No. 2145-VIII] Oficijnyj visnyk Ukrayiny – Official bulletin of Ukraine 2017. 78. 7–9 [in Ukrainian].

8. V.M. Zaxarchenko, S.A. Kalashnikova, V.I. Lugovyj et al. (2014) Nacionalnyj osvitnij glosarij: vyshha osvita [National Educational Glossary: Higher Education] K.: TOV «Vydavnychyj dim «Pleyady» – «Publishing House» Pleiades «Ltd [in Ukrainian].

9. Kovalchuk R.L. (2011) Internacionalizaciya osvity: mizhnarodno-pravovyj dosvid i nacionalna praktyka [Internationalization of education: international legal experience and national practice] Naukovyj visnyk Cherniveczkogo universytetu. – Scientific Bulletin of Chernivtsi University, 604. 40–43[in Ukrainian].

10. Dramareczka L.B. (2015) Internacionalizaciya ukrayinskoyi vyshhoyi osvity [Internationalization of Ukrainian Higher Education] Reforma vyshhoyi osvity v Ukrayini: krytychni pytannya u sferi zakonodavchyx ta instytucijnyx transformacij: mizhnar. nauk.-prakt. konf.(28–29 travnya 2015 r.) – Reform of Higher Education in Ukraine: Critical Issues in the Field of Legislative and Institutional Transformations: Intern. sci. pract. Conf., Retrieved from: http://www.edu-trends.info/wp-content/uploads/2015/04/Dramaretska_abstract_16_04_15.pdf?x47754 [in Ukrainian].

11. de Wit H. (2002) Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe: a Historical, Comparative, and Conceptual Analysis. – Westport: Greenwood Press.

12. Harari M.(1989) Internationalisation of Higher Education: effecting institutional change in the curriculum and campus / M. Harari. – California: California State University.

13. Rudzki R. (1995) The strategic management of internationalization – towards a model of theory and practice / R. Rudzki. School of Education. University of Newcastle Upon Tyne.

14. Wende van der. M. (1997) An Innovation Perspective on Internationalization of Higher Education Institutionalization: The Critical Phase / Wende van der. M. // Journal of Studies in International Education, 3/1, 3–14.

15. Ellingboe B.J. (1998) Divisional strategies to internationalise a campus portrait: Results, resistance and recommendations from a case study at US universities. In J. A. Mestenhauser & B. J. Ellingboe (Eds.), Reforming the higher education curriculum: Internationalising the campus (pp. 198-228). Phoenix, AZ: American Council on Education & Oryx Press.

16. Jong de H.(2003) The Case of the University of Twente: Internationalization as Education Policy / Jong de H., Teekens H. // Journal of Studies in International Education, 7, 1, 41–51.

17. Hudzik J.K. (2016) Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization / J.K. Hudzik // International Higher Education, 83, 10–12. Retrieved from: https://ihe.hse.ru/article/view/2976/2714.

18. Moroz S.A. & Moroz V.M (2018) Napryamy vdoskonalennya mexanizmiv derzhavnogo upravlinnya systemoyu vyshhoyi osvity ta yiyi yakistyu: obgruntuvannya mozhlyvosti vykorystannya latvijskogo dosvidu [Directions of improvement of the mechanisms of public administration by the system of higher education and its quality: substantiation of the possibility of using the Latvian experience] Teoriya i praktyka upravlinnya socialnymy systemamy: filosofiya, psyxologiya, pedagogika, sociologiya, 4, 45–61 [in Ukrainian].

УДК 351:336.221.26
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-86-94

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

БАЗОВІ МЕТОДОЛОГІЧНІ СКЛАДНИКИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У представленій статті досліджено методологічні складники формування та реалізації антикорупційної політики; висвітлено систему міжнародно-правових актів, які спрямовані на врегулювання відносин у досліджуваній сфері; окреслено пріоритетні напрями модернізації державної антикорупційної політики.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна стратегія та політика, ефективність антикорупційної політики, антикорупційне законодавство.*

V. V. Nonik. Basic methodological composition formation and implementation of anti-corruption policy in Ukraine

It is determined that corruption in modern Ukraine has become one of the main threats to national security and democratic development of the state. The negative influence of this phenomenon on all aspects of the political and socio-economic development of the society and the state as a whole has a complex nature. According the Ukraine's direction to EU and in order to fulfill the obligations assumed by Ukraine before the Council of Europe, an urgent need to build an effective mechanism for preventing and counteraction to corruption exists. It was stated that anticorruption policy is in the development and implementation of comprehensive and consistent measures of the state and society in order to eliminate the causes and conditions which generate and nourish corruption in various spheres of life. It should become an integral part of the basic strategy of development of the state, deployed in various directions and priorities: political, socio-economic, legal, civil, socio-cultural directions.

The basic goals of anticorruption policy in Ukraine should become a reducing of the corruption's level and ensuring protection of rights and legitimate interests of citizens, society and the state from the threats associated with corruption through the implementation of the anti-corruption mechanisms and related tasks.

According the destructive overall impact of corruption on the national economy and its properties to expand without constant counteraction there is a need to emphasize the anticorruption function of the state. Effective implementation of the anticorruption function of the state involves the comprehensive implementation of legislative measures, organizational and political measures, socio-economic, measures which are directed to establishing interaction with civil society structures and international cooperation, preventive measures, and such measures which are directed on prevention of corruptive actions of the officials and improvement of the culture of the government relations in Ukrainian society.

It is determined that Ukraine in its way to world's integration due to ratification of the international acts, adoption of a package of anticorruption laws and carrying out the institutional changes in some authorities has partly formed a basis for the implementation of an effective tools focused on: the struggle with an inefficient bureaucratic state system; identification of the corruption risks that may arise in the public servants' activities; and elimination of the conditions and causes of these risks and elimination of the corruption factors and etc.

The analysis of the world experience in preventing and counteraction of corruption has proved that the effectiveness of any anticorruption policy primarily depends on the systematic, validity and transparency of the basic postulates. In Ukraine, these basic principles, unfortunately, do not work. It is necessary to implement a complex of modernization of public management measures together with the coordinated activity of public authorities, aimed at realizing the tasks of state anti-corruption policy and adherence to the basic principles that ensure the effectiveness of anti-corruption policy.

Key words: *corruption, anti-corruption strategy and policy, effectiveness of anti-corruption policy, anti-corruption legislation.*

© В. В. Нонік, 2019

Вступ. У сучасній Україні корупція перетворилася на одну з головних загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави. Негативний вплив цього явища на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави має комплексний характер. Як свідчать дані глобальної антикорупційної організації Transparency International, у світовому Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2016 рік Україна отримала 29 балів зі 100 можливих. Це на 2 бали більше, ніж минулого року, але недостатньо для країни, влада якої назвала боротьбу з корупцією головним пріоритетом. Покращенню нашої позиції у світовому рейтингу сприяло просування антикорупційної реформи, проте відсутність дієвої судової системи та фактична безкарність корупціонерів не дає Україні зробити потужний ривок уперед і подолати 30-бальний бар'єр, що зветься «ганьбою для нації». У всесвітньому рейтингу CPI Україна посідає 131 місце зі 176 країн. Цю сходинку із показником 29 балів разом з нами розділили Казахстан, Росія, Непал та Іран [15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження антикорупційної реформи та реалізації антикорупційної політики в Україні досить тривалий час перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців. Зокрема, у своїх роботах цьому питанню приділяли увагу такі дослідники, як Б. Балуев, О. Береза, М. Братковський, О. Бусол, В. Гурковський, С. Дрьомов, В. Журавський, Ю. Кальниш, Г. Клеменчіч, Д. Клименко, І. Климкова, С. Кравченко, М. Мельник, М. Михальченко, О. Михальченко, А. Михненко, А. Мудров, Є. Невмержицький, Т. Попченко, О. Прохоренко, Б. Розвадовський, О. Руснак, С. Серьогін, В. Соловйов, А. Тіньков, М. Флейчук, М. Фоміна, М. Хавронюк та інші. Серед західних авторів, які займалися вивченням явища корупції, варто відзначити Т. Агафонову, В. Андріанова, В. Калинина, Н. Моро, К. Норкіна, Дж. Поупа, С. Роуз-Аккерман, Д. Фріша, Д. Тагарєва, В. Танзі, Р. Телло та інших Але, незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої проблеми, на жаль, досить тривалий час наша держава залишається однією з найбільш корумпованих держав світу, що зумовлено насамперед малоефективним поступом на шляху руйнування корупційних схем, які стали невіддільним атрибутом владних інституцій.

Метою статті є окреслення методологічних складників формування та реалізації антикорупційної політики та визначення пріоритетних напрямів модернізації державної антикорупційної політики .

Виклад основного матеріалу. Нещодавно прийняті антикорупційні закони заклали фундамент і показали світові наміри України рухатися у бік реформ. Але обраний вектор – це не лише рішучі заклики з високих трибун. Це цілком практичні кроки на виконання нових антикорупційних законів, як-то: прозорий підбір персоналу нових антикорупційних органів, покарання всіх причетних до корупційних схем, невтручання в роботу борців з корупцією тощо. Саме цього не вистачає Україні аби піднятись у рейтингах Індексу сприйняття корупції [13].

Запобігання та протидія корупції залишається однією з найгостріших проблем сучасного етапу українського державотворення. Зважаючи на курс України до ЄС, а також із метою виконання взятих Україною зобов'язань перед Радою Європи існує нагальна потреба побудови дієвого механізму запобігання та протидії корупції. Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя зарубіжного досвіду боротьби з цим украй негативним соціальним явищем, передусім політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції, що успішно діють в інших країнах, залучення іноземних фахівців та міжнародних спеціалізованих установ по процесу розбудови антикорупційної інфраструктури.

Так, Transparency International Україна виступила із низкою пропозицій щодо Реалізації антикорупційної політики та втілення антикорупційної стратегії, яка передбачає залучення іноземних спеціалістів для створення ефективної системи антикорупційного правосуддя,

проведення аудиту контрактів і держзакупівель в секторі безпеки та оборони, реалізації комплексу заходів щодо забезпечення виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Антикорупційна політика полягає в розробці та здійсненні різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства по усуненню (мінімізації) причин і умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життєдіяльності. Вона має стати невіддільною частиною базової стратегії розвитку держави, розгорнутої в різних напрямах та пріоритетах: державно-політичному, соціально-економічному, державно-правовому, суспільно-громадянському, соціокультурному.

Відповідно, базовими цілями антикорупційної політики в Україні має стати зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, пов'язаних із корупцією, шляхом реалізації антикорупційних механізмів і відповідних завдань.

До ключових завдань Антикорупційної політики держави слід віднести такі:

– попередження корупційних правопорушень;

– створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус;

– забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами;

– відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями;

– моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики;

– формування антикорупційної суспільної свідомості;

– сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції і корупційні фактори, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації;

– створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами [9, с. 242].

З огляду на деструктивний всеохоплюючий вплив корупції на національну економіку та її властивості розширюватися без постійної протидії виникає необхідність виділення антикорупційної функції держави. Таким чином, йдеться як про створення механізмів, що дозволяють зменшити масштаби корупції в короткостроковому плані, так і про розробку і проведення антикорупційної політики як постійно діючої органічної функції держави. При цьому ефективність даної функції значною мірою буде залежати від того, наскільки активно в її реалізації візьмуть участь структури громадянського суспільства.

Таким чином, ефективне виконання антикорупційної функції держави передбачає комплексне впровадження законодавчих, організаційно-політичних та соціально-економічних заходів, спрямованих на налагодження взаємодії зі структурами громадянського суспільства та на міжнародну співпрацю, а також превентивних заходів, спрямованих на профілактику корупційних дій посадовців та підвищення загальної культури владних відносин в українському суспільстві.

Як зазначалося вище, ефективне здійснення діяльності щодо запобігання і протидії корупції у сучасних умовах неможливе без уніфікації механізмів протидії корупції, а також міжнародної взаємодії з іншими країнами та міжнародними організаціями. Так, відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Початком розвитку міжнародного нормативно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією було прийняття 15.12.1975 р. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 3514(XXX), яка засудила всі види корупції, у тому числі хабарництво, та розробила рекомендації для впровадження державами заходів, необхідних для запобігання й протидії корупції. Ці завдання

деталізувалися в таких документах, як Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» (№ A/RES/51/59) (1996 р.), Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.), Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.), Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.), та стали основою для створення міжнародних нормативно-правових актів, які закріпили універсальні стандарти запобігання корупційним проявам [6, с. 9].

Основою нормативно-правового регулювання запобігання корупції в Україні є міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та важливість яких визначається їхнім пріоритетним характером порівняно з національним правом у процесі правового регулювання. Так, поряд із державами, які є успішними борцями з корупцією, Україна є учасницею низки міжнародно-правових договорів і конвенцій, що мають обов'язковий характер, та актів, що мають рекомендаційне спрямування (рекомендацій, резолюцій, інструкцій) і прийняті в Організації Об'єднаних Націй, Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації американських держав, Раді Європи, Європейському Союзі, Африканському Союзі [10, с. 16]. Тому дослідження документів, які містять у собі міжнародні стандарти запобігання корупції, є важливим з огляду на їхній зразковий характер для України як держави, що реформує систему запобігання корупції та створює нове антикорупційне законодавство.

Одним із найважливіших і найзмістовніших міжнародно-правових договорів у сфері запобігання корупції є Конвенція ООН проти корупції від 31.10. 2003 р., учасниками якої є 167 держав, що ратифікована Верховною Радою України 18.10.2006 р. Важливість Конвенції ООН проти корупції, як зазначають Н. Задирака та Р. Кабанець, полягає у створенні теоретичної основи для адаптації національного законодавства та визначенні фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору [4, с. 28]. Так, норми Конвенції ООН проти корупції передбачають створення профільної інституції – спеціального органу (органів), діяльність якого спрямовується на запобігання й протидію корупції, на залучення до співпраці представників громадського суспільства під час здійснення заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, на розробку кодексів поведінки службових осіб і зміцнення незалежності судової влади, на закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, на встановлення відповідальності юридичних осіб.

З метою зміцнення антикорупційної співпраці між державами міжнародною спільнотою було прийнято низку інших документів. Так, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р. визначає коло корупційних злочинів, а також містить поняття активної й пасивної корупції [5]; Міжнародний кодекс поведінки державних службових осіб від 23.07.1996 р. містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків [8]; Декларацією ООН про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996 р. передбачається встановлення кримінальної відповідальності за дачу хабарів іноземним державним посадовим особам [2, с. 173–174].

Важливі рекомендації представлені у Стамбульському плані дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України від 10.09.2003 р., який містить принципи й механізми їх реалізації щодо створення ефективної та прозорої системи публічної служби, розвитку доброчесності в ділових операціях і залучення громадськості до проведення антикорупційних реформ [11].

Не можна применшувати значення нормативно-правових актів певних територіальних утворень різних масштабів, зокрема прийнятих у межах Європейського Союзу. Так, відповідно до Програми дій щодо боротьби з корупцією (1996 р.) Радою Європи було прийнято Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію (1999 р.) [7] і Додатковий протокол до неї (2003 р.) [3], а також Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.) [14]. Першим документом передбачається встановлення кримінальної відповідальності за широке коло корупційних діянь, окреслення складів корупційних злочинів, а в Додатковому протоколі до кримінальних корупційних правопорушень віднесено активний і пасивний підкуп національних та іноземних третейських суддів (арбітрів) і національних та іноземних присяжних засідателів, які прийняті з метою вдосконалення національних моделей криміналізації корупції. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією містить формулювання корупції та принципи надання особам, яким заподіяно шкоду корупційними діяннями, можливості отримати справедливу компенсацію.

Прийняття і ратифікацію Конвенції ООН проти корупції можна вважати новим етапом міжнародної антикорупційної кампанії. Разом з тим це лише перший крок у здійсненні заходів по боротьбі з корупцією в глобальному масштабі. Унікальність Конвенції полягає в тому, що вона дозволяє міжнародному співробітництву вийти на новий координаційно-управлінський рівень, створює єдиний правовий антикорупційний базис.

Сьогодні одним з основних питань порядку денного світової спільноти є формування глобальної антикорупційної стратегії, з'єднання воєдино зусиль всіх міжнародних акторів на глобальному, регіональному і локальному рівнях [12, с. 184]. Більш тісне співробітництво міжурядових і неурядових антикорупційних організацій, неурядових організацій, широка участь бізнесу в боротьбі з корупцією (10-й принцип Глобального договору ООН) [1] дозволять реалізувати положення Конвенції ООН проти корупції в повному обсязі. Тільки впровадження системного підходу, що включає інституційну розбудову, взаємодію з експертами, наукові дослідження щодо запобігання корупції, активну участь громадянського суспільства, може підвищити ефективність боротьби з корупцією і поліпшити якість життя у всесвітньому масштабі.

Відповідно до Європейської конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію [7] від 27 січня 1999 року (ратифікована Україною 18.10.2006 р.; набрала чинності 01.03.2010 р.) кожна Сторона вживає такі законодавчі та інші заходи, які можуть виявитися необхідними в цілях сприяння збору доказів, що мають відношення до кримінальних правопорушень, визнаним в якості таких відповідно до Конвенції. Крім того, ці заходи можуть бути необхідні для виявлення, розшуку, накладення арешту і вилучення знарядь злочинів та доходів від корупції, розпорядження про подання банківської, фінансової або комерційної інформації (ст. 23 «Заходи по сприянню збиранню доказів і конфіскації доходів»).

Як видається, все більшу роль у здійсненні міжнародного співробітництва в боротьбі з корупцією відіграватимуть громадянські ініціативи. Країни, де громадянське суспільство знаходиться на високому рівні розвитку, захищені від корупційних проявів (в тому числі від політичної і державної корупції), і будь-яка корупційна поведінка вважається неприйнятною у всіх відносинах [12, с. 184].

Таким чином, Україна, інтегруючись у світову спільноту шляхом ратифікації міжнародних документів, прийняття пакету антикорупційних законів та проведення інституційних змін у відповідних державних установах, вже частково сформувала базис для впровадження дієвого інструментарію, орієнтованого на: боротьбу з неефективною бюрократичною державною системою; виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків; усунення корупціогенних факторів тощо. Під пильним наглядом іноземної спільноти, а також ряду міжнародних

організацій та установ прийняття антикорупційного законодавства та інституційна реформа відповідних державних установ безумовно повинні гарантувати виконання і застосування прийнятих норм та правил та суттєво знизити рівень корупції.

Світовий досвід запобігання та протидії корупції показує, що ефективність будь-яких антикорупційних механізмів залежить передусім від системності, обґрунтованості та прозорості базових положень. В Україні ці базові принципи, на жаль, не працюють. Разом із скоординованою діяльністю органів державної влади, спрямованою на реалізацію завдань державної антикорупційної політики, та дотриманням базових принципів, що забезпечують дієвість антикорупційних механізмів, необхідно впровадження комплексу таких модернізаційних державно-управлінських заходів:

– розв'язання проблематики з питань формування та реалізації в країні сильної політичної волі щодо реалізації заходів антикорупційної політики (здатності вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суддів діяти в напрямі поставленої мети – очистити від корупційних проявів державну службу;

– прийняття ефективних нормативно-правових актів з надійним механізмом реалізації (законодавство має бути чітким, простим і зрозумілим, без жодних можливостей подвійного трактування норм чи незрозумілості у реалізації законодавчих положень);

– реалізації комплексу нормативно-правових та інституційних заходів щодо забезпечення ефективного функціонування антикорупційних інституцій;

– впровадження в антикорупційну діяльність ефективної системи покарання (проведення реформ неможливе без запровадження ефективного механізму покарання);

– руйнування моделі корупційних відносин в ієрархічній структурі державної влади та створення ефективної системи публічної влади, діяльність якої спрямована на реалізацію завдань, покладених на неї правовими актами, з високим рівнем відповідальності за корупційні діяння (за формулою Клітгаарта [16] рівень корупції є пропорційним монополії (кількості монопольних повноважень у приватних та публічних секторах), плюс дискреційні повноваження (право приймати рішення у визначених справах), плюс прихована інформація (можливість таємно використовувати ресурси у корупційних справах), мінус відповідальність (ефективність державного та соціального контролю за діяльністю органів державної влади);

– забезпечення прозорості у відносинах між державним і приватним секторами з метою недопущення появи неформальних (прихованих) відносин, популяризація антикорупційних практик у приватному секторі;

– формування системи державного аудиту із застосуванням ризик-орієнтованого підходу, що дозволяє передбачити виникнення корупції в органах державної влади, брати її під контроль і створювати механізми безперервних модернізацій в системі державного управління;

– популяризація ідеї активної протидії громадянського суспільства виявам корупції;

– адаптація міжнародного антикорупційного досвіду до місцевих умов;

– використання нових технологій та інноваційних механізмів у протидії проявам корупції, стратегічне використання засобів комунікації.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, проблеми у досліджуваній сфері вимагають комплексного підходу до їх вирішення – поєднання теорії та практики, адже рівень корумпованості може розглядатися як потужний декаталізатор реформ у будь-якій сфері. Успіх у проведенні антикорупційної політики має стати відкриттям можливостей для зростання національної економіки, підвищення якості життя населення та забезпечення справедливості державної політики. Саме ці проблеми мають стати предметом наступних наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Глобальный договор ООН. URL http://www.ungk-balcompact.org/languages/russian/ten_principles. Html (дата звернення 25.01.2019).

2. Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_369 (дата звернення 25.01.2019).

3. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією № ETS від 15.05.2003 р.: ратифікований Законом України від 18.10.2006 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2006. № 50. Ст. 498.

4. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче.* 2014. № 10. С. 27–29.

5. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 р.: ратифікована із застереженнями й заявами Законом України № 1433-IV (1433-15) від 04.02.2004 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (дата звернення 26.01.2019).

6. Костенко Б.О., Хотієва Л.М., Вакулік М.І. Національна антикорупційна стратегія та її інституційне забезпечення: [навч.-метод. матеріали]. Київ : НАДУ, 2013. 68 с.

7. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією №ETS 173 від 27.01.1999 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення 26.01.2019).

8. Офіційний сайт ООН / Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.Shtml (дата звернення 26.01.2019).

9. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: [монографія]. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.

10. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду у боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче.* 2014. № 1–2. С. 16–18.

11. Official website The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. URL: www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf (дата звернення 25.01.2019).

12. Суханов В. 10 лет конвенции ООН против коррупции: успехи и вызовы. *Миропорядок.* 2013. №10. С. 181–184.

13. Хмара О. Про що сигналізують Україні нові дані Індексу корупції від Transparency International? *Апостроф.* 04.12. 2014. URL: http://apostrophe.com.ua/article/politics/2014-12-04/pro-scho-signalzuyut-ukran-nov-dan-ndeksu-korupts-vd-transparency-international/894 (дата звернення 26.01.2019).

14. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р.: ратифікована Законом України від 16.03.2005 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 16. Ст. 266.

15. Official site Transparency International. URL: https://www.transparency.org (дата звернення 25.01.2019).

16. Klitgaard, R. Controlling Corruption. *University of California Press.* 1998. S. 230.

References:

1. UN *Hlobal'nyy dohovor* OON [UN Global Compact]. URL: http://www.ungk-balcompact.org/languages/russian/ten_principles. Html (access date 25.01.2019).

2. UN (1996) *Deklaratsiya OON pro borot'bu z koruptsiyeyu i khabarnytstvom u mizhnarodnykh komertsiynykh operatsiyakh vid 16.12.1996 r.* [UN Declaration on Combating Corruption and

Bribery in International Commercial Transactions of 16.12.1996]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_369 (access date 25.01.2019).

3. Law of Ukraine (2006). *Dodatkovyy protokol do Kryminal'noyi konventsiyi pro borot'bu z koruptsiyeyu№ ETS vid 15.05.2003 r.: ratyfikovanyy Zakonom Ukrayiny vid 18.10.2006 r.* [Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, No. ETS dated May 15, 2003: ratified by the Law of Ukraine of October 18, 2006] *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], No. 50. Art. 498

4. Zadiraka N., Kabanets R. (2014) *Svitovyy dosvid zapobihannya ta protydiyi koruptsiyi: do pytannya pro intehratsiyu zakonodavstva Ukrayiny do prava Yevropeys'koho Soyuzu* [World experience in preventing and combating corruption: the issue of integration of Ukrainian legislation with the law of the European Union] *Viche* [Veche], vol. 10, P. 27–29.

5. Law of Ukraine (2004) *Konventsiya OON proty transnatsional'noyi orhanizovanoyi zlochynnosti vid 15.11.2000 r.: ratyfikovana iz zasterezhennyamy y zayavamy Zakonom Ukrayiny № 1433-IV (1433-15) vid 04.02.2004* [UN Convention against Transnational Organized Crime of 15.11.2000: ratified with reservations and statements by the No. 1433-IV (1433-15) of 04.02.2004]. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_789 (access date 26.01.2019).

6. Kostenko B.O., Khotieva L M., Vakulyk M.I. (2013) *Natsional'na antykoruptsiyna stratehiya ta yiyi instytutsiyne zabezpechennya: navch.-metod. materialy* [National Anticorruption Strategy and its Institutional Support: teaching method. Materials]. Press NAPA, Kyev, 68 p. Ukraine

7. Law of Ukraine (1999) *Kryminal'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu №ETS 173 vid 27.01.1999 r.* [Criminal Law Convention on the fight against corruption №ETS 173 of January 27, 1999]. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (access date 26.01.2019).

8. UN. *Ofitsiynyy sayt OON [Official website of the United Nations] Mezhdunarodnyy kodeks povedenyya hosudarstvennykh dolzhnostnykh lyts* [International Code of Conduct for Public Officials]. URL: http://www.un.org/en/documents/decl_conv/conditions/int_code_of_conduct.Shtml (access date 26.01.2019).

9. Solovyov V.M. (2012). *Zapobihannya i protydiya koruptsiyi v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny* [Prevention and Counteraction of Corruption in the State Administration of Ukraine] [Monograph] Press In-t zak-va Verkhn. Council of Kyev, 508 p., Ukraine

10. Sosnin O. (2014) *Pro neobkhidnist' vykorystannya svitovoho dosvidu u borot'bi z koruptsiyeyu u vitchyznyaniy praktytsi* [About the Need to Use Worldwide Experiences in Combating Corruption in Ukrainian Practice] *Viche* [Vech]. vol. 1–2, P. 16–18.

11. OECD *Official website The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD [Official website The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)] *Stambul's'kyy plan diy z borot'by proty koruptsiyi dlya Azerbaydzhanu, Virmeniyi, Hruziyi, Kazakhstanu, Kyrhyzs'koyi Respubliky, Rosiys'koyi Federatsiyi, Tadzhykystanu ta Ukrayiny* [Istanbul Action Plan to Combat Corruption for Azerbaijan, Armenia, Georgia, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine] available at: www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf (access date 25.01.2019).

12. Sukhanov V. (2013) *10 let konventsyy OON protyv korruptsyy: uspekhy y vyzovy* [10 years of the UN Convention against Corruption: Successes and Challenges] *Myroporyadok* [The world order], vol. 10, P. 181–184.

13. Khmara O. (2014) [What are the new Transparency International Corruption Indicators signaling to Ukraine?] *Apostrof.* [Apostrophe]. URL: http://apostrophe.com.ua/article/politics/2014-12-04/pro-scho-signalzuyut-ukran-nov-dan-ndeksu-korupts-vd-transparency-international/894 (access date 26.01.2019).

14. Law of Ukraine (2005) *Tsyvil'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu vid 04.11.1999 r.: ratyfikovana Zakonom Ukrayiny vid 16.03.2005 r.* [Civil Convention on Combating Corruption of November 4, 1999: ratified by the Law of Ukraine of March 16, 2005]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine] vol. 16. Art. 266

15. *Official site Transparency International* [Official website Transparency International]. URL: https://www.transparency.org (access date 25.01.2019).

16. Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption* [Controlling Corruption] / University of California Press, P. 230, USA

✧ ✧

УДК 346.9
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-94-100

О. В. Посадська, головний державний виконавець
Амур-Нижньодніпровського відділу державної
виконавчої служби м. Дніпра
Головного територіального управління юстиції
у Дніпропетровській області

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ЗАСОБАМИ ПРИМУСОВИХ ДІЙ

У статті розглянуто питання реформування системи виконання рішень судів та інших органів в Україні як одного із пріоритетних напрямів у діяльності Державної виконавчої служби України. Акцентовано увагу на тому, що якість і стандарти виконавчого провадження мають реально забезпечити одне з головних прав людини – право на справедливий суд. Обґрунтовано, що державна виконавча служба – це державний структурований правоохоронний орган, який входить до системи органів Міністерства юстиції України та здійснює примусове виконання рішень із застосування юридичних заходів впливу відповідно до закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку. Виконання рішень судів та інших органів щодо реалізації юрисдикційних повноважень є одним з важливих критеріїв оцінки стану права в державі.

Ключові слова: *державна служба, державна виконавча служба, державний виконавець, судові рішення, правосвідомість, примус.*

O. V. Posadska. State-legal mechanism of implementation of decisions to ensure of civil rights and means enforcement action

The article deals with the issues of reforming the system of implementation of decisions of courts and other bodies in Ukraine as one of the priority directions in the activity of the State Bailiffs Service of Ukraine. The advantages of the Ukrainian model of the state executive service, the unsatisfactory state of its activity in the aspect of the implementation of decisions of courts and other bodies is an actual problem of public administration in Ukraine. Execution of decisions of courts and other bodies on the implementation of jurisdictional powers is one of the important criteria for assessing the state of law in the state. Forced execution of such decisions is

© О. В. Посадська, 2019

entrusted to the State Bailiffs' Service. Its activity is intended to restore violated rights and freedoms, to ensure the inevitability of legal liability. The quality of enforcement of decisions highlights the level of effectiveness of the legal regulation mechanism. The level of education of citizens in the spirit of respect for the law, the legal value of decisions taken on behalf of the state depends directly on it. The State Bailiffs Service of Ukraine is a specific element of the state that enforces enforcement, protects human rights and citizen, provides socially useful activity, which should be considered as intellectual and aimed at the objective realization of rights, freedoms and legal interests as a person, and society as a whole. The specifics of the exercise of powers by public authorities is that they operate in the subsystem of public law (constitutional, administrative law), for which the imperative method – legal subordination – is characteristic. It is the State Bailiff's Service, restoring the violated rights and freedoms, to ensure the inevitability of property and other legal liability of bad debtors in civil and economic circulation. The State Bailiffs' Service is a specific element of the state that enforces enforcement, protects human rights and citizens, and has a great social significance for Ukrainian society. The activities of civil servants of the State Bailiffs' Service in Ukraine require some changes in the legal awareness of state executives, the formation of new value benchmarks aimed at protecting the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in the process of executing court decisions.

Key words: *state service, state executor, court decisions, legal consciousness, coercion.*

Постановка проблеми. Переваги та недоліки української моделі державної виконавчої служби, незадовільний стан її діяльності в аспекті виконання рішень судів та інших органів є актуальною проблемою державного управління в Україні. Неефективність її функціонування засвідчується офіційною статистикою Міністерства юстиції України. За роки свого існування в незалежній Україні Державна виконавча служба не змогла досягти тих показників виконання рішень, які мають розвинені країни Європи та США (майже 80%). Такий стан справ неприпустимий, адже без належного виконання рішень діяльність суду позбавлена будь-якого сенсу.

Це дискредитує владу, порушує основні засади законності, дезорганізує функціонування державного механізму та, найважливіше, нівелює довіру людей до органів влади, їх віру у справедливість. Адже якою б ефективною не була діяльність судових органів влади, за умови недосконалості процесу виконавчого провадження рішення залишаються жити тільки на папері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні, з розвитком і реформуванням інституту примусового виконання рішень судів та інших органів, серед провідних науковців і практиків, які приділяли увагу питанням виконавчого провадження, є такі відомі правознавці, як Ю. Білоусов, Б. Гук, Є. Гришко, О. Капля, П. Макушев, Л. Крупнова, М. Омельченко, О. Клименко, Л. Крупнова, С. Штефан, С. Щербак та інші.

Згідно з українським законодавством Державна виконавча служба реалізує один із найважливіших видів державної діяльності з формування професійних фахових кадрів з метою виконання завдань держави щодо реалізації функції захисту прав і свобод людини та забезпечення своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, передбачених законом [1].

Узагальнення досвіду становлення та розвитку інституту державних виконавців, виявлення його позитивних і негативних рис, систематизація в теоретичній та організаційній площині у науці державного управління є недостатніми, а відтак потребують детальнішого вивчення з метою оптимізації сучасного виконавчого провадження. Цим питанням і присвячується дана стаття.

Пріоритетним напрямом розвитку державотворення є проведення порівняльно-правових досліджень, що спонукало б до вивчення та впровадження в українську практику позитивних аспектів примусового виконання рішень в окремо взятих країнах. Такий підхід сприяв би загальному покращенню управління Державної виконавчої служби та розробленню чітко визначених рекомендацій стосовно вдосконалення служби примусового виконання рішень судів та інших органів, що певною мірою і містить наша стаття.

Мета статті – виявити резерви удосконалення примусового виконання рішень судів та інших органів, визначити проблемні аспекти управління служби у функціональному правовому полі, а також можливі напрями щодо її реформування, обов'язкового дотримання морально-етичних норм поведінки державних виконавців та інших чинників успішного виконання рішень щодо забезпечення охорони прав людини та громадянина засобами примусових дій у практиці державного управління в різних галузях діяльності ДВС.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи державну виконавчу службу, можемо зазначити те, що вона забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність; спрямована на справедливу та об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому. Важливим аспектом діяльності ДВС є те, що вона є урядовим органом державного управління у складі Міністерства юстиції України і стосується реалізації єдиної державної політики у сфері примусового виконання рішень [3].

Метою діяльності Державної виконавчої служби є забезпечення діяльності щодо здійснення виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України. Це означає, що вона забезпечує завдання особливо значущого характеру. Тобто, характеризуючи дану структуру, виходимо з того, яке місце займає професійна діяльність державних виконавців щодо вирішення завдань, які перед ними стоять.

У зв'язку з цим акцентуємо увагу на тому, що важливу роль у справі захисту прав і свобод людини та громадянина грає Державна виконавча служба, працівники якої наділені значними повноваженнями у зазначеній сфері. Їх діяльність спрямована на виконання важливої функції у механізмі держави, має соціальну спрямованість, однак обмежена їх компетенцією та має просторові межі, зокрема, обмежена територіальною підвідомчістю, відповідними інструкціями та посадовими функціями.

Завданням Державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [1; 3]. Положення закону про те, що Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції, означає, що всі організаційні питання щодо формування штату і створення умов праці, фінансування нової служби, а також безпосереднього керівництва і контролю за діяльністю останньої здійснює Міністерство юстиції України. Положення закону стосовно того, що державна виконавча служба виконує рішення судів та інших органів, становить собою визначення юрисдикції нового органу виконавчої влади. Нарешті, положення про те, що Державна виконавча служба «здійснює власну діяльність відповідно до законів України», є не чим іншим, як визначенням принципу законності в діяльності створеної структури. У такому разі необхідно враховувати, що ця норма підлягає розширеному тлумаченню, оскільки примусове виконання рішень судів та інших органів в Україні регулюється не лише законами, але й підзаконними нормативними актами.

Таким чином, чинне законодавство закріплює діяльність в Україні правового інституту – єдиного виконавчого органу, на який покладено одну з найважливіших функцій держави – примусове виконання рішень судів та інших органів.

Отже, Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і є єдиним державним органом, що здійснює примусове виконання рішень судів та інших органів відповідно до законодавства України. Це уточнення дозволяє сконцентрувати виконавчу діяльність в одному відомстві, з одного боку, і чітко окреслює бажання запобігти дублюванню подібних структур у майбутньому, з іншого [4, с. 26].

У нашій державі щоденно органами державної влади різного спрямування і компетенції приймається значний масив рішень, які підлягають виконанню Державною виконавчою службою, зокрема:

– рішення, ухвали і постанови судів у цивільних справах, за якими у встановленому порядку видано виконавчі листи;

– вироки, ухвали і постанови судів у кримінальних справах у частині майнових стягнень, за якими у встановленому порядку видано виконавчі листи;

– постанови судів у частині майнових стягнень у справах про адміністративні правопорушення;

– рішення, ухвали, постанови господарських судів, за якими у встановленому порядку видано накази;

– виконавчі написи нотаріусів; рішення третейських судів, за якими у встановленому порядку судами загальної юрисдикції видано виконавчі листи; рішення комісій з трудових спорів;

– постанови, винесені органами (посадовими особами), уповноваженими законом розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

– рішення іноземних судів і арбітражів, передбачених Законом України «Про визнання та виконання в Україні рішень іноземних судів», у порядку і випадках, встановлених законом;

– рішення Європейського Суду з прав людини;

– рішення державних органів, прийняті з питань володіння і користування культовими будівлями та майном;

– рішення Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень у передбачених законом випадках;

– постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору;

– постанови державного виконавця про стягнення витрат на проведення виконавчих дій;

– постанови державного виконавця про накладення штрафу.

Загальновідомим є той факт, що всі рішення, які видаються несудовими органами, самі по собі вже є виконавчими документами, натомість майже всі судові рішення для приведення рішення до примусового виконання потребують видання окремого виконавчого документа. Винятком з цього правила можна вважати лише ухвали судів про вжиття заходів забезпечення позову, ухвали про вжиття запобіжних заходів, ухвали про вжиття тимчасових заходів та постанови судів з адміністративних справ, які самі по собі є виконавчими документами.

Л. Крупнова у своїй праці «Значення принципу законності в Діяльності Державної виконавчої служби України» зазначає, що перелік рішень, які підлягають виконанню органами Державної виконавчої служби, «... має бути відповідним ієрархічній побудові державної влади» [7, с. 71]. При цьому пропонує починати перелік рішень, які підпадають під юрисдикцію Державної виконавчої служби, з рішень Конституційного Суду України.

Вважаємо, що мета встановити черговість виконання рішень згідно з процесуальними строками і за їхньою соціальною важливістю та значенням можливих наслідків невиконання є логічною, виправданою і доцільною.

У сфері правоохоронної діяльності держави діють різноманітні державні органи та недержавні організації, однак Державна виконавча служба – єдина служба, що здійснює прямі контакти з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення їх прав у сфері примусового виконання рішень. Підтверджуємо думку О. Клименко відносно того, що «державна виконавча служба наділена широким колом владних повноважень, а також вирізняється специфічними властивостями серед інших суб'єктів правоохоронної діяльності» [6, с. 80–81].

Державні службові відносини сьогодні складаються непросто. Так, з боку населення немає довіри до Державної виконавчої служби. Престиж праці працівників служби суттєво знизився у зв'язку з неможливістю в установлений термін реалізувати рішення суду (посадових

осіб), захистити право громадянина. Залежить це як від суб'єктивних, так і від об'єктивних причин. Наприклад, часто відсутність коштів у бюджеті держави унеможливлює спроможність Державної виконавчої служби захистити права громадян – державний виконавець не може відшкодувати соціальні борги. А громадяни провину вбачають в діяльності державних виконавців.

Окрім того, діяльність працівників Державної виконавчої служби тісно пов'язана з такими поняттями, як професіоналізм і компетентність. Адже ефективність виконання завдань, які стоять перед працівниками Державної виконавчої служби, залежить від професіоналізму і компетентності, що вимагає наполегливої праці в даному напряму.

Таким чином, правоохоронна державна виконавча служба – це служба публічного характеру. Діяльність органів виконавчої служби з формування кадрів як основи правоохоронної служби проявляється через постійні сталі механізми. Правоохоронна служба у Державній виконавчій службі є різновидом суспільно корисної діяльності, яка регулюється законодавством України [9, с. 142]. Вона здійснюється працівниками Державної виконавчої служби, які забезпечують виконання завдань з охорони прав людини та громадянина за грошову винагороду.

Отже, Державна виконавча служба функціонує як державна служба і має специфічні ознаки. Зокрема, державна виконавча служба може здійснюватися не будь-яким способом, а лише за допомогою таких юридичних заходів впливу:

1) звернення стягнення на майно боржника;

2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника;

3) вилучення в боржника і передання стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні;

4) інших заходів, передбачених рішенням.

Реалізація завдань Державної виконавчої служби завжди має відповідати припису закону чи іншого правового акту. Тільки вони можуть бути основою застосування конкретного заходу впливу та чітко визначати його зміст [9, с. 143–146]. Орган, який застосував такий вплив, зобов'язаний виконувати відповідне розпорядження; діяльність Державної виконавчої служби реалізується в установленому законом порядку з дотриманням установлених певних процедур, як-от:

– надання сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливості ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження;

– залучення до проведення виконавчих дій понятих, працівників ОВС, інших осіб у встановленому порядку, а також експертів, спеціалістів;

– для оцінювання майна – суб'єктів оціночної діяльності, суб'єктів господарювання тощо;

– діяльність державної виконавчої служби реалізується за допомогою спеціально уповноважених державних органів, які комплектуються відповідним чином підготовленими службовцями – переважно юристами, а також фахівцями, які володіють знаннями з інших галузей.

Виходячи з названих елементів (ознак) Державної виконавчої служби та її короткої характеристики, наведемо власне розуміння поняття «Державна виконавча служба України» – це державний структурований правоохоронний орган, який входить до системи органів Міністерства юстиції України та здійснює примусове виконання рішень із застосування юридичних заходів впливу відповідно до закону і за неухильного дотримання встановленого ним порядку.

Державна виконавча служба України є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина, забезпечує суспільно (соціально) корисну діяльність, яку слід розглядати як інтелектуальну та спрямова-

ну на об'єктивну реалізацію прав, свобод і законних інтересів як людини, так і суспільства в цілому.

Специфіка виконання повноважень державними органами полягає в тому, що вони діють у підсистемі публічного права (конституційне, адміністративне право), для якого характерним є імперативний метод юридичної субординації та підпорядкованості. Саме Державна виконавча служба, відновлюючи порушені права та свободи, має забезпечити невідворотність майнової та іншої юридичної відповідальності несумлінних боржників у цивільному та економічному обігу.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Викладене дозволяє зробити висновок, що Державна виконавча служба – це державна організація, яка має забезпечити належну охорону прав громадян. Її можна віднести до правоохоронних сил України. Державна виконавча служба України, входячи до складу системи Міністерства юстиції, також є частиною виконавчої влади країни. Виходячи з того, що державна виконавча служба є складовою частиною органів виконавчої влади, здійснювана нею діяльність за своєю суттю є підзаконною. Відповідно, Державна виконавча служба є специфічним елементом держави, який здійснює примусове виконання рішень, забезпечує охорону прав людини та громадянина й має велику соціальну значущість для українського суспільства. Діяльність державних службовців Державної виконавчої служби в Україні потребує певних змін у правосвідомості державних виконавців, формування нових ціннісних орієнтирів, спрямованих на захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі виконання рішень судів та інших органів.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII (Редакція від 31.08.2018, підстава – 2462-VIII). *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2016, № 30, ст. 542.

2. Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» Редакція від 28.08.2018, підстава – 2475-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19 (дата звернення 20.02.2019).

3. Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». *Відомості Верховної Ради ВВР.* 2013, № 17, ст.158). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19 (дата звернення 20.02.2019).

4. Бабич В.А. Державна виконавча служба: правова природа та перспективи реформування. *Адвокат.* 2012. № 1. С. 25–28.

5. Гук Б.М. Поняття державної виконавчої служби та її місце в системі органів державної влади України. *Право і безпека.* 2011. № 2. С. 21–28.

6. Клименко О.С. Принципи діяльності Державної виконавчої служби України з примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів. *Право і суспільство.* 2010. № 2. С. 79–85.

7. Крупнова Л. Значення принципу законності в Діяльності Державної виконавчої служби України. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2013. № 1. С. 69–74.

8. Литвин Н.А., Крупнова Л.В. Шляхи вдосконалення діяльності державної виконавчої служби України. *Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ.* 2011. Вип. № 1. С. 24–27.

9. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: дис.. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, Запоріз. нац. ун-т, 2017. 484 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Makushev_diss.pdf (дата звернення 20.02.2019).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2019). *Pro vykonavche provadzhennya* [The Law of Ukraine "On Enforcement Proceedings"] dated January 01, 2019 No. 1404-VIII, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19 (access date 20.02.2019) [Ukraine].

2. VRU, Law of Ukraine (2018), *Pro orhany ta osib, yaki zdiysnyuyut' prymusove vykonannya sudovykh rishen' i rishen' inshykh orhaniv* [The Law of Ukraine "On the bodies and persons who carry out enforcement of court decisions and decisions of other bodies"] dated August 28, 2018 No. 1403-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19 (access date 20.02.2019) [Ukraine].

3. VRU, Law of Ukraine (2016), *Pro harantiyi derzhavy shchodo vykonannya sudovykh rishen'* [Law of Ukraine "On State Guarantees for the Implementation of Court Decisions"] dated October 05, 2016 No. 4901-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17 (related to 20.02.2019) [Ukraine]

4. Babych V.A. (2012), *Derzhavna vykonavcha sluzhba: pravova pryroda ta perspektyvy reformuvannya* [State Bailiffs' Service: Legal Nature and Prospects for Reform]. Advokat [Lawyer]. vol. 1. pp. 25–28.

5. Huk B.M. (2011), *Ponyattya derzhavnoyi vykonavchoyi sluzhby ta yiyi mistse v systemi orhaniv derzhavnoyi vlady Ukrayiny* [The concept of the state executive service and its place in the system of state authorities of Ukraine]. Pravo i bezpeka [Law and Security]. vol. 2. pp. 21–28.

6. Klymenko O.S. (2010). *Pryntsypy diyal'nosti Derzhavnoyi vykonavchoyi sluzhby Ukrayiny z prymusovoho vykonannya rishen' sudiv ta inshykh yurysdyktsiynykh orhaniv* [Principles of the activity of the State Bailiffs Service of Ukraine on the enforcement of decisions of courts and other jurisdictional bodies]. Pravo i suspil'stvo [Law and Society]. vol. 2. pp. 79–85.

7. Krupnova L. (2013). *Znachennya pryntsypu zakonnosti v Diyal'nosti Derzhavnoyi vykonavchoyi sluzhby Ukrayiny* [Significance of the principle of legality in the Activity of the State Bailiffs Service of Ukraine]. *Teoriya i praktyka intelektual'noyi vlasnosti* [Theory and practice of intellectual property]. vol. 1. pp. 69–74.

8. Lytvyn N.A., Krupnova L.V. (2011). *Shlyakhy vdoskonalennya diyal'nosti derzhavnoyi vykonavchoyi sluzhby Ukrayiny* [Ways to improve the performance of the state executive service of Ukraine], *Pivdennoukrayins'kyy pravnychyy chasopys Odes'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav* [Southern Ukrainian law magazine of the Odessa State University of Internal Affairs]. vol. 1. pp. 24–27.

9. Makushev P.V. (2017), *Derzhavna vykonavcha sluzhba v Ukrayini: administra-tyvno-pravove doslidzhennya* [State Bailiffs' Service in Ukraine: administrative and legal research]: Dissertation dr. law. sciences, specialty: 12.00.07, Press Zaporizhzhia. National University., Zaporizhzhia, 484 p. [Ukraine]. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Makushev_diss.pdf (access date 20.02.2019) [Ukraine].

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-101-109

Ю. Г. Прав, кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту міжнародних
відносин та соціальних наук,
заступник завідувача кафедри менеджменту
Міжрегіональної академії управління персоналом

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена актуальній проблемі розвитку будівельної галузі шляхом формування сприятливих соціально-економічних умов через реалізацію ефективних механізмів державного управління. Будівельна галузь є галуззю-мультиплікатором та може забезпечити розвиток супутніх галузей народного господарства, які є постачальниками матеріалів для галузі будівництва, дати поштовх науково-дослідницькій та освітній роботі щодо забезпечення галузі інноваційними технологіями та кваліфікованими фахівцями з огляду на її трудомісткість. Будівельна галузь спрямована на вирішення соціальних проблем через будівництво житлової нерухомості, розвиток інфраструктури через реалізацію інфраструктурних проектів та забезпечення комерційною нерухомістю малого та середнього бізнесу. Отже, пошук шляхів ефективного управління на рівні реалізації державної політики розвитку має актуальність та практичне значення. Забезпечення ефективної реалізації механізмів державного управління можливе за умови раціонального нормативно-правого забезпечення. Отже, у статті проведено аналіз та надано рекомендації щодо подальшого розвитку законодавчої системи щодо регламентації процесів та механізмів державного управління в галузі будівництва.

Ключові слова: *будівельна галузь, механізми державного управління, нормативно-правове забезпечення державного управління.*

Yu. H. Prav. Legislative supply of the state regulation of the construction industry: analysis and prospects of development

The article is devoted to the actual problem of the development of the construction industry through the formation of favorable socio-economic conditions through the implementation of effective mechanisms of public administration. The construction industry is a multiplier industry and can provide the development of related branches of the national economy, which are suppliers of materials for the construction industry, give an impetus to research and educational work to provide the industry with innovative technologies and qualified specialists in view of its complexity. The construction industry is aimed at solving social problems through the construction of residential real estate, the development of infrastructure through the implementation of infrastructure projects and the provision of commercial real estate for small and medium businesses. Consequently, the search for ways of effective management at the level of realization of the state policy of development has urgency and practical significance. ensuring the effective implementation of public administration mechanisms is possible provided that rational regulatory and legal support is provided. Consequently, the article analyzes and gives recommendations for the further development of the legislative system regarding the regulation of processes and mechanisms of state administration in the field of construction.

Key words: *construction industry, mechanisms of public administration, normative and legal support of state administration.*

Постановка проблеми. Питання економічного зростання лежить у площині організації ефективної державної політики управління економічним розвитком. Система державного управління спрямована на виконання ряду управлінських функцій, зокрема прогнозування,

© Ю. Г. Прав, 2019

планування, організації, моніторингу, контролю та регулювання основних процесів економічного розвитку. Організаційна складова частина реалізації управлінських механізмів державного політики забезпечення розвитку економіки та економічного зростання лежить у площині нормативно-правового забезпечення, спрямованого на окреслення прав та обов'язків, сфер впливу, меж системи державного управління та визначення окремих повноважень для стейкхолдерів: приватних підприємств, громадських організацій, місцевої влади, міжнародних партнерів. Ураховуючи систему взаємовідносин, що мають бути врегульовані нормативно-законодавчою базою щодо організації системи реалізації механізмів державного управління доцільно провести її аналіз та визначити перспективи подальшого розвитку. Розвиток системи нормативно-правового забезпечення господарської діяльності дозволить підвищити конкурентоздатність вітчизняних галузей народного господарства, вивести їх на нові ринки збуту, забезпечити підвищення якості готової продукції.

Галузь будівництва є однією із ключових галузей народного господарства, отже, визначення шляхів розвитку будівництва в Україні є одним із пріоритетних завдань для національної економіки. Питання пошуку шляхів ефективної реалізації механізмів державного управління в галузі будівництва є актуальним. Розгляд даного питання вимагає проведення аналізу та формування пропозицій щодо розвитку нормативно-правової бази державного управління в галузі будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Актуальність теми дослідження викликає значну увагу авторів до розроблення даної проблематики. У роботі О. Квасніцької було проаналізовано основні тренди та тенденції розвитку будівельної галузі, а також проведено теоретико-методичний аналіз основних категорій економічної діяльності в галузі будівництва [1]. Дослідження окремих аспектів державного регулювання економічної діяльності проводилося С. Чистовим, А. Никифоровим, Т. Куценко, зокрема, було визначено теоретико-методичне підґрунтя реалізації механізмів державного управління з урахуванням вимог національної економіки [2]. О. Амосовим, М. Латиніним, Т. Лозинською, І. Дунаєвим було визначено особливості реалізації управлінських функцій під час формування державної економічної політики як стратегічного завдання для держави щодо забезпечення сталого економічного розвитку [3]. М. Латинін, С. Майстро, В. Бабаєв розгладили систему державного управління з точки зору можливості застосування інноваційних підходів до її розвитку [4]. Проте, незважаючи на увагу авторів до даної тематики, залишається актуальним питання побудови ефективної системи нормативно-правого забезпечення державного управління в галузі будівництва за умови трансформаційних процесів та приведення їх у відповідність до світових норм та стандартів.

Формування мети статті. Метою статті є визначення перспектив розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління в галузі будівництва. Для досягнення мети окреслено ряд завдань:

1) структурувати узагальнені нормативно-правові документи, що регламентують розвиток системи державного управління будівництвом;

2) проаналізувати специфічні нормативно-правові документи, що регламентують систему державного управління будівництвом;

3) надати рекомендації щодо вдосконалення системи нормативно-правового забезпечення державного управління з урахуванням специфіки будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Специфічні нормативно-правові акти, що регламентують систему державного управління в галузі будівництва можна представити у вигляді наступної таблиці 1.

Таблиця 1

Нормативно-правове забезпечення державного управління будівництвом

Назва документа	Ким та коли прийнято	Опис організаційного складника реалізації державної регуляторної політики
1	2	3
Закон України «Про генеральну схему планування території України»	18.06.2012 р. ВРУ	Визначає «пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі» [5], тобто визначає умови забудови території шляхом планування основних показників на макрорівні.
Закон України «Про архітектурну діяльність»	20.05.1999 р. ВРУ	Визначає «правові та організаційні засади архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів» [7], тобто регламентує безпосередньо норми, правила та стандарти виконання будівельних робіт та ведення архітектурної діяльності.
Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	17.12.2011 р. ВРУ	Встановлює «правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів» [6], тобто визначає повноваження публічного та приватного сектору в галузі містобудування для забудови територій.
Закон України «Про планування і забудову територій»	20.05.2000 р. ВРУ	Встановлює «правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій і спрямований на забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів» [8], тобто визначає організаційний механізм використання території різного призначення з метою ведення будівельної діяльності з максимально можливою віддачею для забезпечення сталого розвитку.
Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»	14.10.1994 р. ВРУ	Встановлює «відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [9], тобто визначає механізми впливу в рамках реалізації державної регуляторної політики в галузі будівництва.
Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»	22.12.2006 р. ВРУ	Визначає «правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів» [10], тобто визначає механізми вирішення актуальної проблеми оновлення застарілого фонду нерухомості шляхом реалізації державних програм будівництва.

Продовження таблиці 1

1	2	3
Указ Президента України «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності»	10.04.2006 р. Президент України	Забезпечення «сприятливих умов для активізації та розвитку інвестиційної діяльності, усунення перешкод у її здійсненні», створення сприятливих умов для інвестиційного розвитку [11], тобто забезпечення умов для створення сприятливого інвестиційного клімату, в тому числі за рахунок розвитку будівництва як галузі-мультиплікатора інвестиційної активності економічної системи.
Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла»	03.03.2006 р. Президент України	Забезпечує «вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла, гарантування захисту прав громадян у процесі інвестування будівництва житла, стабілізації ситуації на первинному ринку житла» [12], тобто забезпечення ефективної регуляторної політики державного управління в галузі будівництва щодо зведення нового житла та умов його реалізації.
Постанова КМУ «Положення про державний архітектурно-будівельний контроль»	25.03.1993 р. КМУ	Забезпечення «організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності незалежно від форм власності під час забудови територій і населених пунктів, розміщення, будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів житлово-цивільного, виробничого та іншого призначення, реставрації архітектурних пам'яток, створення інженерної та транспортної інфраструктури, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій» [13], тобто безпосередньо реалізація регулівного механізму державного управління будівництвом.
Постанова КМУ «Положення про Міністерство регіонального розпитку та будівництва України»	18.01.2012 р. КМУ	Визначення повноважень у сфері реалізації державної регуляторної політики управління будівництвом профільним Міністерством [14]
Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України»	15.03.2018 р. КМУ	Реалізація «державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [15], тобто визначається організаційний механізм реалізації регуляторної державної політики в галузі будівництва центральним органом виконавчої влади.

Закінчення таблиці 1

1	2	3
Постанова КМУ «Про містобудівний кадастр»	25.05.2011 р. КМУ	Визначає «структуру містобудівного кадастру, порядок його створення, ведення та надання інформації з містобудівного кадастру» [16], тобто визначає технічну складову частину планування управління земельними ресурсами та створює умови для забезпечення автоматизованої системи державного управління земельними ресурсами для реалізації ефективного механізму забудови територій.
Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення архітектурних та містобудівних конкурсів»	25.11.1999 р. КМУ	Встановлюються «єдині вимоги до організації і проведення архітектурних та містобудівних конкурсів для виявлення кращих архітектурно-планувальних, інженерно-технічних та економічних проектних пропозицій, ідей, концепцій щодо об'єктів архітектури та містобудування і визначення виконавців проектно-кошторисної та містобудівної документації» [17], тобто забезпечення державної політики щодо підвищення ефективності будівельної галузі, забезпечення високої якості створення будівельної продукції.
Постанова КМУ «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва»	27.12.2001 р. КМУ	Визначає «механізм фінансування капітального будівництва за рахунок коштів державного бюджету з метою забезпечення цільового та ефективного використання державних коштів» [18], тобто визначає механізми державного регулювання фінансової діяльності в галузі будівництва.
Постанова КМУ «Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»	22.09.2004 р. КМУ	Визначає «механізм прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [19], тобто безпосередньо регламентує норми та правила будівництва та стандарти готової будівельної продукції як елемент регуляторної політики держави.
Постанова КМУ «Загальні умови укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві»	19.01.2012 р. КМУ	Визначає «порядок укладення та виконання договорів підряду на проведення робіт із нового будівництва, реконструкції будівель і споруд та технічного переоснащення діючих підприємств, а також комплексів і видів робіт, пов'язаних із капітальним будівництвом об'єктів» [20], тобто регламентуються договірні відносини у галузі будівництва в системі «замовник-інвестор-підрядник-субпідрядник-виконавець-держава».
«Типове положення про архітектурно-містобудівні ради», затверджене Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України	07.07.2011 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України	Визначає «порядок роботи архітектурно-містобудівних рад при уповноважених органах містобудування та архітектури, що утворюються за рішенням місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету міської ради, і постійно діє при уповноваженому органі містобудування та архітектури» [21], тобто безпосередньо реалізується організаційний механізм забезпечення регуляторної політики держави в галузі будівництва шляхом створення колегіальних органів із наділенням їх повноваженнями щодо виконання державної політики.
Державні будівельні норми	14.01.2016 р.	забезпечення технічного регулювання процесів будівництва [22].

Законодавча база системи державного управління в економіці представлена такими нормативно-правовими документами, як: Конституція України, Цивільний Кодекс України, Земельний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про Про державні цільові програми», Закони України «Про місцеві державні адміністрації», Закони України «Про державну службу», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку», Закон України «Про інвестиційну діяльність».

Таким чином, проаналізувавши нормативно-правову базу державного управління в галузі будівництва, можна визначити перспективи її розвитку:

– адаптація системи законодавчого забезпечення державного управління в галузі будівництва до норм міжнародного права;

– проведення стандартизації норм реалізації будівельних проектів та якості будівельної продукції відповідно до світових стандартів якості;

– трансформація законодавчої бази щодо виведення невластивих для державного управління функцій до громадського контролю та фахових приватних структур, зокрема щодо можливостей забезпечення технічного аудиту, консалтингу, інжинірингу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, в результаті проведеного аналізу було визначено основні нормативно-правові документи, що регламентують систему державного управління. Виокремлено нормативно-правову базу, яка містить основи системи державного управління саме в галузі будівництва, визначено нормативно-правове підґрунтя реалізації механізмів державного управління будівельним сектором. На основі проведеного аналізу розроблено пропозиції щодо подальшого дослідження перспективних напрямів розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління будівництвом.

Список використаних джерел:

1. Квасніцька О.О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2011. Т. 10. С. 413–423. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2011_10_43.

2. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. 2-ге вид., доопрац. і доповн. Київ : КНЕУ, 2005. 440 с.

3. Стратегічне планування : навч. посібник / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; під заг. ред. д. е. н., проф. О.Ю. Амосова. 2-е изд., перероб. і доп. Москва : Вид-во Харрі НАДУ «Магістр», 2012. 228 с.

4. Управління інноваційною діяльністю в умовах глобалізації : монографія / М.А. Латинін, С.В. Майстро, В.Ю. Бабаєв та ін. ; під заг. ред. д. держ. упр., проф. Латиніна М.А. Харків : Вид-во Харрі НАДУ «Магістр», 2012. 312 с.

5. Закону України «Про генеральну схему планування території України». URL : http://uma.odessa.gov.ua/zakonodavstvo/zakon-ukrani-pro-generalnu-shemu-planuvannya-teritor-ukrani/.

6. Закону України «Про містобудівну діяльність». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.

7. Закон України «Про архітектурну діяльність». URL : https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14.

8. Закон України «Про планування і забудову територій». URL : https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-14.

9. Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80.

10. Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16.

11. Указ Президента України від 03.03.2006 р. № 185/2006 «Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185/2006.

12. Указ Президента України від 10.04.2006 р. «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300/2006.

13. Постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993р. «Про затвердження «Положення про державний архітектурно-будівельний контроль». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-93-%D0%BF.

14. Положення про Міністерство регіонального розпитку та будівництва України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 750. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2007-%D0%BF/ed20070516.

15. «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 березня 2018 р. № 1434. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр». URL : https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 р. № 2137 «Про затвердження Порядку проведення архітектурних та містобудівних конкурсів». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-99-%D0%BF.

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1243 «Про Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF.

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2012 р. № 668 «Загальні умови укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2005-%D0%BF.

21. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради. URL : https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11.

22. Державні будівельні норми. URL : https://dabi.gov.ua/normatyvno-pravova-baza/derzhavni-budivelni-normy-ukrayiny/.

References:

1. Kvasnitska O.O. Sutnist budivelnoi diialnosti: teoretychnyi pohliad/O.O. Kvasnitska//Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu "Odeska yurydychna akademiia". – 2011. – T. 10. – S. 413-423. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2011_10_43.

2. Derzhavne rehuliuvannia ekonomiky : navch. posib. / [S.M. Chystov, A.Ie. Nykyforov, T.F. Kutsenko ta in.]. – 2-he vyd., dooprats. i dopovn. – K. : KNEU, 2005. – 440 s.

3. Stratehichne planuvannia: Navch. posibnyk / M.A. Latynin, T.M. Lozynska, I.V. Dunaiev, pid zah. red. d.e.n., prof. O.Iu. Amosova. – 2-e yzd., pererob. i dop. – M.:Vyd-vo Kharri NADU "Mahistr", 2012. – 228 s.

4. Upravlinnia innovatsiinoiu diialnistiu v umovakh hlobalizatsii: [Monohr.] / [M.A. Latynin, S.V. Maistro, V.Iu. Babaiev ta in] ; pid zah. red. d.derzh.upr., prof. Latynina M.A. – Kh.: Vyd-vo Kharri NADU «Mahistr», 2012. – 312 s.

5. Zakonu Ukrainy «Pro heneralnu skhemu planuvannia terytorii Ukrainy» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: http://uma.odessa.gov.ua/zakonodavstvo/zakon-ukrani-pro-generalnu-shemu-planuvannya-teritor-ukrani/

6. Zakonu Ukrainy «Pro mistobudivnu diialnist». Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.

7. Zakon Ukrainy «Pro arkhitekturnu diialnist» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14

8. Zakon Ukrainy «Pro planuvannia i zabudovu terytorii» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-14

9. Zakon Ukrainy «Pro vidpovidalnist za pravoporushennia u sferi mistobudivnoi diialnosti» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80

10. Zakon Ukrainy «Pro kompleksnu rekonstruktsiiu kvartaliv (mikroraioniv) zastariloho zhytlovoho fondu» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16

11. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 03.03.2006 r. № 185/2006 «Pro zakhody shchodo vdoskonalennia derzhavnoho rehuliuvannia u sferi budivnytstva zhytla ta stabilizatsii sytuatsii na pervynnomu rynku zhytla» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185/2006

12. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 10.04.2006 r. «Pro plan pershocherhovykh zakhodiv u sferi investytsiinoi diialnosti» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/300/2006

13. Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 1993r. «Pro zatverdzhennia «Polozhennia pro derzhavnyi arkhitekturno-budivelnyi kontrol» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-93-%D0%BF

14. Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozpytku ta budivnytstva Ukrainy, zatv. postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 travnia 2007 r. № 750 Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2007-%D0%BF/ed20070516

15. «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu arkhitekturno-budivelnu inspektsiiu», zatverdzhenoho postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 bereznia 2018 r. № 1434 Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF

16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro mistobudivnyi kadastr» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.11.1999 r. № 2137 «Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia arkhitekturnykh ta mistobudivnykh konkursiv» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-99-%D0%BF

18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrudnia 2001 r. № 1764 «Pro zatverdzhennia Poriadku derzhavnoho finansuvannia kapitalnoho budivnytstva» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 veresnia 2004 r. № 1243 «Pro Poriadok pryiniattia v ekspluatatsiiu zakinchenykh budivnytstvom obiektiv» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-%D0%BF

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.01.2012 r. № 668 «Zahalni umovy ukladennia ta vykonannia dohovoriv pidriadu v kapitalnomu budivnytstvi» Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2005-%D0%BF

21. Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro arkhitekturno-mistobudivni rady Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11

22. Derzhavni budivelni normy Elektronnyi resurs. – Rezhym dostupu: https://dabi.gov.ua/normatyvno-pravova-baza/derzhavni-budivelni-normy-ukrayiny/

✧ ✧

УДК 351:796.011.1:615.825
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-109-116

Р. Р. Сіренко, кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент завідувач кафедри фізичного виховання і спорту Львівського національного університету імені Івана Франка

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ФІЗИЧНОГО ВИХОВАННЯ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ІНТЕГРАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОСВІТНІЙ ПРОСТІР

Окреслено комплекс мотиваційних заходів з підтримки та розвитку фізичного виховання у закладах вищої освіти щодо покращення стану здоров'я студентської молоді. Досліджено соціальну цінність масового спорту як цілеспрямованого впливу на розвиток фізичної культури студентства. Проаналізовано характеристики вітчизняних освітніх підходів в контексті інтеграції у Європейський освітній простір щодо формування цінностей у студентської молоді. Обґрунтовано особливості державного регулювання процесу фізичного виховання навчально-виховними процесами у закладах вищої освіти України.

Ключові слова: *державне регулювання, студентство, вищі заклади освіти, інтеграція, сучасні підходи, освітній простір, фізичне виховання.*

R. R. Sirenko. State regulation in the system of physical education in Ukrainian higher education institutions during integration into the European educational area

State regulation of the development of mass sports is a process of influence of the state on this type of activity with the help of a complex of mechanisms for ensuring its effective functioning. Mechanisms of state regulation for the development of mass sports are a system of administrative, legal, economic, organizational and informational methods and means of influencing the relationship between objects of the system of mass sports and subjects of management. An important task of the following article is find out sources of funding for the development of mass sports and the analysis of foreign experience.

One of the important problems of the development of society is the problem of finding a reasonable relationship between the public and private sectors of the economy, between state, regional and corporate economic policies. In countries with a centralized economy, the influence of the state, as a rule, has a manifestation in the form of policy plans, state allocation of resources. The state is the main center of management in the activities of economic units.

In countries with a market economy, the degree of the state interference and its authorities in the economic activity of household entities is significantly lower and has mainly indirect character. The state influences socio-economic development through legislative restrictions, the taxation system, other financial instruments and regulations, investments, subsidies, privileges, crediting, and the implementation of social programs.

Functioning and effective development of mass sports in the conditions of a market economy involves a constant search for additional sources of financing, innovative means of leading a competitive struggle, and

© Р. Р. Сіренко, 2019

the implementation of market communication. In developed countries, sponsorship is seen as one of the most important tools of material supplement for the development of mass sports. Physical and sports organizations are practically unable to conduct sports competitions without multilateral and diverse support.

The nature of the functioning of the Ukrainian economy so far does not contribute to the creation of market-oriented fundamentals for the development of mass sports. The country's economy will not reach such level of development, when business becomes extremely interested in using the market of sports and sports services, and therefore, actively contributes to its development. This factor is predetermined by a relatively small number of sponsors and their low activity in supporting sports organizations. If in the economically developed countries with a market economy as a general trend is the advantage of private sources of funding of mass sports over the state ones, there is a slightly different situation.

State-public and business institutions cannot yet be a source of subsidies for physical education and sports, as adopted in the highly developed countries of the world. However, the tendency of financial support in the sphere of mass sports in Ukraine has a positive dynamics. Frankly speaking, an increase in budgetary allocations for physical culture and sports sometimes lags behind the real growth of "cost of living", prices for various goods and services, which leads to aggravation of problems of real financial support for the implementation of state and regional physical education and sports programs. State regulation in the field of mass sports does not sufficiently ensure the functioning of physical culture and recreational activities in the society, does not use the existing material and technical base.

Key words: *state regulation, students, higher educational institutions, integration, modern approaches, educational area, physical education.*

Постановка проблеми. Соціально-економічний та суспільно-історичний розвиток України зумовлений удосконаленням системи організаційних заходів, які регламентують розвиток фізичного виховання у суспільстві й освітньому просторі та спрямовані на розкриття потенціалу людини у межах її фізичних, духовних та морально-вольових можливостей. Трансформація системи фізичного виховання студентської молоді України має відбуватися відповідно до закономірностей нової парадигми освіти, яка передбачає всебічний розвиток особистості, професіоналізм та високий рівень здоров'я майбутніх фахівців в процесі інтеграції у європейський освітній простір.

Розбудова національної системи освіти в сучасних умовах, з урахуванням кардинальних змін у всіх сферах суспільного життя та історичних викликів XXI століття, вимагає критичного осмислення досягнутого і зосередження зусиль та ресурсів на розв'язанні найгостріших проблем, які стримують розвиток та створюють перепони на шляху до забезпечення нової якості освіти [4]. Для виконання цих завдань необхідне створення потужної нормативно-правової бази функціонування соціально-гуманітарної сфери в ринкових умовах, зокрема, в освітянській галузі. Пріоритетне ставлення до фізичної культури і спорту у вищих закладах освіти необхідне у зв'язку з різким зниженням рівня фізичної підготовленості молоді, поглибленням соціально-економічної, екологічної та демографічної кризи в країні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Упродовж останніх десятиліть проблема вдосконалення системи фізичного виховання студентів стала об'єктом уваги багатьох дослідників у різних галузях наукових знань. У їхніх працях окреслено теоретико-методичні засади й практичні аспекти вирішення актуальної проблеми фізичного виховання студентської молоді. Розвитку національної системи фізичного виховання учнівської та студентської молоді присвятили свої дослідження Б.М. Шиян, А.С. Куц, В.Г. Арєф'єв, А.Д. Дубогай, М.Д. Зубалій, Т.Ю. Круцевич, Р.Т. Раєвський. Водночас системний аналіз наявних джерел свідчить про їхній вузькопрофесійний характер.

Соціально-гуманітарні тенденції розвитку фізичної культури і спорту в Україні розкрито в працях Є.Н. Приступи, А.В. Цьося, О.М. Вацеби, І.Л. Гасюка, Л.П. Лютої, А.О. Кухтія, М.С. Солопчука. Нормативно-правову базу та організаційну структуру державного управління галуззю розглядали такі науковці, як В.М. Платонов, М.В. Дутчак, Ю.П. Мічуда, Ю.М. Шкреб-

тій, В.М. Гузарь, Ю.І. Довгенько. Теоретико-методичні аспекти державної політики у системі фізичного виховання студентської молоді потребують застосування комплексного підходу, з повним обґрунтуванням мети, завдань, напрямів, засобів та висновків, із розробленням конкретних пропозицій, які б сприяли розвитку галузі фізичної культури та спорту в Україні та вирішенню стратегічних завдань фізичного виховання у закладах вищої освіти.

Метою статті є обґрунтування необхідності державного регулювання у системі фізичного виховання студентської молоді в контексті інтеграції українських закладів вищої освіти у європейський простір.

Реалізація мети передбачає вирішення наступних завдань:

1. Окреслити комплекс мотиваційних заходів з підтримки та розвитку фізичного виховання у закладах вищої освіти щодо покращення стану здоров'я студентської молоді.
2. Дослідити соціальну цінність масового спорту як цілеспрямованого впливу на розвиток фізичної культури студентства.
3. Проаналізувати характеристики вітчизняних освітніх підходів в контексті інтеграції у Європейський освітній простір щодо формування цінностей у студентської молоді.
4. Обґрунтувати особливості державного регулювання процесу фізичного виховання навчально-виховними процесами у закладах вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Ефективність системи фізичного виховання визначається вибором мети і завдань, організаційних форм, методів та засобів навчання, оздоровлення та виховання та їхнього раціонального поєднання у навчально-виховному процесі. Система фізичної культури – це історично зумовлений тип соціальної практики фізичного виховання, який ґрунтується на ідеологічних, програмно-нормативних, науково-методичних та організаційних засадах, що забезпечують фізичне виховання різних верств населення, особливо студентства [4].

Сьогодні не існує єдиної державної політики з фізичного виховання студентів, яка б обґрунтувала з концепцію фізичного виховання з розкриттям компетентностей студентів, окреслила б рівень фізкультурної освіти, яким би повинен був володіти випускник вищої школи, визначила б фізичний стан студентів, необхідний рівень їхньої фізичної підготовленості [1, с. 368]. Система фізичної культури повинна відповідати таким вимогам: забезпечувати цілеспрямовану рухову активність усіх верств населення і на цій основі сприяти зростанню фізичної підготовленості, зміцненню здоров'я та профілактиці захворювань; гарантувати доступність і якість рухових оздоровчих послуг; здійснювати формування необхідних кадрових, фінансових і матеріально-технічних ресурсів, їхнє раціональне використання.

Фізична культура і спорт у закладах вищої освіти – це складова частина розвитку освіти, яка сприяє збереженню і зміцненню здоров'я, вихованню фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей всіх учасників навчально-виховного процесу, організації змістовного дозвілля студентської молоді та оптимізації спорту вищих досягнень [6]. Одним із завдань є вдосконалення форм мотивації і залучення студентів до регулярних занять фізичною культурою і спортом з урахуванням інтересів, побажань, здібностей та індивідуальних особливостей кожного, як під час обов'язкових занять фізичною культурою, так і під час занять її видами в поза навчальний час.

Виконання зазначених завдань повинно сприяти досягненню істотного зниження захворюваності молоді, підвищенню рівня профілактичної роботи, стимулюванню у студентської молоді прагнення до здорового способу життя та зменшенню впливу шкідливих звичок на здоров'я молоді [9]. Для досягнення цієї мети необхідно забезпечити комплексний підхід до гармонійного формування всіх складників здоров'я; удосконалення фізичної та психологічної підготовки до активного життя і професійної діяльності на принципах, що забезпечують оздоровчу спрямованість та індивідуальність підходів; використання різноманітних форм рухової активності та інших засобів фізичного удосконалення.

Головними видами занять фізичною культурою і спортом є навчальні заняття за розкладом, що спрямовані на формування загальних компетенцій збереження здоров'я та фізичного розвитку, що забезпечує кафедра фізичного виховання закладів вищої освіти та поза навчальні заняття, які скеровані на збільшення рухової активності, спортивно-масової діяльності та вдосконалення спортивної майстерності студентів, які має забезпечувати спортивний клуб закладу вищої освіти в Україні для ефективного процесу інтеграції національної системи виховання у європейський освітній простір.

Наразі наявні такі актуальні проблеми фізичного виховання: відсутність конкретного соціального замовлення виробництва і працедавців на фізичну готовність випускників і як наслідок – нерозуміння доцільності фізичного виховання та неефективність керування цим процесом; недостатня гуманістична і професійна спрямованість процесу фізичного виховання; неефективна теоретична і методична підготовка студентів з питань особистої фізичної культури; обмеження арсеналу практико-діяльнісних компонентів, що забезпечують сукупність виконання функцій фізичної культури [8, с. 69].

Також негативний ефект створює низька дієвість дидактичного наповнення практичних розділів програми з фізичного виховання; неадекватність форм організації процесу фізичного виховання до сучасного менталітету і мотиваційної зрілості студентів; відсутність належних дієвих умов для його ефективного функціонування, тобто достатнього кадрового, науково-методичного, медичного, матеріально-технічного, фінансового забезпечення; недостатня мотивація студентів до власної фізкультурної освіти та її вдосконалення, тобто відсутність науково обґрунтованої моделі подальшого розвитку системи в найближчому і віддаленому майбутньому.

Найголовнішими проблемами, які потрібно вирішити, є: демографічна криза, яка зумовлюється зменшенням кількості населення України; погіршення стану здоров'я населення; невідповідність вимогам сучасності та значне відставання від світових стандартів ресурсного забезпечення сфери фізичної культури і спорту; відсутність сформованих сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання як важливого чинника фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я, ведення здорового способу життя і подовження його тривалості [10].

Для розв'язання наявних проблем потрібно здійснити комплекс заходів, спрямованих на створення умов для відведення фізичній культурі і спорту в Україні провідної ролі у новій політиці інтеграції України у європейський простір; для фізичного виховання і спорту в усіх навчальних закладах; для усвідомлення та закріплення у суспільстві поняття рухомої активності як невіддільного чинника здорового способу життя та успішної життєдіяльності.

Розв'язання вказаних проблем вбачається шляхом: визначення за основну європейської моделі побудови взаємовідносин між державою та сферою фізичної культури, яка передбачає наявність центрального органу влади, що розробляє та реалізує державну політику в галузі фізичної культури і спорту; збільшення у навчальних закладах всіх типів обсягів рухомої активності на тиждень; підтримання закладів фізичної культури і спорту, зокрема центру студентського спорту; популяризація здорового способу життя. У Стратегії розвитку фізичного виховання та спорту серед студентської молоді до 2025 року окреслено головні актуальні проблеми і виклики щодо подальшого розвитку системи фізичного виховання в Україні.

Передусім це незадовільний стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення закладів вищої освіти; відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку, соціалізації молоді; зниження суспільної моралі, духовності, культури поведінки частини учнівської та студентської молоді; слабка мотивація суспільства та бізнесу до інвестування освіти; наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання спортивної інфраструктури; відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелю-

вання ризиків у зазначеній діяльності; відсутність заходів щодо мотивації студентів до занять фізичною культурою та спортом, участі у спортивно-масових заходах [3].

Труднощі періоду реформування та головні проблеми викликані низкою ризиків, які можуть ускладнити реалізацію поставлених завдань, як-от: нестабільність економіки; обмежений обсяг ресурсів для забезпечення системного виконання всіх завдань і заходів; негативний вплив складної демографічної ситуації; неготовність певної частини працівників освіти до інноваційної діяльності; недостатня підготовленість органів управління освітою до комплексного розв'язання нових завдань, до забезпечення координованості діяльності всіх служб та інституцій; зменшення годин на фізичне виховання та низька кількість годин рухової активності студентів на тиждень, що призводить до зниження рухової активності студентської молоді загалом; потреба в ремонті, оновленні та модернізації наявних спортивних споруд, баз, залів, майданчиків, стадіонів та басейнів [5].

Також необхідне оновлення спортивного інвентарю та обладнання. Відсутність медичних довідок під час вступу абітурієнтів до ЗВО ускладнює роботу з організації фізичного виховання та ставить під загрозу безпеку життєдіяльності студентів під час проведення навчальних занять, секційної роботи та під час проведення змагань і заходів. Наразі відсутнє фінансування поза аудиторної роботи, відповідних спортивних баз для підготовки збірних команд для участі у Всеукраїнських змаганнях. Недостатній також обсяг фінансування підготовки та участі команд у спортивних заходах, організації грантових державних конкурсів спортивних проектів.

В умовах сучасного суспільства функції фізичного виховання студентів значно змінюються, що викликано істотною зміною мотивів та ціннісних установок щодо професійної діяльності в суспільстві. Сьогодні функції фізичного виховання ототожнюються з наданням послуг рекреаційного характеру з метою проведення повноцінного дозвілля, забезпечення здорового способу життя, тобто процес фізичного виховання набуває іншого соціального виміру [2, с. 149]. Отже, існує необхідність в об'єднанні зусиль державних органів, навчальних закладів, і громадських організацій з метою реалізації заходів із забезпечення права студентської молоді формувати здоровий спосіб життя в Україні.

Передбачено забезпечення підвищення якості освіти на інноваційній основі, сучасного психолого-педагогічного та науково-методичного супроводу навчально-виховного процесу; розвиток взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів, забезпечення об'єктивного оцінювання якості освіти; розроблення стандартів вищої освіти, зорієнтованих на компетентнісний підхід, узгоджених із новою структурою освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти та з Національною рамкою кваліфікацій; внесення змін до організаційного, нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення фізичного виховання та спорту у закладах вищої освіти; забезпечення ефективного функціонування та вдосконалення мережі спортивних об'єктів, розбудову спортивної інфраструктури, у тому числі будівництво та модернізацію спортивних споруд із використанням залучених коштів органів влади та місцевого самоврядування.

У сучасних концепціях вільного часу встановлюються закономірності й принципи ефективного формування системи умінь і навичок, знань, переконань, мотивів і загалом – активної життєвої позиції у сфері рекреаційної діяльності [7]. Відбувається диференціація часу на «час вільний» та «час цільової рекреаційної активності людини». У першому значенні розуміємо загальну кількість часу, не обмежену працею (навчанням) і не заповнену людською активністю, у другому – вільний час особи окреслюється як активний спосіб проведення дозвілля для досягнення поставленої мети і задоволення переважно гедоністичних потреб. Різноманітна

рекреаційна поведінка, а відтак і мотивація до занять фізичними вправами у вільний час, спричинена генетичними та соціальними чинниками.

У процесі фізкультурно-виховної діяльності студент повинен гармонійно розвивати емоційну сферу, задовольняти різноманітні потреби для підтримання функціональної рівноваги організму, відкривати новий простір для вдосконалення особистості, нові форми самореалізації, стимулювати процес самовдосконалення. Фізкультурно-виховна діяльність рекреаційного характеру задовольняє низку потреб повсякденного життя студентів, як-от: відпочинок та релакс; зміна способу життєдіяльності в умовах урбанізованого суспільства; емоційне задоволення; зменшення рівня самоконтролю; гальмування агресії; задоволення амбіцій; самопізнання, самовдосконалення та самореалізація; естетичні та соціальні потреби.

Фізкультурно-виховна діяльність студентів має реалізуватися на засадах систематичного формування усвідомлення, потреб і навичок щодо використання вільного часу; інтегрування виховної діяльності в усі осередки впливу – сім'ю, навчальний заклад, засоби масової інформації, місця відпочинку. У розвинених країнах державне регулювання системою фізичного виховання і спорту знаходиться у прерогативі держави і здійснюється відповідними державними органами влади, а відмінність полягає лише в ступені децентралізації й фокусуванні певних повноважень з управління галуззю на рівні суб'єктів держави або інших територіально-адміністративних одиниць.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Системний аналіз державної політики фізичної культури дозволяє стверджувати, що на ефективність системи фізичного виховання студентів значно впливає соціально-економічна ситуація, яка склалася в державі, що зумовлює необхідність перегляду ставлення до фізичної культури з точки зору розширення взаємозв'язків між фізичним вихованням в освітньому просторі й такими соціальними складниками, як культура та економіка. Наявна у державі система фізичного виховання студентів виявилася малоефективною, вона не забезпечує психофізичну і професійну готовність випускників до практичної діяльності й потребує подальшого удосконалення.

Трансформація системи фізичного виховання студентської молоді повинна відбуватися у напрямі розвитку програмного, науково-методичного, нормативного і правового забезпечення, приведення освітніх стандартів та нормативів у відповідність до нових вимог і можливостей розвитку суспільства. У цьому контексті актуальним залишається питання розробки дієвої організаційної структури державної політики фізичного виховання студентів, національного законодавства, яке враховувало б національні особливості, менталітет українського народу, стан та перспективи розвитку галузі фізичної культури і спорту та соціально-економічні можливості держави.

Список використаних джерел:

1. Грибан Г.П. Життєдіяльність та рухова активність студентів: монографія. Житомир : Вид-во «Рута», 2009. 594 с.

2. Домашенко А.В. Організаційно-педагогічні засади системи фізичного виховання студентської молоді України: дис. … канд. наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.02. Київ, 2003. 269 с.

3. Кузьменко О.О. Реалізація державної програми у сфері фізичної культури і спорту. *Науковий вісник молодих вчених*. 2010. Вип. 1(1). С. 225–229.

4. Мельник М.Г., Пітин М.П. Проблеми розвитку студентського спорту України у XXI столітті. *Біомеханічні, педагогічні, медико-біологічні та психологічні аспекти фізичного виховання та спорту. Вісник № 129 (1).* 2015. С. 169–173.

5. Парубчак І.О., Сіренко Р.Р. Публічне управління суспільно-виховними процесами в українському соціумі на засадах здорового способу життя. *Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління».* 2017. Вип. 1(6). С. 244–252.

6. Попрошаєв О.В., Білик О.А., Островський М.В. Фізичне виховання в контексті інтеграції в загальноєвропейський освітній простір. *Спортивна наука України.* 2015. № 2. С. 36–43.

7. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року: Постанова КМУ від 01.03.2017 р. № 115 / Кабінет міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF (дата звернення: 20.01.2019).

8. Приступа Є.Н., Жданова О.М., Линець М.М. Фізична рекреація: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів фіз. виховання і спорту / за наук. ред. Є. Приступи. Львів : ЛДУФК, 2010. 447 с.

9. Bronikowski M. Zdrowie I Wychowanie Fizyczne – nowy swiatowy consensus (z polskiej perspektywy). *Wychowanie Fizyczne I Sport.* Warszawa. AWF, 2011 № 55(2). S. 123–127.

10. Tomik R., Kudlik W., Nowocien J., K. Zuchora (red.). Ucniowskie kluby sportowe w procesie przygotowania mlodziezy do roli wolontariusza sportowego. Wolontariat w edukacji, sporcie, w ruchu olimpijskim i paraolimpijskim AWF, PAOI, Fundacja "Centrum Edukacji Olimpijskej". Warszawa, 2011. S. 101–108.

References:

1. Griban G.P. (2009) *Zhyttyediyalnist ta ruchova aktyvnist studentiv: monografiya.* [Life activity and student mobility: monograph], Press "Ruta", Zhytomyr, 594 p. [Ukraine]

2. Domashenko A.V. (2003) *Organizacijno-pedagogichni zasady systemy fizychnogo vyxovannya studentskoyi molodi Ukrayiny:* [Organizational-pedagogical principles of the system of physical education of student's youth of Ukraine] diss. ... Candidate Sciences of Phys. education and sports: 24.00.02, Kyiv, 269 p. [Ukraine]

3. Kuzmenko O.O. (2010) *Realizaciya derzhavnoyi programy u sferi fizychnoyi kultury i sportu.* [Realization of the state pr. [Scientific ogram in the field of physical culture and sports] *Naukovyj visnyk molodyx vchenyx* Bulletin of Young Scientists], vol. 1 (1). pp. 225-229. [Ukraine]

4. Melnyk M.G., Pitin M.P. (2015) *Problemy rozvytku studentskogo sportu Ukrayiny u XXI stolitti. Biomehanichni, pedagogichni, medyko-biologichni ta psyxologichni aspekty fizychnogo vyxovannya ta sportu* [Problems of Student Sports Development in Ukraine in the 21st Century. Biomechanical, pedagogical, medical and biological and psychological aspects of physical education and sport] Visnyk [Bulletin] vol. 129 (1), p.169-173. [Ukraine]

5. Parubchak I.O., Sirenko R.R. (2017) *Publichne upravlinnya suspilno-vyxovnymy procesamy v ukrayinskomu sociumi na zasadax zdorovogo sposobu zhyttya.* [Public administration of social and educational processes in the Ukrainian society on the basis of a healthy lifestyle] *Visnyk NUCzZU. Seriya «Derzhavne upravlinnya».* [Bulletin of NUTZU. Series "Public Administration"], Issue 1 (6). pp. 244-252 . [Ukraine]

6. Poproshayev O.V., Bilyk O.A., Ostrovsky M.V. (2015) *Fizychne vyxovannya v konteksti integraciyi v zagalnoyevropejskyj osvitnij prostir* [Physical education in the context of integration into the European educational space] *Sportyvna nauka Ukrainy* [Sports Science of Ukraine], vol. 2. C. 36-43 . [Ukraine]

7. KMU (2017) *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi cilovoyi socialnoyi programyrozvytku fizychnoyi kultury i sportu na period do 2020 roku* [On approval of the State Target Social Program for the Development of Physical Culture and Sports for the period up to 2020] the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 01, 2017 vol. 115 available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-%D0%BF (access date: 20.01.2019) [Ukraine]

8. Pristoupa E.N., Zhdanov A.N., Lynets M.N. (2010) *Fizychna rekreaciya* [Physical Recreation]: Teach. manual for the stud higher teach shut up nat education and sports / in sciences. edit. E.N. Pristoupa, Press. LDUFK, Lviv, 447 p. [Ukraine]

9. Bronikowski M. (2011) *Zdrowie I Wychowanie Fizyczne – nowy swiatowy consensus (z polskiej perspektywy).* [Health and Physical Education - a new world consensus (from the Polish perspective)] *Wychowanie Fizyczne I Sport. Warszawa.* [Physical Education and Sport] AWF, Warsaw, Vol. 55 (2). p. 123-127 [Poland]

10. Tomik R., Kudlik W., Nowocien J., K. Zuchora ed. (2011) *Ucniowskie kluby sportowe w procesie przygotowania mlodziezy do roli wolontariusza sportowego. Wolontariat w edukacji, sporcie, w ruchu olimpijskim i paraolimpijskim* [Ucniak sports clubs in the process of preparing youth for the role of a sports volunteer. Volunteering in education, sports, in the Olympic and Paralympic] Movements AWF, PAOI, the Foundation "Center of Olympic Education", Warsaw, p. 101-108 [Poland].

✧ ✧

УДК 353.339.5
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-116-124

Т. Є. Турецков, здобувач кафедри
гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління

ЕКСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано сутнісні регіональні риси державної експортної підтримки малого та середнього підприємництва в Україні з акцентуванням уваги на наданні державної допомоги. Пропонується оцінка стану інфраструктури експортного складника регулювання малих форм підприємництва. Досліджено можливість застосування ефективних інструментів підтримки експортної діяльності державою.

Ключові слова: *державна підтримка, інфраструктура експорту, мале та середнє підприємництво, бізнес-асоціації, експортно-кредитні агентства.*

T. E. Turetskov. Export infrastructure of small and medium enterprises at regional level

The article analyzes the essential regional features of state export support of small and medium enterprises in Ukraine. Focusing on state aid. The assessment of the infrastructure of the export component of the regulation of small forms of entrepreneurship is given. The possibility of using effective tools for supporting export activity by the state has been explored.

The regional level of exports as a system for managing small and medium-sized businesses requires establishing different types of relationships and appropriate links between the authorities at the regional level and directing this sector to address the territorial and economic needs of the regional market.

The European integration process, which takes place in the socio-economic life, creates the corresponding requirements for their state execution. The destruction of central planning and the transformation of the administrative-command economy causes the need to find new forms of organization, reform of the national and regional export institutions. The export component of the region includes a set of state and commercial organizations, banking and credit institutions, insurance companies operating in the stock and investment markets,

© Р. Р. Сіренко, 2019

and functions to ensure the stable functioning of business entities, covering the administrative, institutional and service sectors supporting the economic activity of SMEs.

An effective system of state support for exports is realized through the following instruments: lending, insurance and export guarantee. The main task of these instruments is to provide guarantees, to cover a certain degree of state risk from the foreign market. Taking obligations to compensate exporters for losses, conditions are provided whereby manufacturers are given certain guarantees on the international market by providing favorable loans. In general, for Ukraine, there is a shortage of credit resources, as evidenced by the low degree of coverage of loans by the gross regional product for almost all regions, indicating that there is no financial and credit leverage to stimulate economic activity.

Key words: *state support, export infrastructure, small and medium entrepreneurship, business associations, export credit agencies.*

Постановка проблеми. Регіональний рівень експорту як система управління сектором малого та середнього підприємництва (далі – МСП) потребує встановлення різних видів взаємовідносин та відповідних зв'язків між органами влади, представлених на регіональному рівні, та спрямування цього сектору економіки на вирішення територіальних та економічних потреб в регіональному ринковому просторі.

Євроінтеграційний процес, який відбувається зараз в соціально-економічному житті, створює відповідні вимоги до їх державного виконання. Руйнація централізованого планування та трансформація адміністративно-командної економіки викликає необхідність пошуку нових форм організації, реформування національної та регіональної експортної інституції.

Саморегулівний ринковий механізм, на який покладалася влада, без прагматичного втручання держави для розвитку потенціалу малих форм бізнесу виявився не дієвим. У 70 роках минулого століття в Європі була запроваджена теорія саморозвитку регіонів, яка базується на використанні потенціалу регіонів. Її головна ідея – сприяти забезпеченню самодостатності регіонів на засадах наявного соціально-економічного потенціалу територій. У ній йдеться про використання локальних економічних переваг, індустріальних традицій, які стануть основою концепції конкурентоспроможності територій. Сьогодні для України ця доктрина є дієвою та не втрачає своєї актуальності. Практична значущість концепції саморозвитку регіонів для України свідчить про те, що сучасний нормативно-правовий механізм з питань розвитку регіону більшою мірою базується на її положеннях [1, с. 143].

Аналіз останніх зарубіжних та вітчизняних досліджень і публікацій. Проблематика розвитку інфраструктури МСП на регіональному рівні досліджувалась у публікаціях таких провідних вчених, як А. Блінов, З. Герасимчук, З. Варналій, Л. Костіна, І. Колот, М. Савченко, В. Савчук. Становлення ефективної інфраструктури ці вчені вбачали у стимулюванні бізнесу, зниженні транзакційних витрат на ведення господарської діяльності. Особливості регіонального експорту досліджувались у працях Г. Кулєшової, Л. Ключко, Т. Мельник.

За визначенням З. Варналія, інфраструктура МСП являє собою «своєрідну опорно-рухову систему з державних і недержавних організацій, завдяки якій в регіонах формується конкретне організаційно-економічне середовище для сприяння підприємницькій діяльності та швидкій адаптації суб'єктів підприємництва до ринкових умов» [2, с. 27].

Мета статті полягає в аналізі сучасної експортної інфраструктури регіону та механізму підтримки експорту інноваційної продукції та виробників МСП.

Виклад основного матеріалу. Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС Україна має виконати зобов'язання щодо адаптації національних нормативних актів та процедур до європейських правил. Це стосується питання та принципів надання державної підтримки експорту. Невиконання положень Угоди призведе до складних конкурентних умов вітчизняних виробників порівняно з виробниками ЄС.

За правилами консолідованої версії договору про функціонування Європейського Союзу, стаття 107 передбачає допомогу, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що створює або загрожує створенням конкуренції, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами.

Сумісною з внутрішнім ринком можна вважати:

(a) допомогу, що сприяє економічному розвиткові регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття та регіонів, зазначених у статті 349, з огляду на їх структурну, економічну та соціальну ситуацію;

(b) допомогу, що сприяє здійсненню важливого проекту спільного європейського інтересу або усуває суттєву шкоду функціонуванню економіки держави-члена;

(c) допомогу, що сприяє розвиткові певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі та не суперечить спільному інтересові;

(d) допомогу, що сприяє культурному розвиткові та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Союзі та не суперечить спільному інтересові;

(e) інші категорії допомоги, що можуть бути визначеними рішенням Ради за пропозицією Комісії [7].

Наявність установ, що надають відповідну підтримку, щодо сприяння виходу підприємств на міжнародні ринки, має ознаки економічно розвинутої держави, чим збільшується інвестиційна привабливість регіону.

В Україні експортна інфраструктура на регіональному рівні представлена у вигляді:

– структурних підрозділів департаментів економічного розвитку відповідних обласних державних адміністрацій;

– торгівельно-промислових палат, що мають своє представництво в кожному регіоні.

Вищезазначені установи згідно зі своїми повноваженнями та компетенціями забезпечують консультаційну та інформаційну підтримку щодо: формування експортної стратегії; аналізу ринків; вимог до товарів; режимів доступу; перевірки надійності партнерів; пошуку ділових партнерів (покупців, представників, продавців) в Україні та за кордоном [4].

Зазначена інфраструктура у регіонах орієнтована на великий бізнес. Відсутність дієвої дистанційної можливості отримати електронні послуги обмежує можливість скористатися суб'єктам МСП експортними процедурами та залучити фахівців до вирішення стратегічних та тактичних питань виходу на європейський ринок.

Експортний складник регіону охоплює сукупність державних та комерційних організацій, банківських і кредитних установ, страхових компаній, які діють на фондовому та інвестиційному ринках і виконують функції забезпечення стабільного функціонування суб'єктів підприємництва, охоплюючи управлінську, інституційну та обслуговуючу сфери підтримки господарської діяльності МСП.

Ефективна система державної підтримки експорту реалізується через такі інструменти, як кредитування, страхування та гарантія експорту. Основним завданням названих інструментів є надання гарантій, покриття певною мірою державою ризиків з боку іноземного ринку. Таким чином держава бере на себе зобов'язання щодо відшкодування збитків експортерів, надає умови, за яких виробникам надаються певні гарантії на міжнародному ринку шляхом надання вигідних кредитів. У цілому для України наявний дефіцит кредитних ресурсів, про що свідчить низький ступінь покриття кредитними коштами валового регіонального продукту для майже всіх регіонів, що вказує на відсутність фінансово-кредитного важелю стимулювання економічної активності [7, с. 32].

Результатом реформування має стати така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця [3, с. 242].

В аспекті стимулювання регіонального економічного розвитку та експорту в цілому, страхування політичних та комерційних ризиків експортної діяльності практика країн – членів ЄС доводить, що це є завданням держави, оскільки вона має спектр інструментів для захисту вітчизняних виробників через залучання до компенсації урядів інших країн, міжнародних організацій, міжнародних судових інстанцій тощо. Приватні кредитні та страхові установи неспроможні вирішити ці питання та не мають такої можливості. Тому комерційні страхові компанії застосовують більш високі ставки під час страхування експорту. Відповідно до зазначеного під час страхування експортних кредитів держава більш зацікавлена у стимулюванні експорту, ніж приватні установи.

Наведені чинники зобов'язали розвинені країни Європи створити спеціальні установи – експортно-кредитні агентства. Експортно-кредитні агентства являють собою окремі страхові агентства, банки або департаменти міністерств, які реалізують державну політику підтримки експорту шляхом здійснення страхування експортних політичних і комерційних ризиків та надання гарантій з метою забезпечення конкурентоспроможних умов просування продукції своїх фірм на міжнародні ринки та стимулюють і забезпечують гарантії інвестицій за кордон [8].

В Україні тривалий час державна підтримка експорту розглядалася дещо в іншому аспекті, здебільшого як субсидування окремих галузей і виробників. Державними структурами здійснювалося лобіювання пільг, преференцій, податкових «канікул» тощо на користь наближених до влади представників великого приватного бізнесу, що значно вплинуло на формування незбалансованої товарно-географічної структури і зовнішньої торгівлі загалом і експорту зокрема [9, с. 54].

В Україні 20.12.2016 року було ухвалено рішення про створення кредитно-експортного агентства та прийнято Закон України «Про забезпечення масштабної експортної експансії українських виробників шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту» (№ 1792-VIII, далі – Закон) [10]. Необхідність створення ЕКА в Україні також передбачено пунктом 122 Плану заходів сталого розвитку «Україна 2020» у 2015 році щодо створення спеціального органу [11]. Метою Закону є запровадження механізму державної підтримки експорту, створення умов для забезпечення реалізації державної політики щодо страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту, покращення показників торговельного балансу та стимулювання розвитку економіки в цілому.

Згідно зі статтею 5 основними завданнями експортно-кредитного агентства є: 1) захист українських експортерів від ризику неплатежів та фінансових втрат, пов'язаних з виконанням зовнішньоекономічних договорів (контрактів), шляхом страхування, перестрахування та гарантування; 2) впровадження сучасних фінансових технологій у зовнішній торгівлі та механізмів підтримки експорту шляхом страхування, перестрахування та гарантування; 3) розвиток експорту товарів (робіт, послуг) українського походження, підвищення конкурентоспроможності товарів (робіт, послуг) українського походження на світових ринках; 4) участь у реалізації програм часткової компенсації відсоткової ставки за експортними кредитами; 5) співпраця з міжнародними та іноземними фінансовими організаціями, в тому числі для акумуляції міжнародної фінансової допомоги, для забезпечення зростання експорту та економіки України. Моделі функціонування експортно-кредитного агентства.

Страхування експортних кредитів залишається одним з першочергових завдань, яке уряд України зобов'язаний вирішити з метою стимулювання експорту вітчизняними підприємствами МСП.

Низький рівень експортної активності підприємств МСП, відсутність преференцій для експорту, мотивації інвесторів в умовах недосконалої експортної інфраструктури регіонів, зокрема компоненти інноваційної інфраструктури для формування виробництва інновацій, призводить до слабкого залучення малих суб'єктів господарства у зростання економіки регіонів. Вказане зумовлює системні проблеми розвитку інститутів інноваційної інфраструктури старопромислових регіонів.

Суттєва недосконалість експортної системи в регіонах – це відсутність зв'язку трансферу винаходів та послуг між виробником та кінцевим споживачем. В. Демченко зазначає, що «…найбільш ефективною формою взаємодії в інноваційних системах є мережеві зв'язки, які оптимізують трансакційні витрати порівняно з ринковими або ієрархічними взаємозв'язками. Цей підхід дозволяє підвищити ефективність взаємодії державного та приватного секторів, підприємств, комерційних та громадських організацій, дослідницьких і освітніх установ в інноваційному процесі» [13, с. 63].

Останніми роками визначилася тенденція до створення глобальних мереж інноваційної діяльності, серед яких лідируюче місце посідають європейська бізнес мережа (European Business Network (EBN)) і мережа інноваційних центрів (Innovation Relay Centers (IRC)), мета яких – залучення підприємств та організацій до інноваційної діяльності [14, с. 180].

У світовій практиці захист прав та інтересів виробників застосовується шляхом створення незалежних організацій – бізнес-асоціацій, які в розвинених економіках є одним із базових і дієвих елементів експортної інфраструктури.

Г. Чижиков пропонує таке визначення поняття «бізнес-асоціація»: «…бізнес-асоціацію визначають як специфічну інтегруючу, структурно і функціонально організовану систему, що є незалежною від державних, владних або будь-яких інших структур, діє в правовому полі, захищає інтереси і задовольняє потреби своїх членів, які входять до асоціації на підставі добровільності й рівноправності; її діяльність підпорядковується декларованій місії і відповідає єдиній меті та фінансується за рахунок членських внесків і коштів, отриманих від комерційної діяльності, що не суперечить її місії» [15, с. 16].

Наведене визначення достатньо повно відображає вимоги до бізнес-асоціацій: складається з членів (фізичних осіб, юридичних осіб), що відповідають критеріям та ознакам, встановленим цією асоціацією; є юридично оформленою організацією, мета і діяльність якої регламентовані її статутом та іншими документами; управляється демократично обраним правлінням, яке визначає політику і посадових осіб, що реалізують цю політику.

У працях науковців вказуються такі функції бізнес-асоціацій: захисна; представницька; консультаційно-освітня; методична; функція надання послуг тощо.

До завдань бізнес-асоціацій належать: посередництво між бізнесом та владою; лобіювання інтересів членів бізнес-об'єднання в органах влади та місцевого самоврядування; підтримка вітчизняних експортерів на зовнішніх ринках; сприяння розвитку кооперативних зв'язків; захист інтересів національного бізнесу в умовах регіональної інтеграції [15, с. 14]; надання інформаційних, консалтингових та експертно-технічних послуг [18].

Варто зазначити також, що бізнес-асоціації займають провідне місце у розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, підтримці малого та середнього бізнесу тощо [19; 20].

Р. Донер і Б. Шнайдер [17] показали, що у країнах, які розвиваються, з недосконалою системою державних інститутів, бізнес-асоціації відіграють функцію зворотного зв'язку, виступають джерелом інформації про порушення прав власності і бар'єрами для розвитку малих

форм бізнесу. Ефект виробництва «суспільних благ» в результаті діяльності бізнес-асоціацій може виникати, коли в економіці відсутні розвинені інститути ринкової інфраструктури. Останнє і має місце в економіці нашої країни на цей час.

Отже, підприємці багатьох країн вбачають корисність об'єднання і розв'язання проблеми підприємництва саме через бізнес-асоціації [21, с. 5].

У нашій країні загальна кількість офіційно зареєстрованих об'єднань підприємців різного рівня коливається від 400 до 500 одиниць. Необхідно зважати, що із задекларованої кількості об'єднань не всі є дійсно функціонуючими. Зокрема, це об'єднання, створені на так званих «помилкових принципах», тому стверджувати, що об'єднання підприємців в Україні є реально працюючими, некоректно. На думку В. Биковця, кількість дійсно працюючих об'єднань підприємців на всіх рівнях системної ієрархії не перевищує 200 одиниць, якщо виключити засновані з метою отримання грантів або заради політичних цілей [20, с. 24].

Отже, за рівнем співвідношення кількості офіційно зареєстрованих бізнес-асоціацій до кількості підприємств Україна практично дорівнює розвиненим країнам, тоді як низька компетентність їх діяльності може бути пояснена формальністю функціонування багатьох з них. Наявні низький рівень довіри до них самих суб'єктів господарювання, незацікавленість органів влади у їх роботі, недостатність фінансового забезпечення, відсутність у підприємців мотивації і розуміння необхідності структурної інтеграції між економічними агентами.

Доцільно звернути увагу, що у деяких країнах – членах ЄС (Німеччина, Італія та Австрія) нормативно закріплено обов'язкове членство підприємств у торгово-промислових палатах, ремісничих спілках, що надає можливість членам об'єднання ефективніше вести діалог із владою. У розвинених європейських економіках на бізнес-асоціації покладені функції контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів підприємництва, видачі дозвільних документів, ліцензування, технічного регулювання, розроблення та встановлення правил і стандартів професійної діяльності, притягнення до відповідальності несумлінних учасників ринку [22].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Європейський досвід організації експортної політики свідчить про необхідність з боку держави збільшити підтримку експортера. В запропонованому напрямі посилення ролі МСП в системі регіону потребують поглиблених досліджень, зокрема, визначення послідовної комбінації використання інструментів експортної підтримки як на регіональному, так і на національному рівні.

Перспективним напрямом подальших досліджень є аналіз окремих складників експортної інфраструктури МСП, їх теоретичної і практичної розробленості. Проте євроінтеграція України зумовлює зміни пріоритетів політики щодо підтримки експортерів регіону з метою зміцнення конкурентних позицій малих форм підприємництва України на європейських ринках, захисту вітчизняного ринку за допомогою структурно-інституціональної інтеграції України у європейську систему.

Список використаних джерел:

1. Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. *Вісник Національної академії державного управління.* 2013. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-20.pdf (дата звернення: 06.02.2019).

2. Варналій З. Інституційне забезпечення конкурентного розвитку підприємництва в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Економіка.* 2011. №124/125. С.25–28.

3. Діденко Н.Г. *Актуальні проблеми інституалізації публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції:* Матеріали II міжнародної наук.-практ. конф., (Маріуполь 4-5 жовтня 2018 р.) Маріуполь, 2018. С. 240–245.

4. Офіційний сайт Торгово-промислової палати України. URL: https://ucci.org.ua/services/zovnishn-oiekonomichna-diial-nost (дата звернення: 08.02.2019).

5. Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації. URL: https://dn.gov.ua/ua/ekonomika/zovnishnoekonomichna-diyalnist (дата звернення: 08.02.2019).

6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (дата звернення 04.02.2019).

7. Юхта О.І. Активізація кредитного механізму підтримки малого та середнього бізнесу в Україні. Вісник інституту економіки та прогнозування. 2017. С. 29–35.

8. Розвиток торгового фінансування: необхідність створення експортного кредитного агентства в Україні URL: http://www.ukrainepoland.com/u/publicystyka/publicystyka.php?id=939 (дата звернення 01.02.2019).

9. Іванова І.І. Державна підтримка експорту як інструмент захисту національних інтересів: досвід ЄС, СОТ та уроки для України. Стратегічні пріоритети. №1(34), 2015 С. 51–55.

10. Закон України «Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19 (дата звернення 01.02.2019).

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-р (дата звернення 02.02.2019).

12. Ляхова О.О., Урванцева С.В. Експортні кредитні агентства як ефективний інструмент фінансового стимулювання зовнішньоекономічної діяльності. *Економічний часопис-XXI,* 2015. № 1–2(2). С. 23–26.

13. Демченко В.В. Проблеми формування інституційного середовища інноваційного розвитку регіонів. *Регіональна економіка.* 2007. №2. С. 59–70.

14. Варналій З.С. Конкуренція і підприємництво : монографія. З.С. Варналій. Київ : Знання України, 2015. 463 с.

15. Чижиков Г.Д. Бізнес-асоціації в умовах інтеграції України в світове господарство : автореф. дис. … докт. екон. наук : 08.05.01. Донецьк, 2006. 40 с.

16. Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. New York, Basic Books, 2000. 360 p.

17. Doner R., Schneider B.R. Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others . Business and Politics. 2000. Vol. 2. P. 261–288. URL: https://www.researchgate.net/publication/4985234_Business_Associations_and_Economic_Development_Why_Some_Associations_Contribute_More_Than_Others (дата звернення 26.01.2019).

18. Лужанська Т. *Підвищення спроможності галузевих/професійних громадських організацій як важливий фактор розвитку національного бізнесу.* Матеріали II Міжнародної конференції «Членство України в СОТ: перспективи для національного малого та середнього бізнесу» URL: www.wto.inform.org.ua/files/850.ppt (дата звернення 26.01.2019).

19. Гурняк І.Л. Торгово-промислові палати у системі зовнішньоекономічних зв'язків України : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.05.01. Київ, 2004. 24 с.

20. Биковець В. Вплив громадських об'єднань підприємців на становлення і розвиток малого та середнього бізнесу в Україні: регіональний аспект. *Економіка та держава.* 2007. №4. С. 23–25.

21. Плєсков М. Світова практика громадських об'єднань підприємців. *Рейтинг.* 2006. №17. С. 4–9

22. Долгальова О.В., Девятка В.В. Удосконалення діяльності бізнес-асоціацій як невід'ємної складової інфраструктури підтримки підприємств малого бізнесу в Україні. *Економічний вісник НТУУ «КПІ».* URL: http://economy.kpi.ua/files/files/12_kpi_2008.pdf (дата звернення 01.02.2019).

References:

1. Degtyareva I. Theories of regional development and their evolution as the basis of modern regional governance / Bulletin of the National Academy of Public Administration. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-4-20.pdf (access date 06.02.2019).

2. Varnalij Z. Institutional provision of competitive development of entrepreneurship in Ukraine. *Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economy.* 2011. № 124/125. C. 25–28.

3. Didenko N.G. *Actual Problems of Institutionalization of Public Power in Ukraine in the Conditions of Eurointegration:* Materials of the II International Science. Conf. (Mariupol, October 4-5, 2018) Mariupol, 2018. P. 240–245.

4. Official site of the Ukrainian Chamber of Commerce and Industry. URL: https://ucci.org.ua/services/zovnishn-oiekonomichna-diial-nost (access date 02.08.2019).

5. Official site of the Donetsk regional state administration. URL: https://dn.gov.ua/ua/ekonomika/zovnishnoekonomichna-diyalnist (access date 08.02.2019).

6. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union with protocols and declarations URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 (access date 04.02.2019).

7. Yuhta O.I. Activation of the credit facility for supporting small and medium businesses in Ukraine. *Bulletin of the Institute of Economics and Forecasting.* 2017. P. 29–35.

8. Development of trade financing: the need to create an export credit agency in Ukraine URL: http://www.ukrainepoland.com/u/publicystyka/publicystyka.php?id=939 (access date 01.02.2019).

9. Ivanova I.I. State export support as a tool for protecting national interests: EU experience, WTO and lessons for Ukraine. *Strategic priorities.* No. 1 (34), 2015. P. 51–55.

10. Law of Ukraine "On ensuring the large-scale expansion of export of goods (works, services) of Ukrainian origin by insurance, guarantee and cheapening of export lending". URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19 (access date 01.02.2019).

11. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Plan of Measures to Implement the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Strategy of Sustainable Development Ukraine-2020". URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-r (access date 02.02.2019).

12. Lyakhova O., Urvantseva C.V. Export credit agencies as an effective tool for financial stimulation of foreign economic activity. *Economic Newsletter-XXI,* 2015. No. 1–2(2). P. 23–26.

13. Demchenko V.V. Problems of formation of institutional environment of innovation development of regions. *Regional economy.* 2007. No. 2 P. 59–70.

14. Varnalij Z.S. Competition and entrepreneurship: a monograph. Kyiv: Knowledge of Ukraine, 2015. 463 p.

15. Chizhikov G.D. Business associations in the conditions of Ukraine's integration into the world economy: author's abstract. dis ... doc. econ Sciences: 08.05.01. Donetsk, 2006. 40 p.

16. Olson M. Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. New York, Basic Books, 2000. 360 p.

17. Doner R., Schneider B.R. Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others. Business and Politics. 2000. Vol. 2. P. 261–288.

URL: https://www.researchgate.net/publication/4985234_Business_Associations_and_Economic_Development_Why_Some_Associations_Contribute_More_Than_Others (access date 26.01.2019).

18. Luzhanska T. Improving the capacity of industry / professional non-governmental organizations as an important factor in the development of national business. Materials of the II International Conference "Ukraine's Membership in the WTO: Prospects for the National Small and Medium-Sized Business" URL: www.wto.inform.org.ua/files/850.ppt (access date 26.01.2019).

19. Gurnyak I.L. Chambers of Commerce and Industry in the system of foreign economic relations of Ukraine: author's abstract. dis ... Candidate econ Sciences: 08.05.01. Kyiv, 2004. 24 p.

20. Bikovets V. Influence of public associations of entrepreneurs on the formation and development of small and medium business in Ukraine: a regional aspect. *Economy and the state,* 2007. № 4. P. 23–25.

21. Pleskov M. World practice of public associations of entrepreneurs. *Rating 2006.* № 17. P. 4–9.

22. Dolgalova O.V., Devyatka V.V. Improvement of business associations as an integral part of the support infrastructure for small businesses in Ukraine. *Economic Newsletter of NTUU "KPI".* URL: http://economy.kpi.ua/files/files/12_kpi_2008.pdf. (access date 01.02.2019).

УДК 35.351/354
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-125-133

Т. П. Мельничук, аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ІНСТИТУЦІЯМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ПИТАННЯХ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз нормативно-правових актів та інших документів міжнародного та національного характеру, які визначають еволюцію співробітництва України з інституціями Європейського Союзу у функціонуванні професійної державної служби. Зазначено, що основою для відносин між державними органами України та органами ЄС були Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами, такі акти, як План дій «Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства», ініціатива ЄС «Східне партнерство», Угода про асоціацію. Відзначено позитиви для професійної державної служби після підписання Угоди про асоціацію з ЄС та прогнозовано напрями подальшого співробітництва України та ЄС у цій сфері.

Ключові слова: *Європейський Союз, професійна державна служба, адаптація, імплементація, європейські вимоги, План дій, Угода про асоціацію.*

T. P. Melnychuk. Evolution of Ukraine's cooperation with the institutions of the European Union on the adaptation of the European experience of the function of the professional civil service to the law of Ukraine

The article analyzes normative legal acts and other international and national documents that determine the evolution of professional civil service cooperation between Ukraine and the European Union institutions. Such acts as the Action Plan "Ukraine – European Union", European Neighborhood Policy ", EU Initiative" Eastern Partnership ", Association Agreement, the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their member states are the basis for relations between the state authorities of Ukraine and the EU authorities. The EU policy on its southern and eastern neighbors is analyzed, the main steps in this EU policy are outlined, with a more detailed description of the new format of cooperation, starting with the Action Plan "Ukraine – European Union. European Neighborhood Policy".

It is reasoned that the EU policy on its eastern neighbors in the sphere of adaptation of the civil service to the requirements of the EU can be conditionally divided into several directions: 1) the policy conducted to the eastern EU countries that subsequently joined the Union; 2) the policy conducted to the EU's eastern neighbors, which consider eurointegration one of their areas; 3) the policy conducted to the EU's eastern neighbors, which do not plan to integrate into the EU.

The Association Agreement between Ukraine and the European Union and its provisions and related professional civil service are analyzed in details. It is emphasized that the Ukraine's accession to the European Union, although not mentioned in the agreement itself, is possible as a result of the successful ratification of the Agreement by all EU member states and the fulfillment of the conditions of the Agreement by Ukraine. However, the status of the country as the affiliated European state is determined.

It is emphasized that in the framework of international cooperation with the EU in accordance with the Association Agreement, the civil service of Ukraine is actively engaged in international projects and programs, in particular, in the framework of the Twinning project. The advantages for the professional civil service after the signing of the Association Agreement with the EU are noted: new quality standards are introduced, control

© Т. П. Мельничук, 2019

methods are being changed, corruption is foreseen, additional leave days are introduced, women are not allowed to be payed less than men, Ukrainian diplomas and qualifications to work in the civil service field will be recognized in the EU and so on.

The direction of further cooperation between Ukraine and the EU in this area is predicted and it is argued that one of such directions is the development and formation of the Concept of Civil Service Development in Ukraine for 2020-2025, taking into account the Association Agreement.

Key words: *European Union, professional civil service, adaptation, implementation, European requirements, Action Plan, Association Agreement.*

Постановка проблеми. Європейський Союз (ЄС) сьогодні розглядається як одна з ефективних форм реалізації ідеї міждержавного співробітництва у сфері професійної державної служби, яке можна охарактеризувати як наднаціональне та інтеграційне. Вагомим фактором правоутворення ЄС виступили чинники політичного характеру, які спонукали більшість європейських країн до об'єднання. У зв'язку із цим процеси інституційного розвитку ЄС в кінці XX – на початку XXI ст. зумовлюють необхідність формування відповідної політики ЄС щодо своїх східних сусідів, у тому числі й України.

Відповідно до Римського та Маастрихтського договорів членом ЄС може стати будь-яка європейська держава. Але при цьому ця держава повинна будувати своє законодавство на демократичних засадах та мати ринкову конкурентоспроможну ефективну економіку. Подальші умови вступу до ЄС містяться в угодах про асоційоване членство в Європейському Союзі, в угодах про вільну торгівлю, в Білій книзі про підготовку асоційованих членів до приєднання до спільного ринку, у критеріях, які затвердила Рада Європи у червні 1993 року у Копенгагені.

Необхідність зміни діючого законодавства нашої країни про державну службу диктується його недосконалістю, що виражається, зокрема, у існуванні правових пробілів та колізій, у невідповідності законів та підзаконних актів, що регулюють державні службові відносини, у відсутності достатніх правових гарантій для державних службовців тощо.

Тому сьогодні важливим є співробітництво державних органів України, насамперед Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) з міжнародними європейськими організаціями, з державними органами, які функціонують у зарубіжних країнах, тому що перехід до нової системи професійної державної служби не можна уявити без використання досвіду ЄС у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам співробітництва державних органів України з інституціями ЄС у питаннях адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби до законодавства України до останнього часу все ще не приділялося достатньо уваги. Вказані питання тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах такі вчені, як О.В. Антонова, К.К. Баранцева, К.О. Ващенко, Т.Ю. Витко, В.А. Гошовська, Є.В. Грайнер, І.І. Задоя, І.А. Ісаєнко, Ю.Ю. Кізілов, О.Ф. Мельников, О.В. Онуфрієнко, Т.В. Сидорук, О.М. Стойко, І.О. Тищенкова, О.В. Токар-Остапенко, О.А. Харченко, В.О. Чмига, А.М. Школик, Ю.В. Яшина та інші. Проте вивчення стану проблеми дослідження свідчить про те, що деякі аспекти еволюції співробітництва України з інституціями Європейського Союзу у питаннях адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби до законодавства України залишаються не розглянутими в літературі, деякі висунуті припущення вимагають подальшого уточнення.

Мета статті – дослідження і узагальнення еволюції співробітництва України з Європейським Союзом щодо адаптації досвіду ЄС у питаннях функціонування професійної державної служби у законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Впродовж багатьох років основою для відносин між державними органами України та органами ЄС була Угода про партнерство і співробітництво між

Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, підписана 14 червня 1994 року (Угоду було ратифіковано Законом України від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР, сьогодні ця Угода втратила чинність) [14]. Угода про партнерство і співробітництво спричинила юридичне закріплення неінтеграційного статусу України, на відміну від країн Балтії. З іншого боку, Угода забезпечила сприйняття України зі сторони ЄС як невіддільної частини пострадянського простору.

Вказана Угода започаткувала співробітництво України із органами ЄС з широкого кола питань адаптації професійної державної служби України до вимог ЄС. Крім того, було укладено низку галузевих угод, інших документів міжнародно-правового характеру, згідно із якими здійснювалось співробітництво між Україною та ЄС у сфері професійної державної служби.

Подальша політика ЄС щодо України (1994–2004 роки) у сфері державної служби формувалась, на думку Т.В. Сидорук, «…здебільшого під впливом ситуативних факторів поточного контексту на тлі обережного ставлення до перебігу подій на пострадянському просторі, тому вирізнялась концептуальною аморфністю та функціональною незавершеністю. Очікування щодо подальшого розвитку держав цього простору були вельми неоднозначними, що не сприяло виробленню послідовної стратегії» [111, с. 176].

У березні 2004 року в Україні було прийнято Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджену Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [6], яка визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію українського законодавства до вимог ЄС, утворення відповідних державних інституцій та інші заходи, зокрема створення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права, включаючи розроблення та затвердження відповідних навчальних програм.

21 лютого 2005 року було схвалено План дій «Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства» [4], яким було визначено нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництва. План дій передбачав започаткування підтримки в адаптації законодавства до норм та стандартів ЄС, включаючи надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями (Twinning) та цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX), а також інші заходи.

З 2007 року політику ЄС щодо східних сусідів у сфері адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби умовно можна поділити на кілька напрямів: 1) політика, яка проводилась щодо східних від ЄС країн, які потім ввійшли до цього Союзу (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Литва, Латвія, Естонія); 2) політика, яка проводиться щодо східних сусідів ЄС, які приймають євроінтеграцію одним із своїх напрямів (Україна, Молдова, Грузія, певною мірою – Вірменія та Азербайджан) – Східне партнерство; 3) політика, яка проводилась (і сьогодні ще проводиться) щодо східних сусідів ЄС, які не планують інтеграцію в ЄС (Білорусь та РФ).

Так, у нашій державі було розпочато Проект технічної допомоги ЄС «Підтримка імплементації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС» [10]. Виконавець проекту – Консорціум DMI (Ліон, Франція). Бенефіціарами проекту зі сторони нашої держави були Секретаріат Кабінету Міністрів, Головне управління державної служби, деякі інші центральні органи виконавчої влади. Загальна мета проекту – підтримка Української Сторони в процесі виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Компоненти проекту – надання підтримки бенефіціарам проекту передбачається шляхом реалізації трьох взаємопов'язаних компонентів: моніторинг; розбудова спроможності; розповсюдження інформації про моніторинг.

7 травня 2009 року під час установчого саміту Східного партнерства у Празі було прийнято Спільну заяву [12], згідно з якою це Партнерство буде доповненням до двосторонніх договірних відносин між ЄС та кожною з держав-партнерів.

У рамках ініціативи «Східного партнерства» було передбачено діалог України з ЄС на чотирьох рівнях: 1) зустрічі глав держав та урядів; 2) щорічні зустрічі на рівні МЗС; 3) зустрічі тематичних платформ: демократія, належне управління та стабільність; економічна інтеграція та наближення; охорона довкілля, енергетична безпека; міжлюдські контакти; 4) панелі для підтримки роботи платформ.

Також було запущено проект UEPLAC (Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre) – Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства. Це проект технічної допомоги ЄС, загальне завдання якого полягає у підтримці процесу виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, Плану дій «Україна – Європейський Союз», а також впровадженні нового практичного інструменту, наданні підтримки діалогу в сфері професійної державної служби.

Під час реалізації проекту було здійснено низку досліджень у сфері державної служби, а також у наближених сферах – в секторі юстиції, свободи та безпеки. Проектом було організовано понад сто різноманітних заходів, що відбулись як в Україні, так і за її межами. Відповідно до технічного завдання проекту була розроблена і передана Мін'юсту система управління інформацією з питань адаптації законодавства (Mangement Information System on legal approximation – MIS), яка містить інформацію про досвід держав у сфері європейської інтеграції і водночас є операційним інструментом для громадськості та державних органів, які залучені до процесу адаптації [9].

У червні 2009 року Під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС було схвалено «Порядок денний асоціації Україна – ЄС» (остаточна назва нового практичного інструменту на заміну Плану дій «Україна – Європейський Союз» 2005 року) [5], який був підписаний 20 листопада 2009 року і набрав чинності 23 листопада цього ж року. Серед пріоритетних дій у Порядку було визначено співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки, реалізація проектів Twinning тощо.

4 грудня 2009 року у Києві відбувся черговий саміт Україна – ЄС. Господарем Саміту був Президент України В. Ющенко, якого супроводжував тогочасний Міністр закордонних справ України П. Порошенко. ЄС був представлений в якості Президента Європейської Ради Прем'єр-Міністром Швеції Ф. Райнфельдтом та Президентом Європейської Комісії Ж.М. Баррозу. На цьому саміті було прийнято кілька документів, які розвивали і доповнювали Східне партнерство. Зокрема, у Спільній заяві Саміту лідери висловили свою повну відданість Східному партнерству.

На початку 2010 року був виданий Документ штатної робочої групи Європейської Комісії «Виконання Європейської політики сусідства у 2009 році», де був Звіт про хід виконання в Україні (COM(2010) остаточний) [1]. У документі відзначались позитивні риси договірних відносин між Україною та ЄС, зокрема прогрес у переговорному процесі щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з економічних і галузевих питань. Серед недоліків відзначалось, що виконанню ключових реформ перешкоджала постійна конституційна криза в Україні, спричинена нечітким розподілом повноважень між вищими органами влади України.

У травні 2011 року був опублікований черговий Документ спільної робочої групи «Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році. Звіт про хід реалізації проекту в Україні» [2]. У документі звітувалось про загальний прогрес, досягнутий в процесі реалізації Порядку денного асоціації ЄС – Україна за проміжок часу з 1 січня до 31 грудня 2010 року, а також

розглядалась і певна діяльність, що проводилася поза межами цього періоду. Слід зауважити, що на додаток до Порядку денного асоціації представники ЄС надали Україні матрицю пріоритетних заходів із метою забезпечення подальшої орієнтації зусиль України щодо реформування, у тому числі й професійної державної служби.

У листопаді 2013 року на дводенному саміті ініціативи Євросоюзу «Східне партнерство», який відбувся 28–29 листопада 2013 року у Вільнюсі, очікувалось, поряд з іншим, підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Прогнози щодо підписання Угоди оцінювались досить позитивно, у тому числі щодо позиції сусіда України та її головного «адвоката» у цьому питанні – Польщі.

Проте українська виконавча та президентська влада різко змінили вектор напряму, і 21 листопада 2013 року Кабінет Міністрів України вирішив призупинити процес підготовки до підписання угоди з Євросоюзом, прийнявши Розпорядження «Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами – членами, з іншої сторони» № 905-р [3] (сьогодні цей документ скасовано). У цьому документі було вирішено, поряд з іншим, призупинити процес підготовки до укладання Угоди про асоціацію та відновити активний діалог з РФ та іншими країнами Митного союзу і державами – членами СНД.

Після такого призупинення процесу підготовки до підписання Угоди з ЄС почались масові акції протесту, які отримали назву «Євромайдан» (також на той час використовувались терміни «Єврореволюція», «Революція 2013 року», «Революція гідності»).

19 березня 2014 року Виконуючий обов'язки Президента України, Голова Верховної Ради України О.В. Турчинов підписав Розпорядження № 230/2014-рп «Про підписання політичних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [7], яким доручив Прем'єр-міністрові України підписати від імені України Заключний акт Позачергового саміту України, з однієї сторони, та Європейського Союзу і його держав-членів, з іншої сторони, та політичні положення (Преамбула, Стаття 1, Розділи I, II, VII) Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

21 березня 2014 року в Брюсселі було підписано політичну частину Угоди про асоціацію (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII), а 27 червня 2014 року знову ж таки в Брюсселі – економічну, зокрема у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) [13].

16 вересня 2014 року Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом синхронно з Верховною Радою України у вигляді телемосту за технологією Skype. За ратифікацію проголосувало 535 депутатів Європарламенту та 355 депутатів Парламенту України. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1678-VII [8]. Відповідно до ст. 1 Угоди про асоціацію цілями асоціації є, поряд з іншим, поступова адаптація законодавства України до acquis ЄС (до acquis communautaire, «доробку спільноти», правової системи ЄС).

У рамках міжнародної співпраці з ЄС відповідно до Угоди про асоціацію органи державної служби України активно долучалися до міжнародних проектів та програм. Так, з 2016 року набирає розвиток проект Twinning – інструмент інституціональної розбудови та нова форма безпосереднього співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning в Україні має на меті допомагати покращувати та підсилювати адміністративне

функціонування професійної державної служби, її структуру, організацію кадрового забезпечення, покращувати розвиток управлінського потенціалу, що має сприяти апроксимації acquis communautaire. У рамках проекту Twinning було підписано низку угод про фінансування програми «Твіннінг».

Ще з 1992 року ОЕСР та Програма «ФАРЕ» (PHARE – Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies), один з фінансових інструментів ЄС, започаткували ініціативу для підтримки п'яти Центральноєвропейських та Східноєвропейських держав у проведенні ними реформи державного управління. Нова програма дістала назву «Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту» (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management). SIGMA – це спільна програма ОЕСР і ЄС, яка фінансується переважно у межах грантів від Швеції та Великобританії, та з 1992 року розширила підтримку на інші країни, у тому числі й на Україну. Останніми роками у рамках проекту SIGMA аналізується стан справ та основні події у сфері державної служби, характеризується інституційна та правова база для професійної державної служби, і на цій основі розробляються політичні, правові й організаційні принципи державної служби.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Після підписання Угоди про асоціацію з ЄС можна прорахувати перспективи цієї Угоди для професійної державної служби України, як-от: вводяться нові стандарти якості; змінюються методи контролю; передбачається зменшення корупції; вводяться додаткові дні відпустки; забороняється платити жінкам-службовцям менше, аніж чоловікам; українські дипломи і кваліфікації для допуску до державної служби визнаватимуться в ЄС.

Сьогодні Угода про асоціацію дає змогу нашій країні перейти від партнерства і співробітництва безпосередньо до політичної асоціації та інтеграції у сфері професійної державної служби. Наслідком успішної ратифікації Угоди всіма державами-членами ЄС, а також виконання положень Угоди про асоціацію Україною можливе також приєднання України до ЄС, хоча в самій Угоді це не передбачено як обов'язковий елемент, але визначається статус нашої країни як повноправної європейської держави. У будь-якому разі Угода про асоціацію є певним завершальним історичним кроком для України у сфері професійної державної служби.

Подальше співробітництво України та ЄС сьогодні залежить не стільки від України, скільки від країн – членів ЄС. Проте для досягнення можливості інтегруватися до професійної державної служби ЄС Україна має привести свою систему державної служби у відповідність до європейських вимог. Тому Україна повинна приймати необхідні акти для імплементації Угоди про асоціацію в законодавство про державну службу.

Для формування досконалого механізму взаємодії важливим також буде визначення правильного балансу інтеграції системи державної служби України з системами країн ЄС. Тому перспективами подальших розвідок у напрямі співробітництва України з ЄС щодо адаптації європейського досвіду функціонування професійної державної служби до законодавства України вбачається розробка та формування Концепції розвитку державної служби в Україні на 2020–2025 роки з урахуванням Угоди про асоціацію.

Список використаних джерел:

1. Виконання Європейської політики сусідства у 2009 році: Документ штатної робочої групи Комісії на додаток до Повідомлення Комісії Європейському Парламенту та Раді Європейського Союзу. Звіт про хід виконання в Україні (COM(2010) остаточний). Брюссель : Європейська Комісія, 2010. 26 с.

2. Документ спільної робочої групи. Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році. Звіт про хід реалізації проекту в Україні на додаток до Спільного повідомлення

Комісії Європейському Парламенту, Раді Європи, Комітету з економічних та соціальних питань та Комітету регіонів. Новий відгук на Сусідство, що змінюється COM (2011) 303 (Європейська Комісія Високий Представник Європейського Союзу з міжнародних відносин та політики безпеки). Прийнятий 25 травня 2011 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a44 (дата звернення 28.01.2019).

3. Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 року № 905-р Офіційний вісник України. 2013. № 92. Ст. 3403. (Розпорядження скасовано на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 березня 2014 року № 113-р).

4. План дій «Україна Європейський Союз». Європейська політика сусідства. Схвалено Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 року. Схвалено Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693 (дата звернення 28.01.2019).

5. Порядок денний асоціації Україна ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. Підписаний 20 листопада 2009 року, набрав чинності 23 листопада 2009 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990 (дата звернення 29.01.2019).

6. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 29. Ст. 367.

7. Про підписання політичних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Президента України від 19 березня 2014 року № 230/2014-рп *Офіційний вісник України.* 2014. № 25. Ст. 755.

8. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 40. Ст. 2021.

9. Проект UEPLAC (Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre) Державна фіскальна служба України: Офіційний портал. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobitnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/tex-dopomoga/velikomashtabni-infrastrukturni-proek/ueplac/ (дата звернення 29.01.2019).

10. Проект технічної допомоги ЄС «Підтримка імплементації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС» Державна фіскальна служба України: Офіційний портал. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobitnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/tex-dopomoga/velikomashtabni-infrastrukturni-proek/pidtrumka/ (дата звернення 28.01.2019).

11. Сидорук Т.В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства: монографія. Львів : ПАІС, 2012. 444 с.

12. Спільна заява Саміту Східного партнерства у Празі від 7 травня 2009 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_437 (дата звернення 28.01.2019).

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вчинена у частині політичних положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 року в м. Брюсселі та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) 27 червня 2014 року в м. Брюсселі. *Офіційний вісник України.* 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

14. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Підписана 14 червня 1994 року. Угоду ратифіковано Зако-

ном України від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР *Офіційний вісник України.* 2006. № 24. Ст. 1794. (Угода втратила чинність відповідно до Угоди від 27 червня 2014 року).

References:

1. Vykonannya Yevropeys'koyi polityky susidstva u 2009 rotsi: Dokument shtatnoyi robochoyi hrupy Komisiyi na dodatok do Povidomlennya Komisiyi Yevropeys'komu Parlamentu ta Radi Yevropeys'koho Soyuzu. Zvit pro khid vykonannya v Ukrayini (COM(2010) ostatochnyy). Bryussel' : Yevropeys'ka Komisiya, 2010. 26 s.

2. Dokument spil'noyi robochoyi hrupy. Realizatsiya Yevropeys'koyi polityky susidstva u 2010 rotsi. Zvit pro khid realizatsiyi proektu v Ukrayini na dodatok do Spil'noho povidomlennya Komisiyi Yevropeys'komu Parlamentu, Radi Yevropy, Komitetu z ekonomichnykh ta sotsial'nykh pytan' ta Komitetu rehioniv. Novyy vidhuk na Susidstvo, shcho zminyuyet'sya COM(2011)303 (Yevropeys'ka Komisiya Vysokyy Predstavnyk Yevropeys'koho Soyuzu z mizhnarodnykh vidnosyn ta polityky bezpeky). Pryynyatyy 25 travnya 2011 roku. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a44 (access date 28.01.2019).

3. Pytannya ukladannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym Spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikh derzhavamy chlenamy, z inshoyi storony: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 21 lystopada 2013 roku № 905-r *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny.* 2013. № 92. St. 3403. (Rozporyadzhennya skasovano na pidstavi Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 2 bereznya 2014 roku № 113-r).

4. Plan diy "Ukrayina Yevropeys'kyy Soyuz". Yevropeys'ka polityka susidstva. Skhvaleno Kabinetom Ministriv Ukrayiny 12 lyutoho 2005 roku. Skhvaleno Radoyu z pytan' spivrobitnytstva mizh Ukrayinoyu i Yevropeys'kym Soyuzom 21 lyutoho 2005 roku. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693 (access date 28.01.2019).

5. Poryadok dennyy asotsiatsiyi Ukrayina YES dlya pidhotovky ta spryyannya implementatsiyi Uhody pro asotsiatsiyu. Pidpysanyy 20 lystopada 2009 roku, nabrav chynnosti 23 lystopada 2009 roku. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990 (access date 29.01.2019).

6. Pro Zahal'noderzhavnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu: Zakon Ukrayiny vid 18 bereznya 2004 roku № 1629-IV *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* 2004. № 29. St. 367.

7. Pro pidpysannya politychnykh polozhen' Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony: Rozporyadzhennya Prezydenta Ukrayiny vid 19 bereznya 2014 roku № 230/2014-rp Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny. 2014. № 25. St. 755.

8. Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony: Zakon Ukrayiny vid 16 veresnya 2014 roku № 1678-VII *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* 2014. № 40. St. 2021.

9. Proekt UEPLAC (Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre) Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrayiny: Ofitsiynyy portal. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobitnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/tex-dopomoga/velikomashtabni-infrastrukturni-proek/ueplac/ (access date 29.01.2019).

10. Proekt tekhnichnoyi dopomohy YES "Pidtrymka implementatsiyi Uhody pro partnerstvo ta spivrobitnytstvo mizh Ukrayinoyu ta YES" Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrayiny: Ofitsiynyy portal. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobitnitstvo-mij-ukrainoyu-ta-evrop/tex-dopomoga/velikomashtabni-infrastrukturni-proek/pidtrumka/ (access date 28.01.2019).

11. Sydoruk T.V. Polityka susidstva Yevropeys'koho Soyuzu u Skhidniy Yevropi: model' intehratsiyi bez chlenstva: monohr. L'viv : PAIS, 2012. 444 s.

12. Spil'na zayava Samitu Skhidnoho partnerstva u Prazi vid 7 travnya 2009 roku. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_437 (access date 28.01.19).

13. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony, vchynena u chastyni politychnykh polozhen' (preambula, stattya 1, rozdily I, II, VII) 21 bereznya 2014 roku v m. Bryusseli ta u chastyni torhovel'no-ekonomichnykh i haluzevykh polozhen' (rozdily III, IV, V, VI) 27 chervnya 2014 roku v m. *Bryusseli Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny.* 2014. № 75. T. 1. St. 2125.

14. Uhoda pro partnerstvo i spivrobitnytstvo mizh Ukrayinoyu i Yevropeys'kymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy. Pidpysana 14 chervnya 1994 roku. Uhodu ratyfikovano Zakonom Ukrayiny vid 10 lystopada 1994 roku № 237/94-VR *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny.* 2006. № 24. St. 1794. (Uhoda vtratyla chynnist' vidpovidno do Uhody vid 27 chervnya 2014 roku).

УДК 352:334.02
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-134-141

S. A. Horbliuk, kandydat nauk zarządzania państwowego, docent Katedry Zarządzania Regionalnego, Samorządu Terytorialnego i Zarządzania Miastem Narodowej Akademii Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy

PARTNERSTWA NA RZECZ INNOWACYJNEGO ROZWOJU MIASTA

Miasta często podejmują współpracę na różnych szczeblach i zasadach. Zdają sobie sprawę z faktu, że działanie bez nawiązania partnerstwa pomiędzy wszystkimi interesariuszami innowacyjnej polityki na terenie miasta, sąsiedzkimi miastami i władzami na wyższych szczeblach nie będzie skuteczne w długim okresie. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że właściwe wprowadzenie i wykorzystanie partnerstwa, zwłaszcza międzysektorowego, międzymiastowego i wielopoziomowego, pozwala miastom na rozwój w sposób innowacyjny.

Słowa kluczowe: *miasto, partnerstwo, współpraca trójsektorowa, kapitał społeczny, współzarządzanie wielopoziomowe, innowacyjny rozwój miasta.*

S. A. Horbliuk. Partnerships for urban innovative development

The article is devoted to analyzing the essence of cross-sectoral, inter-city and multi-level partnership for urban innovative development. Currently, the key factor for the urban development is a social capital, which shapes by the people's ability to trust each other, the will to cooperate, engage in social networks and social dialogue, common activity to challenges and goals of urban development. Pro-active three-sector cooperation (urban participants and leaders of the public, private and social sectors) influences on the effectiveness of using local opportunities towards the innovative development of the city.

Partnership plays a huge role in the strategic planning of the urban development. Urban development strategy must be created on the three-sector cooperation approach (in our opinion, the urban goals are to be determined as a result of using foresight). Foresight concerns shaping the future, discussing and thinking about it. It's a systematic process based on citizen participation. Foresight consists of the gathering information about the future and developing a medium- and long-term vision of urban innovative development.

In addition to the three-sector cooperation within the city, it is also necessary to develop cooperation between cities and multi-level governance. Co-management as a network depends on the cooperation of various participants of the public, private and social sectors. Multi-level governance can be defined as a system of the decision-making in which various public and private actors are engaged in negotiations and actions to plan urban development. The horizontal and the vertical approaches need to be coordinated. Cities must interact with participants of other government levels and strengthen cooperation and contacts with other cities in order to carry out joint investments and provide common services. That is why cities need to create a form of partnership for the implementation of integrated territorial investments in order to solve specific local problems.

Key words: *city, partnership, three-sector cooperation, social capital, multi-level governance, urban innovative development.*

Postawienie problemu. Miasta odegrają kluczową rolę w realizacji strategii Europa 2020 w kierunku trzech założonych celów: inteligentny wzrost gospodarczy, rozwój ekologiczny oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. W miastach skupia się największy odsetek ludności posiadającej wykształcenie wyższe. Właśnie te osoby są głównie odpowiedzialne za wdrażanie innowacyjnych strategii. Ze wskaźników innowacyjności takich, jak liczba udzielanych patentów, wynika, że w miastach odnotowuje się większy poziom działań innowacyjnych niż w państwie jako całości.

© S. A. Horbliuk, 2019

Kluczowym elementem rozwoju ekologicznego jest promowanie ekologicznych, zwartych i energooszczędnych miast, co opiera się na strategicznym i zintegrowanym podejściu, zakładającym m.in. uzyskiwanie zdecydowanego wsparcia i zaangażowania władz lokalnych, zainteresowanych stron i obywateli. Niestety wykluczenie społeczne i segregacja społeczna są zjawiskami występującymi głównie na obszarach miejskich. Miasta stanowią źródło większości miejsc pracy, jednak charakteryzują się również wysoką stopą bezrobocia. One mogą przyczyniać się do rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, szczególnie w zakresie zwalczania polaryzacji społecznej i ubóstwa, unikania segregacji grup etnicznych i rozwiązywania problemów starzejącego się społeczeństwa.

Osiągniecie założonych celów strategii Europa 2020 zależy od skuteczności partnerstwa na rzecz innowacyjnego rozwoju miasta, co jest przedmiotem tego artykułu.

Analiza ostatnich badań. W pracy przeanalizowano wyniki badan polskich naukowców [3–6; 10–11] na temat kształtowania partnerstwa w celu innowacyjnego rozwoju miasta. W nich częściowo chodziło o zbudowaniu międzysektorowego, międzymiastowego i wielopoziomowego partnerstwa, co jest niezbędnym do kształtowania polityki miejskiej. Naszym zdaniem oddzielnie należy przeanalizować, jak kształtuje się partnerstwo pomiędzy wszystkimi interesariuszami innowacyjnej polityki na terenie miasta, oprócz tego jak odbywa się współpraca z sąsiedzkimi miastami i władzami na wyższych szczeblach, żeby złączyć potencjał i możliwości wszystkich dla osiągnięcia celów innowacyjnego rozwoju miasta.

Cel artykułu. Celem opracowania jest poznanie istoty międzysektorowego, międzymiastowego i wielopoziomowego partnerstwa na rzecz innowacyjnego rozwoju miasta.

Wyniki badania i ich omawiania. Większość badań nad miastami ma na celu wyjaśnić, w jaki sposób kumuluje się bogactwo, a samo istnienie miast przyczynia się do kumulacji kapitału, jak i postępu – в dzięki wdrożeniu innowacji.

Miasto to środowisko, gdzie powstają i rozwijają się rożnego rodzaju kapitały. Przede wszystkim kapitał fizyczny – istniejący jako namacalne dobro (zasoby naturalnie, infrastruktura miasta). Ale nie można zakładać, że ten kapitał jest kluczowym dla rozwoju miasta, ponieważ istnieje dużo przykładów miast biednych, mających dobry potencjał naturalny, co potwierdza, że kapitał fizyczny (zasoby) nie wystarcza do zapewnienia rozwoju miasta. Naukowa debata wypracowała odpowiedz na pytania, co jest kluczowym czynnikiem rozwoju miasta – a to właśnie ludzie. Siła kapitału ludzkiego miasta tkwi w mieszkańcach, jednostkach posiadających wiedzą, umiejętności, zdolności. Natomiast siła kapitału społecznego – w relacjach między nimi. Wiedza jest gromadzona, wymieniana i rozwijana za pomocą relacji, sieci kontaktów międzyludzkich, pomiędzy strukturami sektora publicznego, prywatnego i społecznego [4, s. 82]. Wcześniej uważano, że najważniejszą jest potrzeba posiadania kapitału inwestycyjnego, później zdano sobie sprawę, że ważniejszy jest kapitał ludzki, a teraz istnieje głębokie rozumienie, że najważniejszy jest kapitał społeczny [3].

Należy podkreślić, że kapitał społeczny bazuje na wykształceniu i umiejętnościach, ale przede wszystkim kształtuje się w oparciu o zdolności ludzi do wzajemnego zaufania, woli współpracy, angażowania się w sieci społeczne i dialog społeczny, a także aktywności w odniesieniu do wyzwań i dzielenia wspólnych celów [2, s. 52]. Kapitał społeczny jest niezbędnym elementem przy wykorzystywaniu lokalnych możliwości w kierunku rozwoju gospodarki miejskiej w większym stopniu opartej na wiedzy.

Rozwój kapitału społecznego zależy od skuteczności aktywnej, partnerskiej współpracy trójsektorowej: miejskich uczestników i liderów sektora publicznego, prywatnego i społecznego.

Partnerstwo trójsektorowe ma kilka podstawowych składników, które je spajają [10, s. 10]:

– kontekst terytorialny (warunki lokalne);
– wspólne wartości;

– akceptowany przez wszystkich wspólny cel;
– uczestników i liderów;
– struktury organizacyjne;
– regularnie oceniane wyniki i efekty działalności.

W tab. 1. została przedstawiona przykładowa lista potencjalnych partnerów do współpracy trójsektorowej w mieście, ich identyfikacja ma ogromne znaczenia dla zaangażowania w proces kształtowania innowacyjnej polityki miejskiej.

Partnerzy miejscy działają przy realizacji innowacyjnych programów i projektów miejskich w formie nowatorskich, formalnych lub nieformalnych struktur organizacyjnych. Współpraca ich powinna być oparta na zaufaniu i wiarygodności, wymianie wzajemnych kompetencji, umiejętności, wiedzy i doświadczenia. Powinni oni racjonalnie wykorzystywać posiadane środki i możliwości, aby rozwijać nowatorskie inicjatywy, odpowiadać za konkretne rezultaty mające wpływ na rozwój miejski.

Tabela 1

Lista potencjalnych partnerów do współpracy trójsektorowej w mieście

Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor społeczny
• organy samorządu terytorialnego	• przedsiębiorstwa	• związki zawodowe
• urzędy centralne, regionalne, subregionalne	• gospodarstwa agroturystyczne	• partie polityczne
• organizacje wspierania przedsiębiorczości	• banki, instytucje finansowe	• organizacje młodzieżowe, szkolne i studenckie
• uczelnie, szkoły	• media lokalne	• organizacje zawodowe i towarzystwa naukowe
• domy kultury	• fundusze poręczeń kredytowych	• organizacje, towarzystwa, grupy charytatywne
• ośrodki zdrowia	• organizacje przedsiębiorców	• grupy i organizacje ekologiczne
• ośrodki sportu i rekreacji	• izby rolnicze	• wspólnoty, grupy, ruchy i organizacje religijne
• ośrodki pomocy społecznej	• izby gospodarcze	• organizacje sportowe i turystyczne
• muzea, biblioteki	• grupy producenckie	• grupy i organizacje weteranów kombatantów, ofiar wojny
• zarządy dróg, parków	• prywatne instytucje oświatowe (szkoły)	• stowarzyszenia artystyczne np. chór, zespół taneczny
• policja, straż pożarna	• związki pracodawców	• stowarzyszenia działkowiczów, hodowców, wędkarzy, myśliwych
• związki JST		• kółka zainteresowań, towarzystwa przyjaciół, kluby hobbystów, fanów, kibiców grupy i organizacje emerytów, kluby seniora
		• grupy samopomocy, np. stowarzyszenia niepełnosprawnych, samotnych ojców itp.
		• aktywni mieszkańcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [4, s. 105]

Budowa partnerstwa trójsektorowego wymaga wprowadzenia do praktyki procesu planowania, co wymaga w pierwszej kolejności identyfikacji podejścia każdego z partnerów do procesu planowania (zostało przedstawiono w tab. 2.).

W procesie kształtowania innowacyjnej polityki miejskiej ważne znaczenie odgrywa możliwość partnerów do wykorzystania mocnych stron każdego z nich w ramach opisanych wyżej podejść, a w rezultacie – wykreowania w ramach partnerstwa takiego procesu planowania, który będzie łączył ich najlepsze elementy.

Jednym z ważnych kierunków współpracy trójsektorowej w mieście jest zapewnienie procesów uczenia się w odniesieniu do ludzi, przedsiębiorstw, organizacji różnych sektorów. Istotny wpływ na innowacyjność i uczenie się miasta mogą mieć następujące czynniki [5, s. 278–279]:

– dostęp do różnych rodzajów sieci ułatwiający poznawanie możliwości, porównywanie spostrzeżeń oraz korzystanie z doświadczeń innych;

– dostępność wsparcia badawczego, czy to w formie publicznie finansowanych instytutów badawczych, uniwersytetów zainteresowanych pomocą biznesowi, czy też doradztwa w zakresie wiedzy specjalistycznej – zwykle są to czynniki pozytywne;

– sukces w pozyskiwaniu inwestycji wewnętrznych prowadzący do zmian strukturalnych;

– niskie koszty nieruchomości przyciągające inwestorów, powodują rozwój przez inwestycje, ale mogą być też czynnikiem negatywnym wywołującym wzrost czynszów;

– silna tendencja do innowacyjności może przyczyniać się do powstawania nowych przedsiębiorstw w dynamicznych sektorach, wywołując efekt klastrowania (biegun wzrostu).

W dzisiejszym czasie metodą strategicznego przewidywania pozwalająca na uświadomienie perspektyw miasta i przygotowanie do zmian jest foresight, wykorzystanie którego pozwala na lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów rozwoju miasta.

Foresight dotyczy kształtowania przyszłości oraz na dyskutowaniu i myśleniu o niej. Jest to systematyczny, oparty na społecznej partycypacji proces gromadzenia informacji o przyszłości i rozwijania średnio- i długoterminowej wizji, obejmujący bieżące decyzje i mobilizację do wspólnych działań. Jest to zestaw strukturalnych i opartych na partycypacji działań na rzecz budowy wizji i strategicznego planowania, które umożliwiają miastom myślenie i dyskutowanie o średnio- i długoterminowej przyszłości ich terytoriów, a także jej rozważanie i kształtowanie. Wiele spośród kluczowych elementów procesu foresight ma szerokie zastosowanie w planowaniu strategicznym: zapraszanie zespołów ekspertów; konsultowanie danych społeczno-ekonomicznych i danych środowiskowych; badanie tendencji i ekstrapolowanie trendów oraz określanie celów strategicznych. Szczególną cechą procesu foresight jest przewidywanie długoterminowych kierunków polityki,

Tabela 2

Proces planowania według poszczególnych partnerów

Sektor	Podejście do procesu
Publiczny	Używa modelu planowania opartego na zintegrowanym rozwoju wszystkich systemów i struktur. Ma tendencję do myślenia i działania w kategoriach świadczenia usług publicznych.
Prywatny	Używa modelu planowania opartego na wiedzy o rynkach, celach ekonomicznych, harmonogramach produkcji, informacjach o dostawach i kanałach dystrybucji. Ma tendencję do myślenia i działania w kategoriach wytwarzania dóbr.
Społeczny	Używa modelu opartego na konsultacjach i zasadach funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, często wyznacza różnorodne cele dotyczące rozwoju. Ma tendencję do myślenia i działania w kategoriach wartości związanych z ochroną środowiska, zachowaniem pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwojem społecznym.

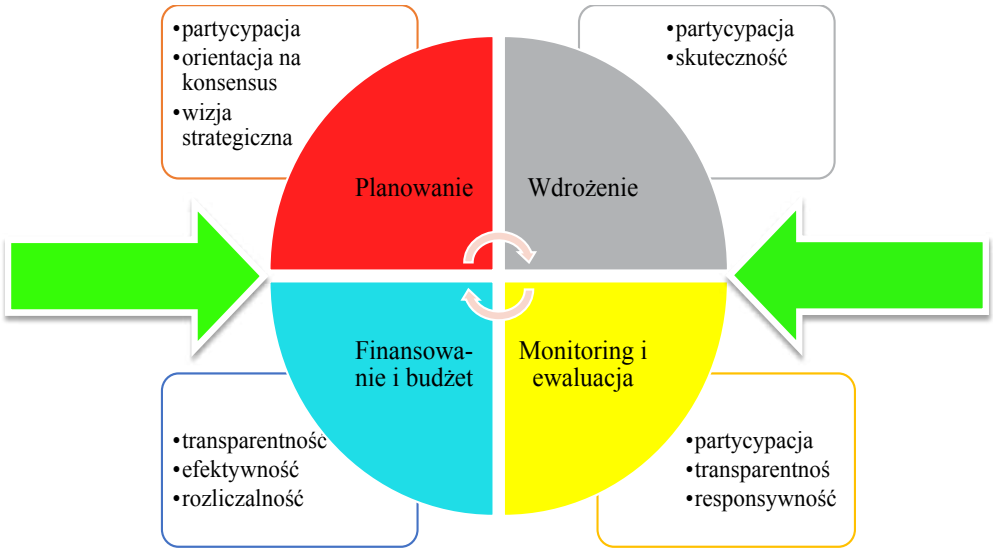
Źródło: [11, s. 13]

wykraczających poza najbliższe kwestie i problemy, a także korzystanie z takich metod, jak burza mózgów, budowanie scenariuszy i ich badanie za pomocą analizy SWOT (silne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia) lub podobnych technik. W przeciwieństwie do większości podejść do strategicznego planowania foresight opiera się na opiniach wielu zainteresowanych stron.

W ujęciu podstawowym zarządzanie strategiczne miastem należy rozumieć jako sposoby wykorzystywane przez osoby i instytucje publiczne oraz prywatne do planowania i pomiaru funkcjonowania miasta. Proces strategiczny w mieście przewiduje zaangażowanie różnego typu interesariuszy publicznych i prywatnych w celu planowania i wdrażania strategii rozwoju (zostało przedstawiono w tab. 1.). Na podejściu współpracy trójsektorowej musi powstać kompleksowy plan osiągania celów rozwoju miasta (naszym zdaniem cele mają być określone w wyniku wykorzystania foresightu), co w ogóle wymaga realizacji pełnego cyklu strategicznego (rys. 1.).

Cykl strategiczny w mieście obejmuje procesy planowania, wdrożenia, finansowania, monitoringu i ewaluacji strategii rozwoju miasta. W prawidłowo przebiegającym cyklu strategicznym poszczególne etapy zazębiają się i przenikają. Etap planowania strategicznego w kontekście rozwoju miast oznacza konieczność zaangażowania interesariuszy wewnętrznych – od radnych po dyrektorów wydziałów i szefów jednostek miejskich, a także szerokie uspołecznienie procesu – zarówno przez zapewnienie udziału czołowych instytucji i organizacji, jak i analizę opinii mieszkańców. W sytuacji planowania strategii wdrażanej przez urząd miasta już na początkowym etapie powinny powstać ustalenia organizacyjne i proceduralne pozwalające na jej wdrożenie. Zadania wynikające ze strategii powinny podlegać szacowaniu kosztów i powiązaniu z budżetem zadaniowym oraz zewnętrznymi źródłami finansowania, a wydatkowane nakłady powinny być na bieżąco monitorowane.

Oprócz współpracy trójsektorowej na terenie miasta, należy wydzielić także współpracę między miastami, co jest kluczową dla zrównoważonego rozwoju miast. Różni aktorzy miast prowadzą wymianę informacji i wiedzy na temat innowacyjnej polityki miejskiej, aby zapewnić budowanie potencjału społecznego, ukierunkowanego na rozwiązywanie wspólnych wyzwań związanych z obszarem miejskim.



Rys. 1. Cykl strategiczny w mieście a dobre zarządzanie

Źródło: [6, s. 184–185]

Na przestrzeni wieków miasta zarówno rywalizowały, jaki i współpracowały ze sobą. Dokonująca się ostatnimi czasy ekspansja miast poza ich podstawowy obszar oraz ich coraz ściślejsza łączność ze znacznie większym obszarem spowodowała nie tylko zwiększenie możliwości wymiany gospodarczej (i społeczno-kulturalnej), ale również zwiększenie konkurencji.

W obecnych czasach miasta konkurują ze sobą w zakresie inwestycji zagranicznych i krajowych, kapitału ludzkiego, handlu, turystyki itp. Konkurencja ta często prowadzi do procesów produktywnego współzawodnictwa, jednak w niektórych przypadkach może mieć szkodliwy wpływ na rozwój gospodarczy i spójność terytorialną, a także może powodować nieoptymalne wykorzystanie zasobów. Przykładowo na danym terenie występuje ograniczone zapotrzebowanie na porty lotnicze, uczelnie, parki biznesowe czy ogromne stadiony. W przypadku ograniczonych zasobów publicznych współpraca w takich kwestiach strategicznych, jak usługi użyteczności publicznej, duże projekty na rzecz rozwoju, infrastruktura wiedzy i węzły komunikacyjne, staje się podstawą zrównoważonego rozwoju miejskiego i terytorialnego. Ważne jest zatem, aby miasta na sąsiadujących terytoriach angażowały się we „współkonkurencję" czyli w konkurencyjną współpracę, a nie w zwykłą konkurencję. Największym wyzwaniem dla współpracy miast jest rozwijanie procesu strategicznego, polegającego na kreatywnym i zróżnicowanym, a jednocześnie wspólnym myśleniu, mówieniu, planowaniu i działaniu w kierunku zrównoważonej, odpowiedzialnej i pomyślnej przyszłości [2, s. 85]. W zależności od zagadnienia współpraca może odbywać się z udziałem wszystkich zainteresowanych przedmiotów sektorów publicznego, prywatnego i społecznego różnych miast.

W zakresie koordynacji procesów rozwojowych w obszarach metropolitalnych warto wyodrębnić mechanizm zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). To rozwiązanie przewiduje odejście od postrzegania obszarów miast tylko przez pryzmat ich granic administracyjnych. Pod pojęciem ZIT kryją się zestawy projektów, dzięki wdrożeniu których możliwe rozwiązywanie specyficznych lokalnych problemów. W kontekście ZIT samorządy z określonego obszaru muszą stworzyć formę partnerstwa (np. stowarzyszenia, związku międzygminnego) oraz wspólnie opracować strategię, która będzie określała cele, kierunki rozwoju, zasady współpracy oraz najważniejsze planowane działania.

Podstawowe wyzwania i obszary interwencji w zakresie zarządzania zintegrowanego w obszarach metropolitalnych dotyczą: ochrony środowiska, ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, zarządzania drogami publicznymi, koordynowania i integracji polityki transportowej, spójności i budowy nowej infrastruktury komunalnej (szczególnie o charakterze sieciowym). Partnerstwa samorządów w kierunku ZIT mogą starać się o fundusze poziomu wyższego na wspólne przedsięwzięcia.

Warto podkreślić, że działania na rzecz wsparcia innowacyjności są realizowane na ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym (miast) poziomie. W kształtowanie i wdrażanie polityki jest włączanych coraz więcej podmiotów, w tym przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe, zaś władze publiczne przyjmują rolę moderatora ich aktywności [1, s. 4]. Ten system zarządzania określa się jako współzarządzanie wielopoziomowe (ang. multi-level governance).

Współzarządzanie wielopoziomowe można zdefiniować jako układ podejmowania wiążących decyzji, w ramach którego różnorodni aktorzy publiczni i prywatni, niezależni jak i współzależni politycznie, działający na różnych poziomach terytorialnej agregacji, angażowani są do ciągłych negocjacji oraz działań implementacyjnych, tak że nie da się przypisać żadnemu z poziomów wyłącznej kompetencji lub dominującej władzy politycznej [9, s. 6]. Dany proces wpisuje się w współzarządzanie wielopoziomowe, jeśli zostaną spełnione następujące warunki [8, s. 17]:

– różne poziomy rządów są równocześnie włączone w proces polityczny;
– na rozmaitych poziomach w procesy polityczne są włączeni aktorzy spoza rządów;

– współzależności między różnorodnymi poziomami a aktorami przyjmują głównie formę niehierarchicznych sieci i ignorują istniejące hierarchie. Według OECD [7, s. 237], współzarządzanie wielopoziomowe oznacza dostosowanie politycznych działań między różnymi ministerstwami, agencjami i interesariuszami oraz między różnymi poziomami rządzenia, także ponad granicami państw.

Wnioski. Obecnie kluczowym czynnikiem rozwoju miasta jest posiadania kapitału społecznego, który kształtuje się w oparciu o zdolności ludzi do wzajemnego zaufania, woli współpracy, angażowania się w sieci społeczne i dialog społeczny, a także aktywności w odniesieniu do wyzwań i dzielenia wspólnych celów. Od aktywnej, partnerskiej współpracy trójsektorowej (miejskich uczestników i liderów sektora publicznego, prywatnego i społecznego) zależy skuteczność wykorzystywania lokalnych możliwości w kierunku innowacyjnego rozwoju miasta. Ogromne znaczenie partnerstwo odgrywa przy planowaniu strategicznym w mieście, zwłaszcza na podejściu współpracy trójsektorowej musi powstać strategia rozwoju miasta (naszym zdaniem cele mają być określone w wyniku wykorzystania foresightu). Pokierowanie procesem planowania w partnerstwie jest koncentracją na świadczeniu usług cechującą sektor publiczny, efektywnością sektora prywatnego i poszanowaniem zasad rozwoju zrównoważonego i społeczeństwa obywatelskiego, istotnych dla sektora społecznego.

Oprócz współpracy trójsektorowej na terenie miasta, należy wydzielić także współpracę między miastami oraz współzarządzanie wielopoziomowe. Współzarządzanie, jako sieciowe czy wielopoziomowe, zależy od współpracy różnych podmiotów i partnerstwa. Konieczna jest koordynacja podejścia horyzontalnego i podejścia wertykalnego, ponieważ miasta muszą współdziałać z władzami innych szczebli zarządzania i zacieśniać współpracę i kontakty z innymi miastami w celu realizowania wspólnych inwestycji i świadczenia wspólnych usług. Dlatego miastom należy stworzyć formę partnerstwa dla wdrożenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych w celu rozwiązywania specyficznych lokalnych problemów.

Literatura:

1. Edquist, Ch., Borras. S. (2013). The Choice of Innovation Policy Instruments, Paper, no. 04. CIRCLE, Lund University.
2. Europejska, K. (2011). Miasta przyszłości – Wyzwania, wizje, perspektywy, Luksemburg.
3. Kayser, T. (2010). Referat, Warsztaty 2 Cities of Tomorrow – Visions and models, Bruksela.
4. Kuchmacz, B. (2016). Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego. CeDeWu, Warszawa.
5. Łaźniewska, E. (2010). Konkurencyjność miast i regionów, w: Zarządzanie miastem. Studium Ekonomiczne i Organizacyjne. Cedewu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
6. Matusiak, M. (2015). Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.
7. OECD (2015). The Innovation Imperative. OECD Publishing, Paris.
8. Piattoni, S. (2009). Multi-Level Governance in the EU. Does it work?, MIT, no. 8/9 maja.
9. Schmitter, P. (2002). Neo-neo-functionalism. European University Institute, Florence.
10. Serafin, R., Kazior, B., & Jarzębska, A. (Eds.). (2005). Grupy partnerskie: od idei do współdziałania: praktyczny poradnik. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
11. Tennyson, R. (2005). Poradnik animatora partnerstwa. Jak skutecznie wspierać współpracę w ramach międzysektorowego partnerstwa dla zrównoważonego rozwoju. The Partnering Initiative.

References:

1. Edquist, Ch., Borras. S. (2013). The Choice of Innovation Policy Instruments, Paper, no. 04. CIRCLE, Lund University.

2. Europejska, K. (2011). Miasta przyszłości – Wyzwania, wizje, perspektywy, Luksemburg.
3. Kayser, T. (2010). Referat, Warsztaty 2 Cities of Tomorrow – Visions and models, Bruksela.
4. Kuchmacz, B. (2016). Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego. CeDeWu, Warszawa.
5. Łaźniewska, E. (2010). Konkurencyjność miast i regionów, w: Zarządzanie miastem. Studium Ekonomiczne i Organizacyjne. Cedewu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa.
6. Matusiak, M. (2015). Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.
7. OECD (2015). The Innovation Imperative. OECD Publishing, Paris.
8. Piattoni, S. (2009). Multi-Level Governance in the EU. Does it work?, MIT, no. 8/9 maja.
9. Schmitter, P. (2002). Neo-neo-functionalism. European University Institute, Florence.
10. Serafin, R., Kazior, B., & Jarzębska, A. (Eds.). (2005). Grupy partnerskie: od idei do współdziałania: praktyczny poradnik. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska.
11. Tennyson, R. (2005). Poradnik animatora partnerstwa. Jak skutecznie wspierać współpracę w ramach międzysektorowego partnerstwa dla zrównoważonego rozwoju. The Partnering Initiative.

✧ ✧

УДК 352(477):711.5(477-25+477.83)
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-141-149

Д. В. Дроздов, аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Полтавської державної аграрної академії України

ВИКОРИСТАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА МІСТ-АГЛОМЕРАЦІЙ

У статті проаналізовано сучасний стан нормативного регулювання взаємодії територіальних громад та міст-агломерацій у контексті державно-приватного партнерства, обґрунтовано необхідність удосконалення нормативного регулювання механізмів їх взаємодії і запропоновано шляхи такого вдосконалення. Вказано на необхідність запровадження державно-приватного партнерства в процесі співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: *міста-агломерації, об'єднані територіальні громади, співробітництво територіальних громад, державно-приватне партнерство, моделі взаємодії територіальних громад.*

D. V. Drozdov. Use of mechanisms of the state-private partnership in the interaction of joint territorial groups and city aglomerations

The article analyzes the current state of normative regulation of the interaction of territorial communities and urban-agglomerations in the context of public-private partnership, the necessity of improving the normative regulation of the mechanisms of their interaction is substantiated, and ways of such improvement are proposed. The necessity of implementation of public-private partnership in the process of cooperation of

© **Д. В. Дроздов, 2019**

territorial communities is indicated. It is noted that the practical implementation of legislative norms in the area of decentralization, the formation of united territorial communities and their increase, which occurs in parallel with the development of metropolitan areas in Ukraine, requires research and development of practical proposals for the achievement of efficiency in the cooperation of united territorial communities with agglomeration cities. As the implementation of social and infrastructure projects takes place in conditions of limited budget and credit financing, additional investments can be made through the use of public-private partnership mechanisms. It is revealed that public-private partnership projects implemented at the local level with participation of local self-government bodies are more promising, since there is no need to approve such projects with other state bodies, which could potentially promote the development of public-private partnership in the field of local municipality. In view of these circumstances, it would be advisable to provide for legislation, in addition to models of cooperation between territorial communities and public-private partnerships, an option that would involve attracting private investors for the development of peripheral depressed territories of metropolitan areas on the border with other territorial communities (villages, settlements, etc.), to stimulate in such areas not chaotic building residential neighborhoods, but the creation of technology parks, objects of logistic and transport infrastructure (bus stations, intercepting park onshore sites, warehouses, etc.). Consequently, the existing legal mechanisms for the interaction of agglomerations and united territorial communities through voluntary association of communities should regulate the legal status of the metropolitan area and add economic instruments as a system of treaties that could be concluded simultaneously between several territorial communities, so and would involve the involvement of private investors in this interaction.

Key words: *urban-agglomerations, united territorial communities, cooperation of territorial communities, public-private partnership, models of cooperation of territorial communities.*

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження взаємодії об'єднаних територіальних громад, створюваних у процесі децентралізації, і громад міст-агломерацій, що мають значний потенціал розвитку, але не наділені чітким правовим статусом, і можливості використання в цьому процесі взаємодії чинних правових механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). Реалізація проектів, що становлять громадський інтерес, може бути водночас економічно вигідною і відкривати шлях до подальших змін: оновлення інфраструктури, відкриття сучасних енергоощадних і наукоємних виробництв у передмістях, покращення соціального клімату і збільшення зайнятості населення. Однак така співпраця вимагає чітких і зрозумілих правових механізмів реалізації правових норм, що унеможливлюють корупцію і бюрократію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державно-приватне партнерство було предметом дослідження вітчизняних науковців, зокрема М. Вілісова [2], П. Шилепницького [17], Ю. Залознової [8], І. Островського [10] та ін.

Закордонні дослідники акцентують увагу як на позитивних, так і на негативних аспектах ДПП [18]. Водночас у науковій літературі недостатньо висвітлені питання використання механізмів ДПП у взаємодії об'єднаної територіальної громади (ОТГ) і міст-агломерацій.

Метою статті є визначено дослідження механізму співпраці та розвитку ОТГ та міста-метрополії на основі ДПП і надання практичних рекомендацій у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Практична реалізація законодавчих норм у сфері децентралізації, становлення ОТГ і збільшення їх кількості, що відбувається паралельно з розвитком міст-агломерацій в Україні, потребує наукових досліджень і вироблення практичних пропозицій щодо досягнення ефективності у співпраці ОТГ із містами-агломераціями. Оскільки ж реалізація соціальних та інфраструктурних проектів відбувається в умовах обмеженості як бюджетного, так і кредитного фінансування, залучення додаткових інвестицій можливе через використання механізмів (ДПП).

Базовим нормативним актом, що визначає механізми ДПП, є Закон України «Про державно-приватне партнерство» («Закон про ДПП») від 1 липня 2010 року № 2404-VI [6], щодо якого є обґрунтовані зауваження в частині необхідності системного вдосконалення нормативного регулювання сфери ДПП, оскільки її поточний стан характеризується фрагментарністю

норм (через брак єдиних процедур реалізації проектів) і відсутністю інституційної бази (немає суб'єкта, відповідального за розгляд і схвалення проектних пропозицій щодо ДПП і концесій) [15, с. 57].

Підзаконні нормативні акти, що регламентують інструментарій ДПП, представлені:

1) Постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» [11];

2) Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 298 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства» [13];

3) Постановою Кабінету Міністрів України від 09.02.2011 р. №81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» [12];

4) Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» [9].

Утім, ці нормативні акти, більшість із яких була прийнята ще до старту реформи децентралізації, не повною мірою відповідають вимогам часу.

Наприклад, в абзаці 2 ч. 1 ст. 1 Закону про ДПП передбачається можливість реалізації проектів ДПП кількома приватними партнерами, але з норм Закону випливає, що орган місцевого самоврядування як державний партнер може бути лише один, а отже, кілька суміжних ОТГ реалізувати проекти ДПП у межах правового поля не зможуть.

З-поміж інших проблем реалізації проектів ДПП (особливо тих, що реалізуються на державному рівні) в науково-практичній літературі виділяють труднощі з отриманням дозвільних документів і погоджень проекту ДПП, складність у переоформленні на приватного партнера права користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт ДПП; недостатню фахову підготовку посадових осіб, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їхньої мотивації, складність практичної реалізації гарантій, що надаються державним партнером для цілей реалізації проекту ДПП.

Із цього випливає висновок, що проекти ДПП, що реалізуються на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування, є більш перспективними, адже відсутня необхідність погодження таких проектів з іншими державними органами, що потенційно може сприяти розвитку ДПП саме в царині місцевого самоврядування.

Найбільш успішними проектами ДПП у зарубіжних країнах на місцевому рівні є проекти водопостачання та водовідведення (Чилі; Вірменія), управління твердими побутовими відходами (Канада), будівництво житла (Польща; Великобританія), вуличне освітлення (Великобританія). В Україні найбільш успішними проектами ДПП станом на 2017 р. є проекти у сфері виробництва та постачання теплової енергії (м. Малин, Житомирська обл.; м. Остер, Чернігівська обл.; Україна) [3, с. 7–8].

Альтернативою ДПП у справі взаємодії територіальних громад, зокрема ОТГ, є модель співробітництва територіальних громад, що регламентується Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII [7] та іншими нормативно-правовими актами, але ця модель, на нашу думку, обмежується лише співробітництвом самих громад і не передбачає залучення для співфінансування проектів коштів приватних інвесторів [4, с. 80–82].

З урахуванням цих обставин видається доцільним передбачити законодавчо, окрім моделей співробітництва територіальних громад та державно-приватного партнерства, і третій варіант, що полягав би в залученні приватних інвесторів для розвитку периферійних депресивних територій міст-агломерацій на межі з іншими територіальними громадами (сіл, селищ

тощо), щоб стимулювати в таких місцевостях не хаотичну забудову житловими кварталами, а створення технопарків, об'єктів логістичної та транспортної інфраструктури (автовокзалів, перехоплювальних паркувальних майданчиків, складів тощо).

Пожвавлення економічної і соціальної активності на межі великих міст дозволить полегшити проблеми перевантаженості центру міст-агломерацій, зменшити ранковий і вечірній трафік із районів області в місто-агломерацію, покращить соціальні та трудові умови для населення периферійних районів, зокрема за рахунок створення нових робочих місць.

Організаційно такі зміни можна було б запровадити як у вигляді окремого закону, так і шляхом виділення окремого розділу в законопроектах про статус міст-агломерацій. Відтак спектр можливостей та обмежень моделей (схем) співробітництва й партнерства (взаємодії) територіальних громад можна проілюструвати в таблиці.

Законодавець усвідомлював наявність проблеми взаємодії новостворюваних ОТГ і міст-агломерацій. Саме тому, хоча і з деяким запізненням, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII [5], що врегулював питання добровільного приєднання суміжних громад до вже створених ОТГ за принципом «олійної плями». Однак у ситуації, коли не йдеться про приєднання, а лише про співпрацю громад із необхідністю залучити інвесторів, у законодавчому регулюванні існують пробіли.

Попри те, що сьогодні законодавче регулювання міст-агломерації поки що представлено лише концепціями і законопроектами, Верховна Рада України продовжує роботу із законодавчого забезпечення врегулювання взаємодії територіальних громад, а саме: в першому читанні прийнятий Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 6403 від 21.04.2017 [14], положення якого спрямовані зокрема, на:

1) введення нового виду документації з просторового планування на місцевому рівні – плану об'єднаної територіальної громади;

2) розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом уведення місцевих правил регулювання забудови, що встановлюють порядок регулювання забудови й іншого використання територій та об'єктів у населених пунктах, на територіях ОТГ;

3) забезпечення доступу інвесторів і громадськості до документації з просторового планування через Державний реєстр документації з просторового планування на регіональному та місцевому рівнях на відповідному офіційному веб-сайті;

4) забезпечення належної забудови земельних ділянок відповідно до затверджених детальних планів території та проектів забудови територій;

5) подолання наявної ситуації, що дає змогу місцевим органам самоврядування розробляти та затверджувати детальні плани територій усупереч генеральним планам населених пунктів, що в подальшому призводить до правових суперечок під час будівництва окремих об'єктів.

Очевидно, що впорядкування взаємодії громад у сфері містобудування може бути першим кроком до подальшої економічної і соціальної співпраці.

Висновки і пропозиції подальших розвідок у цьому напрямі. Усунення прогалин у законодавчому регулюванні взаємодії міст-агломерацій і суміжних ОТГ на нинішньому етапі реформи децентралізації дозволить уникнути значних складностей у майбутньому.

Особлива роль міст-агломерацій в економічному і соціальному розвитку держави, наявне де-факто взаємопроникнення міста-агломерації, міст-супутників і суміжних громад не дозволяє просто «замкнути» міста-агломерації в кільці ОТГ без перспектив як фізичного розширення меж міст-агломерацій, так і стабільного та спланованого оновлення їх інфраструктурного потенціалу.

Таблиця 1

Перелік моделей взаємодії територіальних громад

Ознаки моделі взаємодії	**Модель 1. Державно-приватне партнерство**	**Модель 2. Співробітництво територіальних громад**	**Модель 3. Взаємодія ОТГ і міст-агломерацій**
1	**2**	**3**	**4**
Сторони (партнери) взаємодії громад	Сторона 1 – державний партнер, зокрема територіальна громада; Сторона 2 – приватний партнер	Дві або більше територіальних громад	Сторона 1 – одна чи більше територіальна громада, зокрема. ОТГ; Сторона 2 – територіальна громада міста-агломерації.
Сфери застосування взаємодії громад	- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; - виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; - будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, мостів, тунелів і метрополітенів тощо; - машинобудування; - збір, очищення та розподілення води; - охорона здоров'я; - туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; - забезпечення; - надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом функціонування зрошувальних і осушувальних систем; - поводження з відходами, крім збирання та перевезення; - виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; - управління нерухомістю; - виробництво та впровадження енергозберігальних технологій тощо; установлення модульних будинків і будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; - надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; - управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.	Здійснення на договірних засадах відносин із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню	Реалізація на місцевому рівні на договірних засадах, із залученням приватних інвесторів, інфраструктурних, транспортних та освітніх проектів із метою розвитку периферійних територій міст-агломерацій та суміжних громад

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4
Способи взаємодії	Укладення в межах ДПП договорів про: - концесію; - управління майном (виключно за умови передбачення в договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); - спільну діяльність.	1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами одного чи кількох завдань із передачею ресурсів; 2) реалізації спільних проектів; 3) спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів; 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.	Укладання договорів із залученням приватних інвесторів щодо створення та експлуатації в периферійних районах міст-агломерації: - об'єктів транспортної інфраструктури для мешканців як міста, так і суміжних громад (автостанцій, вокзалів, перехоплювальних паркувальних майданчиків); - наукоємних та інноваційних підприємств (технопарків, дослідних агропромислових підприємств, теплиць тощо); - об'єктів логістичної та торговельної інфраструктури (логістичних центрів, торговельних та виставкових комплексів); - об'єктів соціальної та спортивної інфраструктури (створення спортивних баз, лікувальних закладів, винесення за межі міст пенітенціарних закладів тощо).
Доступність інформації про взаємодію	Реєстр договорів про ДПП відсутній, на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України наявні статистичні дані щодо договорів ДПП та карта договорів [1]	Загальнодоступний Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад ведеться на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України [16]	Створення окремого реєстру на місцевому рівні з інтеграцією його даних з кадастровими картами і містобудівними реєстрами учасників взаємодії (міст-агломерацій та суміжних громад)

Отже, до наявних правових механізмів взаємодії міст-агломерацій та ОТГ шляхом добровільного приєднання громад за принципом «олійної плями» варто регламентувати правовий статус міста-агломерації, а також додати економічний інструментарій у вигляді системи договорів, що могли б укладатися як одночасно між кількома територіальними громадами, так і передбачали б залучення до цієї взаємодії приватних інвесторів.

Список використаних джерел:

1. Адміністративно-територіальні одиниці України (22.01.2019). Департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики. URL : http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9 b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini.

2. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект. *Власть.* 2014. № 7. С. 14.

3. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL : http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_ 10_2017.pdf . С. 7–8.

4. Дроздов Д.В. Актуальний стан співробітництва територіальних громад в Україні, його проблеми і перспективи: Державне управління в Україні: виклики та перспективи : *Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції.* м. Запоріжжя, 11-12 травня 2018 р. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2018. С. 80–82.

5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-viii.

6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL : http://zakon3.rada. gov.ua/ laws/show/2404-17/ed20120803.

7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-1.

8. Залознова Ю.С., Бутенко Н.В., Петрова І.П. Публічно-приватне партнерство в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Економічний вісник Донбасу.* 2016. № 2(44). С. 21–28.

9. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12.

10. Островський І.А. Державно-приватне партнерство як чинник регіонального розвитку. *Коммунальное хозяйство городов : научно-технич. сборник.* 2010. № 94. С. 157–161.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF.

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2011 р. № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/81-2011-%D0%BF.

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 298 «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/298-2017-%D0%BF.

14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 6403 від 21.04.2017 року. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpro4_1?pf3511=61676.

15. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні. ДПП як механізм ефективної співпраці між державою та приватними партнерами у галузі інфраструктури :

практ. посіб. Київ, жовтень 2017. URL : https://mtu.gov.ua/files/Посібник%20Реалізація%20 ДПП% 20в% 20 Україні.pdf. С. 57.

16. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 21.02.2019). URL : http://www.minregion. gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samo vryaduvannya/ reyestr/.

17. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: за і проти. *Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент» : зб. наук. пр. ;* ЛНТУ. Вип. 7(26). Ч. 3. Луцьк, 2010. С. 357–368.

18. Romero Maria Jose. What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. URL : http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf: Eurodad.p. 5.

References:

1. Administratyvno-terytorial'ni odynytsi Ukrayiny (22.01.2019). Departament rozvytku pidpryyemnytstva ta rehulyatornoyi polityky: [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://me.gov.ua/ Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9 b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenn iaDppVUkraini.

2. Vilisov M.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoy aspekt // Vlast. 2014. # 7. S. 14.

3. Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm realizatsiyi novoyi rehional'noyi polityky: mozhlyvosti zastosuvannya ta praktychni aspekty pidhotovky i vprovadzhennya investytsiynykh proektiv. [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_ report_U-LEAD_30_ 10_2017.pdf . S. 7–8.

4. Drozdov D.V. Aktual'nyy stan spivrobitnytstva terytorial'nykh hromad v Ukrayini, yoho problemy i perspektyvy: Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: vyklyky ta perspektyvy: Materialy vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi, m. Zaporizhzhya, 11-12 travnya 2018 r. Zaporizhzhya: Klasychnyy pryvatnyy universytet, 2018. S. 80–82.

5. Zakon Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo dobrovil'noho pryyednannya terytorial'nykh hromad» vid 9 lyutoho 2017 roku # 1851-VIII [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-viii.

6. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo» vid 1 lypnya 2010 roku # 2404-VI [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803.

7. Zakon Ukrayiny «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» vid 17 chervnya 2014 roku # 1508-VII [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-1.

8. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny vid 27.02.2012 # 255 «Deyaki pytannya provedennya analizu efektyvnosti zdiysnennya derzhavno-pryvatnoho partnerstva» [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12.

9. Ostrovs'kyy I. A. Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak chynnyk rehional'noho rozvytku // Kommunal'noe khozyaystvo horodov : nauchno-tekhnych. sbornyk. 2010. # 94. S. 157–161.

10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.04.2011 r. #384 «Deyaki pytannya orhanizatsiyi zdiysnennya derzhavno-pryvatnoho partnerstva» [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF.

11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 26.04.2017 r. # 298 «Pro zatverdzhennya Poryadku zaminy pryvatnoho partnera za dohovorom, ukladenym u ramkakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva» [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ ru/298-2017-%D0%BF.

12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 09.02.2011 r. # 81 «Pro zatverdzhennya Poryadku nadannya pryvatnym partnerom derzhavnomu partneru informatsiyi pro vykonannya dohovoru, ukladenoho v ramkakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva» [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/81-2011-%D0%BF.

13. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny «Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti» # 6403 vid 21.04.2017 roku [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webpro4_1?pf3511=61 676.

14. Zaloznova Yu.S., Butenko N.V., Petrova I.P. Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukrayini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku // Ekonomichnyy visnyk Donbasu. 2016. # 2 (44). S. 21–28.

15. Realizatsiya proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukrayini. DPP yak mekhanizm efektyvnoyi spivpratsi mizh derzhavoyu ta pryvatnymy partneramy u haluzi infrastruktury: prakt. posib. Kyyiv, zhovten' 2017. [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: https://mtu.gov.ua/files/Posibnyk%20Realizatsiya%20DPP% 20v%20 Ukrayini.pdf . S. 57.

16. Reyestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad (stanom na 21.02.2019) [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/.

17. Shylepnyts'kyy P.I. Derzhavno-pryvatne partnerstvo: za i proty // Ekonomichni nauky. Seriya “Ekonomika ta menedzhment”: zb. nauk. pr.; LNTU. Vyp. 7(26). Ch.3. Luts'k, 2010. S. 357–368.

18. Romero Maria Jose. What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. [Elektronnyy resurs]. Rezhym dostupu: http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf:Eurodad.p. 5.

УДК 351.82:332.3
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-150-156

Д. Л. Демидко, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ В КОНТЕКСТІ АКТИВІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА

Досліджено функції державного регулювання щодо процесів забезпечення національної ідентичності на сучасному етапі. Проаналізовано основні заходи щодо реформування державної політики в гуманітарній сфері суспільства. Вивчено особливості сучасної доктрини національної безпеки України та можливі напрями трансформації на сучасному етапі. Обґрунтовано поняття громадської безпеки в контексті активізації реалізації державної гуманітарної політики з національної ідентичності.

Ключові слова: *державне регулювання, політика, громадська безпека, гуманітарні аспекти, суспільство, національна ідентичність, активізація.*

D. L. Demydko. Humanitarian aspects of the state regulation of national identity policy in the context of activation public safety of society

Along with with the socio-economic factors of state policy, the impact on the quality of humanitarian development has a complex of motivations, ideas, national consciousness at the level of large social groups. The most important condition and inexhaustible resource of humanitarian development is the civil identity of the national-state community, it is based on a set of representations that are associated with the national-state ideology, with obligations and rights in relation to other members of this community and to the state, which allows the citizen to relate to them. National identity is part of the identity of the individual, which unites the person with other persons with similar national-cultural features. Language, commonality of values, models of behavior, cultural symbols, social memory are the basis on which the affiliation of a person to a nation is formed and supported, and a mutual belonging to a nation. National identity includes the idea of uniqueness, its distinction from other nations, the idea of mutual belonging to the nation.

The national principle underlies the distinction and identification of cultural and socio-political phenomena, the functioning of the people, nation, national statehood, sovereignty, and national security are based on national approaches. Today, the task of the science of state administration is the question of determining the national identity and adapting its traditional forms to the present conditions, first of all, concerning the humanitarian factors of national security of the state.

The humanitarian development of national identity is based on the growth of human capital, which stimulates the socio-economic growth of ideas and technologies, as well as the formation of an institutional environment capable of ensuring their effective implementation. In a sense, we can talk about the ideological role of such a doctrine of national identity, which does not necessarily require its directivity and immutability. In Ukrainian society, the doctrine of identity is constantly revised and criticized by all individuals of state policy. Instead, in societies of a different kind – based on authoritarianism, violence, inviolable tradition or ideocracy – the doctrine of national identity remains relatively stable, and only the means of its implementation vary.

The state policy of national identity is a complex set of mechanisms of state regulation on public opinion and national security. The subject matter of the state policy of national identity forms those spheres of public life, which functionally relate to the reproduction of national security. The importance of the state policy of national identity among other spheres of public administration and state policy including is determined by functions that perform the mechanism of national identification in the system of social organization and self-regulation.

© Д. Л. Демидко, 2019

National identity is always associated with a set of social values and norms that the individual recognizes and supports as their own. National identity is characterized by a focus on the humanitarian idea and on interaction with other members of society, with the ultimate goal of such action – the future of the country. The state is characterized by an important factor in the development of the individual and acts as a generator of values that are important as a guarantor for the realization of the humanitarian potential of the individual.

National and civic identity is a key factor in determining the vector of humanitarian development of the state; it defines the set of characteristics on which the development of the nation depends. Under national identity, we mean the totality of social representations and practices associated with inclusion in a particular community, provided that this community can be characterized as a state. Under certain conditions, these identities can act as a consolidating factor for the formation of a socially active group with signs of subjectivity based on a certain state ideology.

Collective subjects in the humanitarian sphere are often nations and confessions, and the formation and reproduction of these two types of identity has a dual basis: institutional and ideological. The first is due to the fact that the humanitarian factors of the national and confessional communities are based on a certain organization – state, church or founded in the form of cultural communication. The ideological basis of national identity lies in the fact that the identification of the individual with this community is based on the assimilation of the idea of a common origin, a collective mission, unifying values, and significant differences from other communities of the same type.

There are important the national identity and its cultural, ideological and political representations, as well as the institutional mechanisms that ensure its formation, preservation and transformation. The functioning of these mechanisms and the reproduction of relevant ideas are the subject of state policy – the policy of identity, which is mainly implemented in the humanitarian sphere, but is also an organic component of other policies-domestic, foreign policy, socio-economic and security. The state policy of identity in relation to national security carries out almost the same functions as the ideology of consciousness and humanitarian activity. National identity acquires an exceptional significance in the face of the threat to national security as a socio-political and state ideology.

Key words: *state regulation, politics, public safety, humanitarian aspects, society, national identity, activation.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Національна ідентичність є частиною ідентичності особистості, яка об'єднує людину з іншими особами зі схожими національно-культурними ознаками. Мова, спільність цінностей, моделей поведінки, культурних символів, соціальна пам'ять – це основа, на якій формується і підтримується приналежність людини до нації, взаємна належність до нації [2]. Національна ідентичність містить ідею унікальності, її відмінність від інших націй, ідею про взаємну належність до нації.

У період становлення національної державності велике значення має утвердження цих атрибутів, їх стабільне функціонування та підтримка населенням становить важливе підґрунтя національної безпеки. До важливих феноменів суспільної свідомості, які детермінують національну безпеку, належать також ідентифікація громадянами інших країн і народів. Режим функціонування та статус мови визначає один із базових комунікативних принципів державного і суспільного життя, наявність і повноцінне функціонування національної мови є ознакою зрілої, самобутньої та розвинутої в культурному відношенні держави.

Національний принцип також лежить в основі розмежування та ідентифікації культурних та суспільно-політичних феноменів, на національних підходах ґрунтується функціонування народу, нації, національної державності, суверенітету, національної безпеки. Сьогодні одним із завдань науки державного управління є питання про обгрунтування національної ідентичності та пристосування її традиційних форм до умов сучасності, в першу чергу, що стосується гуманітарних чинників національної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми. Гуманітарний розвиток національної ідентичності базується на зростанні людського капіталу, що

стимулює соціально- економічне зростання ідей та технологій, а також формування інституційного середовища, здатного забезпечити їх ефективне впровадження [4]. Якість гуманітарного розвитку визначається сукупними об'єктивними (рівень освіти, якість життя і культурного середовища, ступінь залученості в соціальну взаємодію) та суб'єктивними (стан соціального самопочуття, характер особистих очікувань) характеристиками.

Поряд із соціально-економічними факторами державної політики вплив на якість гуманітарного розвитку має комплекс мотивацій, уявлень, національна свідомість на рівні великих соціальних груп. Найважливішою умовою і невичерпним ресурсом гуманітарного розвитку є громадянська ідентичність національно-державного співтовариства, в її основі лежить комплекс уявлень, що асоціюються з національно-державною ідеологією, із зобов'язаннями і правами стосовно інших членів цієї спільноти та держави, що дозволяє громадянину співвідносити себе з ними.

Вирішення даних завдань забезпечить подальший прогресивний розвиток і оновлення держави, досягнення масштабних цілей національного розвитку, які лежать в основі загальнодержавної національної ідеї. Завдання щодо забезпечення безпеки суспільства і держави носять всеосяжний характер і вимагають для свого вирішення проведення комплексу заходів у гуманітарній сфері [14]. Це поставило на порядок денний завдання переосмислення всього комплексу питань, пов'язаних із принципами забезпечення громадської безпеки.

Метою статті є обґрунтування активізації державної політики в гуманітарній сфері щодо формування процесу національної ідентичності в контексті вдосконалення фактору громадської безпеки в суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Важливість державної політики національної ідентичності серед інших сфер державного управління та державної політики в тому числі визначається функціями, які виконує механізм національної ідентифікації в системі суспільної організації та саморегулювання. Національна ідентичність завжди пов'язана з набором суспільних цінностей та норм, які індивід визнає і підтримує як свої власні. Національна ідентифікація створює передумову для постановки і реалізації колективних цілей, артикуляції та реалізації державних інтересів.

У певному сенсі можна говорити про ідеологічну роль національної ідентичності, що не обов'язково вимагає її директивності та незмінності. В українському суспільстві доктрина ідентичності постійно переглядається і зазнає критики з боку всіх суб'єктів державної політики. Натомість у суспільствах іншого зразка, базованих на авторитаризмі, насильстві, непорушній традиції чи ідеократії, доктрина національної ідентичності залишається відносно стабільною, а варіюються лише засоби її реалізації [6]. Державна політика національної ідентичності є складною сукупністю державного регулювання щодо суспільної думки та національної безпеки.

Предметне поле державної політики національної ідентичності утворюють ті сфери суспільного життя, які функціонально пов'язані з відтворенням національної безпеки [7]. Життя кожного члена спільноти, таким чином, набуває додаткового сенсу, оскільки ці інтереси і цілі стають певною мірою і його власними. Функція державної влади в такому суспільстві є невіддільною від процесів делегування повноважень і суспільної відповідальності; спільна національна ідентичність виступає проміжною смисловою структурою у відносинах довіри між народом, владою, громадянським суспільством.

Передумовою гуманітарного розвитку виступає позитивна громадянська ідентичність – усвідомлення приналежності до національно-державної спільності як найважливішої характеристики життєвого досвіду і значущої для індивіда цінності [12]. Національну ідентичність охарактеризовує націленість на гуманітарну ідею і на взаємодію з іншими членами суспільства,

при цьому кінцевий орієнтир такої дії – майбутнє країни. Держава характеризується важливим чинником розвитку особистості та виступає як генератор значущих цінностей, як гарант реалізації гуманітарного потенціалу індивіда. Національна та громадянська ідентичність є ключовим фактором, що визначає вектор гуманітарного розвитку держави, вона задає сукупність характеристик, від яких залежить розвиток нації.

Під національною ідентичністю ми розуміємо сукупність суспільних уявлень і практик, що пов'язані з включеністю в життя певної спільноти, за умови, що ця спільнота може бути охарактеризована як держава. За певних умов названі ідентичності можуть виступати консолідуючим чинником для формування соціально активної групи з ознаками суб'єктності, заснованої на певній державній ідеології [5]. Однак цей тип національної ідентифікації суттєво відрізняється від способів, якими усвідомлює свою гендерну, соціальну чи расову приналежність більшість членів суспільства, а тому така ідентичність пов'язана лише з гуманітарним розвитком.

Колективними суб'єктами в гуманітарній сфері найчастіше виступають нації та конфесії, формування і відтворення цих двох типів ідентичності має під собою подвійну основу: інституційну та ідеологічну. Перша пов'язана з тим, що гуманітарні чинники національної та конфесійної спільнот спираються на певну організацію – державну, церковну чи засновану у вигляді культурної комунікації [10]. Ідеологічна основа національної ідентичності полягає в тому, що ототожнення індивіда з даною спільнотою полягає в засвоєнні ним уявлення про спільне походження, колективну місію, об'єднуючі цінності, суттєві відмінності від інших спільнот того ж типу.

Також важливими є національна ідентичність та пов'язані з нею культурні, світоглядні та політичні уявлення, а також інституційні механізми, що забезпечують її формування, збереження і трансформацію. Функціонування цих механізмів та відтворення відповідних уявлень є предметом державної політики – політики ідентичності, яка переважно реалізується в гуманітарній сфері [8]. Державна політика ідентичності стосовно національної безпеки виконує майже ті самі функції, що й ідеологія свідомості та гуманітарної діяльності.

Виняткового значення національна ідентичність набуває в умовах загрози національній безпеці як соціально-політичній та державній ідеології. Національно-державна ідентичність, володіючи властивостями колективної ідентичності, дає суспільству додатковий імпульс до об'єднання, тим самим впливаючи на різні суспільні процеси. Необхідно зазначити, що нація, яка ніким себе не усвідомлює, не має майбутнього, особливо гостро дана проблема стоїть в охопленому процесами гібридної війни сучасному стані в контексті національної безпеки країни [13].

Політика національної ідентичності не замінює модель формування нації, вона виникає як надбудова до вже прийнятого членами спільноти рішення. Така державна політика стає можливою за умови, що відповідальність за виконання цього рішення взяла на себе певна група – державна бюрократія та громадське суспільство [1]. Важливою є адекватність моделі національної держави в її звичних, сформованих формах шляхом стимулювання ідеологічного зростання. Національні спільноти зберігають ту чи іншу ступінь близькості до певних етносів, на їх основі формуються соціальні мережі з лобіювання інтересів національної державності щодо соціально-гуманітарних основ.

Питання про зміст громадянської ідентичності національної спільноти та про шляхи вироблення і зміцнення спільних цінностей і смислів, що орієнтують на розвиток цієї спільноти, визначає поле національної безпеки країн, що йдуть шляхом створення соціальної економіки і відповідного соціального середовища або шукають такі шляхи. Національна ідентичність змінюється під впливом інноваційних підходів, які багато в чому задають позитивний вектор

її динаміки [11]. Становлення національної ідентичності в розвинених демократіях визначає динаміку соціальної рівності та рівень довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Суб'єктами державної політики ідентичності, як правило, виступають органи державної влади, політичні та громадські рухи й організації, самоврядні територіальні, конфесійні, професійні та інші об'єднання громадян, культурна еліта, науковці, освітяни, різноманітні медіа, а також впливові фінансові та економічні структури, що забезпечені ресурсами впливовості. У різних національних культурних, соціально-економічних умовах державна політика національної ідентичності може бути спрямована на вирішення комплексних завдань.

У цих умовах знову підвищується роль держави в розробленні механізмів державного регулювання протиріч між різними соціальними групами в контексті забезпечення національної безпеки держави [3]. У становленні багаторівневої моделі соціально-економічного державного регулювання вагому роль бере на себе бізнес через механізми корпоративної соціальної відповідальності, моделі державно-приватного партнерства та соціально відповідального інвестування. Зростаюча увага приділяється стимулюванню і підтримці креативних соціальних практик на рівні місцевих громад.

У міжнародних відносинах нація постає консолідованим суб'єктом, який повинен чітко усвідомлювати свої інтереси, виробляти власну стратегію, вчасно і безпомилково приймати державницькі рішення, зберігати послідовність і спадкоємність зовнішньополітичного курсу незалежно від зміни внутрішньополітичної кон'юнктури [9]. Такий високий рівень узгодженості та координованості досягається на основі складних форм національного усвідомлення, якими традиційно характеризується державнополітична еліта розвинутих країн завдяки розумінню і підтримці національних цілей більшістю населення.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Утворений консенсус навколо розуміння національної ідентичності як системи багаторівневих, а не взаємовиключних переваг не виключає суттєвих відмінностей національних позицій у питаннях щодо конкретних механізми державної політики. Проблема допустимості різних норм у рамках однієї системи національної безпеки, маючи на увазі особливості сучасності, вже стала об'єктом суперечок. Оскільки сфера національних інтересів стрімко розширює число міжнародних контактів, престижність національності чи упередженість щодо її носія стає вагомим чинником життя і діяльності суспільства.

Загальною метою державної політики національної ідентичності є комунікативна цілісність спільноти, здатність формувати й відтворювати спільні уявлення, норми і цінності, приймати спільні рішення і досягати спільних цілей. Уявлення про культурні, історичні, політичні та інші підстави спільної ідентифікації громадян певної країни повинні становити собою цілісну концепцію. Пожвавлення і загострення тональності дискусії навколо проблем національної ідентичності пов'язане з комплексом причин, які визначають пріоритети розвитку держави в гуманітарній сфері.

Тенденція до інституціоналізації процесів формування позитивної національної ідентичності спирається на організацію діяльності соціальних мереж як світського, так і релігійного характеру. В умовах раціоналізованої свідомості, що є загальною характеристикою цивілізаційного шляху, державна політика національної ідентичності зазвичай спирається на певну модель. Формування національної ідентичності є завданням державного політичного процесу, ініціативи з конструювання національної ідентичності мають бути вписані в контекст розвитку національної безпеки. Це і вплив глобалізації, що підвищує роль неполітичних суб'єктів державотворчого процесу, є підвищенням порога ризиків та загроз, які розвиваються багато в чому поза національних спільнот.

Список використаних джерел:

1. 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.

2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик та ін. Київ : СПД Моляр С.В. 2009. 130 с.

3. Карпяк О.М. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Дніпродзержинськ : Середняк Т.К., 2012. 194 с.

4. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління.* 2013. № 2. С. 71–75.

5. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2011. 19 с.

6. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД. 2015. 58 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. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функцій / пер. с англ. в 2 т. / Общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.

9. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика.* 2012. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf.

10. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Магістр, 2012. № 1. 205 с.

11. Парубчак І.О. Основні аспекти сучасних суспільно-політичних та управлінських відносин у системі міжнародного співробітництва. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління».* 2013. Випуск 1(8). С. 170–177.

12. Пироженко В.О. Гуманітарна складова національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама.* 2005. № 2. С. 27–35. URL : niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2.

13. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посібник. Київ, 2010. 328 с.

14. Чигур Р.Ю. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія».* 2015. Випуск 18. С. 96–102.

References:

1. Akimova L. M. (2015), *"Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom natsional'noyi bezpeky"* ["Theoretical Foundations of Public Administration Development of National Security"], elctron. sciences prof. edition Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok [Public administration: improvement and development], vol. 5, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210 [Ukraine]

2. Karpyak O. M. (2012), *Adaptatsiya osobystosti v systemi politychnykh vidnosyn (teoretyko-metodolohichnyy analiz)* [Adaptation of personality in the system of political relations (theoretical and methodological analysis)], Monograph, Press Serednyak T.K., Dniprodzerzhyns'k, 194 p. [Ukraine]

3. Kovalenko O.(2013), *"Derzhavne upravlinnya v protsesi sotsializatsiyi suspil'noho vidtvorennya"* ["Public administration in the process of socialization of social reproduction"], journal *Derzhava ta rehiony. Ser.: Derzhavne upravlinnya* [State and regions: Public Administration], vol. 2, pp. 71-75 [Ukraine]

4. Konovalova I. V. (2011), *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnya rehional'nymy sotsial'nymy prohramamy v Ukrayini* [Mechanism of state management of regional social programs in Ukraine], PhD thesis: 25.00.02 "Mechanisms of public administration", press *Khark. rehion. in-t derzh. upr.,* Kharkiv,19 p. [Ukraine]

5. Kostyuk I. (2013), *"Derzhavne upravlinnya v Ukrayini v period realizatsiyi administratyvnoyi reformy: osnovni ponyattya ta katehoriy"* [Public administration in Ukraine during the period of implementation of administrative reform: main concepts and categories], journal *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* [Public administration and local government], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf [Ukraine]

6. Kunts G. (2017), *Upravleniye: sistemnyy i situatsionnyy analiz upravlencheskikh funktsíy* [Management: a system and situational analysis of managerial functions], per. s angl. v 2t., Obshch. red. akad. D. M. Gvishiani, Press Progress, Moskva, T.1. 497 p. [Russia]

7. Mamonov I. (2012), *Publichne upravlinnya, derzhavne upravlinnya, sotsial'na polityka i mistseve samovryaduvannya yak skladovi sotsial'noho upravlinnya* [Public administration, public administration, social policy and local self-government as components of social management], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf [Ukraine]

8. Melyakov A. (2012), *"Humanitarna sfera yak predmet doslidzhen' v nautsi derzhavnoho upravlinnya"* ["The humanitarian sphere as an object of research in the science of public administration"], collection of scientific works *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya* [Theory and practice of public administration], Kharkiv, vol. 1, 205 p. [Ukraine]

9. Parubchak I. O. (2013), *"Osnovni aspekty suchasnykh suspil'no-politychnykh ta upravlins'kykh vidnosyn u systemi mizhnarodnoho spivrobitnytstva"* ["The main aspects of modern socio-political and managerial relations in the system of international cooperation"], bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine *Seriya Derzhavne upravlinnya* [Series Public Administration], vol. 1(8). pp. 170-177 [Ukraine]

10. Paskhaver O. Y., Verkhovodova L. T., Koshyk A. M. et al (2009), *Derzhavnyy sektor i funktsiyi derzhavy u period kryzy* [Public sector and functions of the state during the crisis], Press *SPD Molyar S. V.,* Kyiv, 130 p. [Ukraine]

11. Pyrozhenko V. O. (2005), *"Humanitarna skladova natsional'noyi bezpeky: predmet doslidzhennya ta kolo osnovnykh problem"* ["The humanitarian component of national security: the subject of research and the range of key issues"] journal Stratehichna panorama [Strategic panorama], vol. 2, available at: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 [Ukraine]

12. Reznikova O.O., Tsyukalo V.Y, Palyvoda V.O. et. al (2015), *Kontseptual'ni zasady rozvytku systemy zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny* [Conceptual basis of development of the system of ensuring national security of Ukraine], Analytical report, Press NISS, Kyiv, 58 p. [Ukraine]

13. Sytnyk H. P. (2010), *Kontseptual'ni zasady zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny* [Conceptual Principles for National Security of Ukraine], Tutorial, Kyiv, 328 p. [Ukraine]

14. Chyhur R. Yu. (2015), *"Fenomen hlobalizatsiyi: sotsial'no-filosofs'kyy analiz"* ["The phenomenon of globalization: socio-philosophical analysis"], scientific notes of the National University of Ostroh Academy Seriya Filosofiya [Philosophy series], vol. 18, pp. 96-102 [Ukraine]

УДК 35.078:681.518
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-157-166

Є. М. Павленко, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Університет митної справи та фінансів

ВИКОРИСТАННЯ ОФІЦІЙНОГО ВЕБ-САЙТУ ЯК КОМУНІКАТИВНОГО КАНАЛУ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ ВЕБ-САЙТУ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ)

Досліджується функціонування веб-сайту Державної фіскальної служби України (ДФСУ) як одного із суб'єктів державної комунікативної політики. У статті обґрунтовано важливість використання органами державної влади можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для комунікації з різними цільовими аудиторіями. Автором аналізується практика інформаційного наповнення офіційного веб-сайту ДФСУ. Метою статті є розроблення підходу щодо забезпечення належного функціонування веб-сайту, пропонуються конкретні рекомендації щодо вдосконалення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій під час реалізації комунікативної політики органів ДФСУ.

Показано, що ДФСУ є одним із важливих інститутів демократичної держави. Розглянуто нормативно-правову базу, яка регулює діяльність Департаменту комунікацій як підрозділу, що забезпечує комунікацію ДФСУ з громадськістю. Виявлено чинники, що перешкоджають Департаменту комунікації повною мірою виконувати покладені на нього завдання. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення комунікативної діяльності Державної митної служби України, що утворюється внаслідок реорганізації ДФСУ.

Ключові слова: *державна комунікативна політика, веб-сайт, Державна фіскальна служба України, суб'єкти державної політики, публічна комунікація.*

Y. M. Pavlenko. Using the official site as a communication public authorities channel (on the example of the public fiscal service of Ukraine)

The functioning of the website of the State Fiscal Service of Ukraine (DFSU) as one of the subjects of the state communicative policy is explored. The article substantiates the importance of the use of modern information and communication technologies by public authorities to ensure information interaction with target audiences. The author analyzes the informational content of the official site of the DFSU. It is shown that DFSU is one of the important institutes of a democratic state. The regulatory framework regulating the activities of the Department of Communications, as a unit that provides communication to the State Social Security Administration with the public, is considered. The content, mechanisms of operation and use of the website of the State fiscal service as one of the subjects of the state communicative policy are analyzed. The analysis of news reports of the website of the SSU for 2018 based on a self-developed author's methodology was analyzed. The section of news on: subjects of information supply, subject-activity of the components of DFSU (customs and tax services) and objectity - on which target group the information is calculated. The factors, through which the department of communication can not fully fulfill the tasks assigned to it, are revealed. Recommendations for improving the communicative activities of the State Customs Service of Ukraine, which are formed as a result of the reorganization of the DFSU, are developed. It is proposed: to put into practice the monitoring of the use of published on the website publications by target audiences for a specified period and separation of the most popular materials.

The study revealed that the vast majority of materials do not have a specific target audience, and this does not ensure the effective interaction of the public authority with the public, communication is fragmentary, and the approach to news creation is selective and non-systematic. The developed methodology with the corresponding corrections can be used later for the analysis of the content of messages on websites and other public authorities.

Key words: *state communicative policy, website, State fiscal service of Ukraine, subjects of state policy, public communication.*

© Є. М. Павленко, 2019

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології сьогодні займають провідне місце в забезпеченні взаємодії різних суб'єктів взаємодії в межах ключових сфер життєдіяльності суспільства. Важливим механізмом у забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів влад є використання Інтернету в публічному управлінні. Без вирішення проблем ефективного, широкомасштабного і повсюдного використання інформаційно-комунікаційних технологій, без розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури нині неможливе успішне вирішення пріоритетних завдань органів публічної влади. В Україні, яка впроваджує демократичну модель суспільно-владної взаємодії, прозорість є ключовим фактором. Громадськість повинна знати, чим займаються різні органи публічної влади, в який спосіб і чому приймаються конкретні управлінські рішення. Влада має забезпечувати відповідні структури для здійснення (координації) двосторонньої комунікації з суспільством. Цю функцію в органах державної влади виконують департаменти комунікації чи інші інформаційні служби [1]. Саме вони забезпечують зв'язки з громадськістю, їх можна розглядати як суб'єкт суспільних відносин, який продукує, тиражує і поширює інформацію, необхідну для досягнення цілей органу влади.

Проте реалії сьогодення показують, що динамічне зростання технічної оснащеності органів публічної влади, створення окремих підрозділів, на які покладені комунікативні завдання, не демонструє позитивної динаміки щодо належної поінформованості громадськості, встановлення високого ступеня довіри громадян до органів публічної влади тощо. Як результат – власне інформатизація органів публічної влади поки що не забезпечує підвищення якості публічних комунікацій.

Комунікативна політика органів публічної влади, в тому числі ДФСУ, нині серед іншого здійснюється за допомогою веб-сайту. Недостатня кількість об'єктивної і своєчасної інформації з усіх питань, відсутність єдиної стратегії у здійсненні комунікативних завдань, недостатньо професійна підготовка та подача необхідних текстів, фото і відеоматеріалів не дозволяють досягти поставлених цілей та ефективності комунікативної політики цього органу публічної влади. Тому актуальним є формування системного підходу до висвітлення діяльності органів публічної влади в Україні на основі сучасної методології та чітких критеріїв оцінки ефективності функціонування комунікативних підрозділів органів публічної влади як елементів єдиної управлінської системи, що дозволить створити позитивний імідж, сформувати високий рівень довіри громадськості до органу влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасними вітчизняними дослідниками, такими як В. Бебик, С. Бронікова, О. Бухтатий, Н. Грицяк, С. Демченко, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, Н. Ільченко, О. Крутій, О. Литвиненко, Б. Потятиник, Г. Почепцов, Ю. Работа, О. Радченко, О. Соснін, С. Хаджирадєва, С. Чукут, М. Шклярук, С. Штурхецький та ін., досліджено різні аспекти комунікативної діяльності суб'єктів публічної сфери, комунікативної політики органів публічної влади.

Це дослідження також спирається на результати сучасних наукових розвідок у галузі комунікативістики. Так, ґрунтовне теоретичне дослідження масової комунікації здійснив В. Різун, Є. Драчов розглядає комунікацію як інтегруючий фактор, В. Мазур досліджує комунікації крізь призму взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні, О. Бухтатий, О. Радченко, Г. Головченко дослідили сучасний стан комунікаційних процесів в сучасній Україні. У працях цих та інших учених комплексно розглянуто теоретико-методологічні аспекти комунікативної діяльності в публічному управлінні; основні засади функціонування інформації в суспільстві; особливості розвитку українського медіа-простору; проблеми забезпечення прозорості та відкритості влади в умовах інформатизації суспільства.

Разом із тим безліч аспектів комунікативної діяльності органів публічної влади, насамперед практикоорієнтованих, залишаються недостатньо висвітленими, потребують подальшого

вивчення і поглиблення у зв'язку з викликами сьогодення, зокрема в умовах трансформації інформаційного простору та реформування системи публічного управління.

Актуальність даного дослідження полягає у виявленні чинників, які унеможливлюють нормальне функціонування офіційного веб-сайту як комунікативного каналу органу публічної влади на прикладі веб-сайту Державної фіскальної служби України як суб'єкта державної комунікативної політики, та визначенні шляхів подолання чи попередження проблем у цій сфері діяльності.

Метою статті є розроблення підходу щодо забезпечення належного функціонування веб-сайту як комунікативного каналу органу публічної влади на прикладі ДФСУ та конкретних рекомендацій з удосконалення використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів ДФСУ під час реалізації її комунікативної політики.

Виклад основного матеріалу. Здійснення державної комунікативної політики як певної цілеспрямованої діяльності у сфері інформаційних обмінів повідомленнями, що стосуються значущих аспектів життя держави та суспільства, в системі державної влади й управління та поза нею великою мірою залежить від якостей її суб'єктів. Механізм забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів влади з використанням можливостей мережі Інтернет було визначено ще Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади», де передбачалася обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації, а також необхідність завчасного розміщення на таких веб-сторінках проектів нормативно-правових актів із повідомленням про це засобів масової інформації [2].

Державна фіскальна служба України була створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 160 від 21 травня 2014 року «Про утворення Державної фіскальної служби» [3, с. 15]. Цією Постановою Державну фіскальна служба була утворена як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів, яке було створене раніше. На ДФСУ покладено важливі завдання із забезпечення належного функціонування державного механізму в податковій та митній сферах. Як зазначила С. Попова, побудова громадянського та демократичного суспільства в нашій країні нерозривно пов'язана з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади, зокрема державної податкової та митної служби, оскільки від роботи податківців та митників багато в чому залежать умови ведення бізнесу в державі та фінансово-бюджетне забезпечення функціонування всього державного апарату [4, с. 327]. З огляду на наведену думку також додамо, що такі важливі завдання зумовлюють і іншу важливу роль ДФСУ – бути вагомим суб'єктом державної комунікативної політики, оскільки служба зачіпає інтереси багатьох суспільних груп: бізнесу, пересічних громадян, інших органів державної влади, що виконують суміжні функції.

Таким чином, ДФСУ має бути готова до виконання й цього завдання. О. Бухтатий зазначає, що формування і реалізація державної політики у сфері публічних комунікацій потребує вдосконалення механізмів реалізації безпосередньої демократії, а також механізмів взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, органами місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень [5, с. 254]. Отже, за наявності таких викликів у ДФСУ одразу після створення слід було налагодити постійну роботу в зазначеній сфері, зокрема сформувати та забезпечити належне функціонування відповідного структурного підрозділу.

Питання функціонування структурних підрозділів органів публічної влади, що відповідають за взаємодію із ЗМІ та громадськістю, регулюються в Україні низкою нормативно-

правових актів. Базовим серед них є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», який визначає інформаційні служби органів державної влади як структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації (ЗМІ) та громадськістю. У Законі також міститься перелік можливих типів інформаційних служб та їх працівників (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе) [1].

Під час роботи таких структурних підрозділів із засобами масової інформації, громадськістю виникають певні комунікативні відносини, які своєю чергою визначають структуру відповідного комунікативного простору, а саме конкретні суб'єкт-об'єктні відносини зумовлюють підходи до створення, поширення та використання інформаційних повідомлень, змістом яких є функціонування органів публічної влади, в яких створені ці структурні підрозділи. До суб'єктів комунікативного простору публічного управління В. Дрешпак відносить: органи державного управління та місцевого самоврядування, ділові кола, неполітичні об'єднання громадян (громадські, професійні, творчі організації, релігійні та інші об'єднання громадян), організації політичних партій, групи творців, поширювачів, споживачів інформації (їх організації). Комунікативний простір включає, крім зазначених суб'єктів, окремі повідомлення та їх сукупності, процеси та відносини, що пов'язані з комунікативними обмінами в даній сфері. У тому числі до комунікативного простору певної сфери мають входити суб'єкти і дані з-поза меж цієї сфери діяльності. Адже в комунікативному просторі відбуваються як внутрішні, так і зовнішні комунікації [6]. У контексті теми цієї статті, наприклад, можна сказати, що забезпечення функціонування веб-сайту органу публічної влади може здійснюватися як безпосередньо ним самим, так і сторонньою організацією на умовах аутсорсингу. Або ж: користувачами сайту є не лише громадяни України, але й громадяни інших держав, які перебувають чи планують побувати в Україні, ведуть тут свій бізнес тощо.

Об'єктом нашого дослідження виступає веб-сайт (http://sfs.gov.ua/) Державної фіскальної служби України, через який забезпечується доступ громадськості до офіційної інформації в режимі он-лайн на підставі Наказу Наказу ДФС України від 12.11.2014 № 265 «Про функціональні повноваження структурних підрозділів Державної фіскальної служби України» [7]. Згідно із цим документом затверджено основні завдання та функції Департаменту комунікації:

1. Формування інформаційної політики ДФС та її територіальних органів.
2. Забезпечення співпраці та комунікацій із громадськістю та бізнес-спільнотою.
3. Забезпечення інформування громадськості про реалізацію податкової, митної політики та політики у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування через мережу Інтернет.
4. Організація роз'яснювальної роботи в засобах масової інформації щодо практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДФС.
5. Інформування суспільства про показники роботи, напрями та підсумки діяльності ДФСУ.
6. Моніторинг та аналіз інформаційного простору.

Вважаємо за необхідне зробити застереження щодо першого з наведених пунктів. Більш коректно було б вести мову про те, що зазначений структурний підрозділ має здійснювати комунікативну політику, а не інформаційну. Адже інформаційна політика – більш широке поняття, що виходить за межі описаних у згаданому Положенні функцій департаменту ДФСУ.

На веб-порталі ДФСУ розміщена інформація про діяльність даного центрального органу виконавчої влади, його структуру та структуру регіональних підрозділів, надається

можливість ознайомитись із актуальною законодавчою базою, шаблонами документів, а також новини, розділ електронних звернень громадян. На веб-сайті також розміщено набір таких електронних сервісів, як:

– «Електронний кабінет платника податків»;
– «Дані Реєстру платників ПДВ»;
– «Дізнайся більше про свого бізнес-партнера»;
– «Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс»;
– «Акредитований центр сертифікації ключів»;
– «Антикорупційний сервіс «Пульс»;
– «Електронна звітність»;
– «Анулювання реєстрації платників ПДВ»;
– «Реєстр платників єдиного податку»;
– «Декларування on-line»;
– «Дані про взяття на облік платників податків».

Інформація на сайті здебільшого надається для конкретних цільових груп користувачів: юридичних, фізичних осіб, самозайнятих, великих платників податків. Також на порталі є вичерпна формація про правила перетину кордону громадянами, переміщення товарів тощо. Вона сконцентрована у відповідних блоках. Таким чином, веб-сайт орієнтований на здійснення широкого спектру комунікацій, включно з інформуванням, консультуванням і наданням послуг.

Моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади здійснюється на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [2] та згідно з Порядком проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади, затвердженим наказом Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 08.06.2015 № 118 [8].

Метою цього моніторингу є оцінювання рівня інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади відповідно до вимог нормативно-правових актів, які регламентують розміщення певних видів інформації на веб-сайтах. Об'єктами моніторингу є: офіційні веб-сайти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних та Київської міської державних адміністрацій. Пошук, класифікація та аналіз інформації на веб-сайтах здійснюється відповідно до переліку параметрів, кожний із яких відображає окремий вид інформації, обов'язковість розміщення якої на веб-сайтах встановлюється законодавством. Рівень інформаційного наповнення кожного веб-сайту оцінюється за такими показниками:

− наявність інформації (Пн), що визначає рівень наявності інформації на веб-сайті;
− якість інформаційного наповнення (Пя), що враховує рівень повноти, актуальності, навігаційної доступності розміщеної на веб-сайті інформації, а також наявність функції пошуку та доступність інформації для сприйняття особами з порушеннями зору та слуху;
− інформаційна прозорість (Пі), що характеризує рівень інформаційної прозорості суб'єкта владних повноважень та розраховується як середнє значення двох попередніх показників;
− динаміка інформаційної прозорості (Пд), що демонструє, чи змінився рівень інформаційної прозорості суб'єкта владних повноважень у звітному періоді в порівнянні з попереднім періодом, та визначається як різниця між значеннями відповідних показників інформаційної прозорості.

Моніторинг інформаційної прозорості офіційних веб-сайтів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Держкомтелерадіо проводить двічі на рік. Результати моніторингу ДФСУ публікуються на офіційному веб-сайті Держтелерадіо в розділі моніторингів [9].

Ми узагальнили дані моніторингу веб-сайту ДФСУ Держкомтелерадіо за 2017–2018 роки. Головним критерієм моніторингу Держкомтелерадіо є наявність чи відсутність певної інформації, що відповідає тій чи іншій категорії згідно з переліком, передбаченим Постановою Кабінету Міністрів «Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [10]. На нашу думку, такий формальний підхід не дає можливості об'єктивно оцінити контент Інтернет-ресурсів органів публічної влади. Головною метою моніторингу мало б бути вдосконалення інформаційного наповнення веб-сайтів, наближення до максимального забезпечення потреб користувачів, а не лише формальне виконання постанови уряду. Значення показника наявності інформації на веб-сайті ДФСУ протягом 2017–2018 років становить 100%, а якості інформації в середньому – 0,96%, із другого півріччя 2017 року показник інформаційної прозорості залишається незмінним: 99,81%. Показник динаміки інформаційної прозорості за друге півріччя 2017 року і протягом 2018 року залишається незмінним: 0,00%. Із цього аналізу можна зробити висновок, що веб-сайт ДФСУ має високі показники. Проте, на наш погляд, це, передусім, формальні показники, що не дозволяють скласти справжнє уявлення про змістовне наповнення веб-сайту. До того ж, показник якості є доволі суб'єктивним для оцінювання. А наявність протягом тривалого періоду ідентичних оцінок свідчить про значну недосконалість методики такого моніторингу. Щоб подолати прогалину, ми за допомогою самостійно розробленої методики здійснили власне дослідження новинної стрічки веб-сайту ДФСУ за 2018 рік. Аналіз повідомлень проводився за такою схемою (табл. 1).

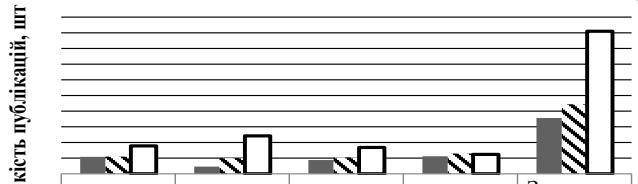
Аналіз інформаційних повідомлень розділено поквартально з метою дослідження динаміки в тематиці матеріалів, їх суб'єктної та об'єктної спрямованості. Усі дані представлено на трьох діаграмах (рис. 1–3).

Проаналізувавши новинний блок веб-сайту ДФСУ, можна зробити такі загальні висновки. Лідером у тематичному наповненні є оперативна хроніка з показником 455 матеріалів на рік. Окрім повідомлень, які надають інформацію про діяльність податкових та митних підрозділів із виявлення правопорушень (контрабанда, боротьба з корупцією, порушення митного законодавства), до цього розділу ми відносили також повідомлення, які несуть інформацію з позначкою «До уваги!», а також щодо ситуації з перетином кордонів, змінами в роботі підрозділів ДФС, оперативні новини, що стосуються підрозділів митної та податкової служб. Виявлена типовість у подачі такої інформації та одноманітність заголовків, які мають привертати увагу користувачів сайту: «Митники виявили майже 16 тисяч пачок цигарок під котунами», «До уваги платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Увага! 16-19 липня рух через Ягодин буде утруднений», «Відбулася чергова ротація співробітників податкової міліції, які проходили службу у складі Операції об'єднаних сил».

Таблиця 1

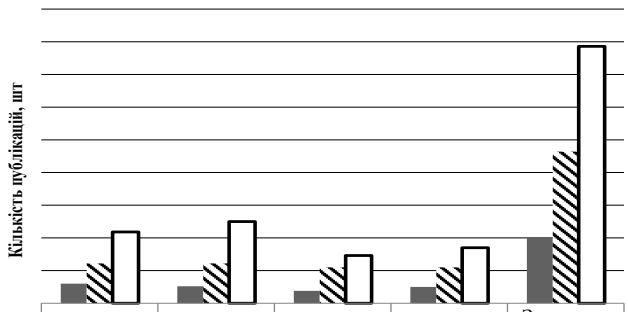
Аналіз інформаційних повідомлень

1. Тематика повідомлень	2. Суб'єктність повідомлень	3. Об'єктність повідомлень
1.1 Офіційні події	2.1. Стосується ДФС у цілому	3.1. Без явної цільової групи
1.2 Офіційні документи: статистична та аналітична інформація, роз'яснення нормативно-правової бази	2.2 Стосується податкової служби	3.2. Для суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб)
1.3 Оперативна хроніка: поточна діяльність податкової та митної служб	2.3 Стосується митної служби	3.3 Для пересічних громадян (фізичних осіб)



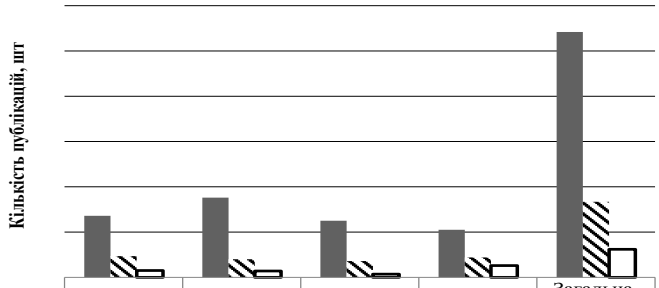
	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал	Загальна кількість
Офіційні події	54	23	44	56	178
Офіційні документи, статистична та аналітична інформація , роз'яснення нормативно-правової бази	55	50	52	65	222
Оперативна хроніка	89	121	84	62	455

Рисунок 1. Тематика публікацій на веб-сайті ДФСУ у 2018 р.



	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал	Загальна кількість
Стосується ДФС уцілому	30	26	19	25	100
Стосується податкової служби	61	61	55	55	232
Стосується митної служби	109	125	73	85	393

Рисунок 2. Суб’єктність публікацій на веб-сайті ДФСУ у 2018 р.



	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал	Загальна кількість
Без явної цільової групи	136	176	125	105	542
Для суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб)	47	40	36	44	167
Для пересічних громадян (фізичних осіб)	15	14	7	26	62

Рисунок 3. Об’єктність публікацій на веб-сайті ДФСУ у 2018 р.

У кількості 222 матеріали до уваги користувачів веб-сайту надавалися: офіційні документи, статистична та аналітична інформація, роз'яснення нормативно-правової бази. Типові заголовки таких повідомлень: «Із 2018 року громадяни мають право на податкову знижку за сплачені освітні послуги дошкільних, шкільних та позашкільних закладів освіти», «Щодо правомірності включення платників до плану-графіку проведення планових перевірок», «Про спрощення процедури участі бізнесу в торгах», «Понад 246,4 тис. автомобілів із іноземною реєстрацію знаходяться на території України незаконно».

За 2018 рік у новинному блоці веб-сайту ДФСУ було оприлюднено 178 матеріалів, які ми віднесли до блоку «Офіційні події». У цих повідомленнях оприлюднені заяви керівництва ДФСУ, інформація (звіти) про офіційні заходи, наради, участь представників ДФСУ в засіданнях тощо. Наприклад, «Олександр Власов: Україна на вірному шляху до податкової цифровізації», «Привітання в.о. Голови ДФС Олександра Власова з Днем захисника України та Днем Українського козацтва», «Із початку року до бюджету надійшло 163,9 млрд. грн. ЄСВ», «У ДФС розповіли представникам Посольства США в Україні про нові підходи з протидії контрабанді». Повідомлення такого типу складно охарактеризувати як такі, що несуть суспільно значущу інформацію, а відповідно, мали відгук у цільових аудиторій і сприяли формуванню позитивного іміджу ДФСУ.

Узагальнюючи, зазначимо, що комунікативний підрозділ ДФСУ у 2018 році використовував офіційний веб-сайт як комунікативний канал не повною мірою. Основним фактором цього, на нашу думку, є старий підхід до висвітлення діяльності органу влади, коли акцент робиться на просуванні фактів власної діяльності (через оперативні та офіційні новини), а безпосередня діалогова комунікація (консультації, роз'яснення нормативно-правових актів тощо) мінімізована. Таким чином, проведений аналіз дозволяє сформулювати низку рекомендацій, які б дозволили поліпшити комунікативну роботу з використанням офіційного веб-сайту в Державній митній службі Україн, як окремого центрального органу виконавчої влади, що створюється в результаті реорганізації ДФСУ [11].

Координацію діяльності з наповнення веб-сайту Державної митної служби України доцільно покласти на створений комунікативний підрозділ, при цьому у всіх структурних підрозділах служби мають бути призначені відповідальні особи за ведення відповідних вкладок (розділів) сайту. Так можна буде досягти належного дотримання стандартів оперативності, достовірності, єдності комунікативної політики органу влади. Відповідно, нагальною є необхідність визначення стандартів, які стосуватимуться наповнення веб-сайту (своєчасність, достовірність, повнота інформації тощо).

Під час підготовки розділу новин не слід допускати явного зловживання (перекосу) в бік оприлюднення офіційної хроніки, яка працює не в інтересах користувачів веб-сайту, а спрямована виключно на висвітлення діяльності органу публічної влади і не має певної цільової аудиторії. На наш погляд, потрібно вести моніторинг розміщених на веб-сайті публікацій за визначений період та виявляти найбільш популярні матеріали. Це дозволить максимально об'єктивно оцінити результативність комунікації через веб-сайт.

У ході нашого дослідження виявлено, що переважна більшість матеріалів не має певної цільової аудиторії, і це не забезпечує ефективну взаємодію органу державної влади з громадськістю, комунікація є фрагментарною, а підхід до створення новин – несистемним. Тому структурні підрозділи, відповідальні за здійснення публічної комунікації, мають готувати стратегічні плани розвитку офіційних веб-сайтів своїх відомств, які міститимуть алгоритми комунікативних дій та шляхи багаторазового збільшення Інтернет-аудиторії. Для цього необхідно використовувати всі доступні канали зворотного зв'язку. У сукупності зазначене свідчить про необхідність розроблення кожним органом публічної влади власної комунікативної політики, яка б була органічною складовою частиною державної комунікативної політики України.

Ефективність комунікацій також залежить від рівня підготовки фахівців комунікативних підрозділів. Саме тому на етапі добору персоналу до цих підрозділів Державної митної служби України необхідно враховувати рівень освіти, практичний досвід спеціалістів, їх готовність працювати в умовах нового комунікативного простору. Зрештою, метою комунікативної політики Державної митної служби України має бути діяльність, що ґрунтуватиметься на врахуванні зворотного зв'язку з громадянами, сервісного характеру публічної комунікації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Як засвідчило проведене автором за власною методикою дослідження, рівень подачі інформації на веб-сайті ДФСУ у 2018 р. не відповідав сучасним інформаційним стандартам, хоча за результатами офіційного моніторингу Держтелерадіо даний сайт є достатньо якісним за наповненням. Для належного забезпечення комунікативної діяльності з використанням офіційного веб-сайту орган публічної влади має діяти в рамках власної цілеспрямованої комунікативної політики, яка б враховувала сучасні тенденції та стандарти Інтернет-комунікації та демократичні підходи до роботи з громадськістю. Розроблена методика аналізу змісту інформаційних повідомлень на офіційному веб-сайті органу публічної влади у блоці новин апробована на прикладі веб-порталу ДФСУ і з відповідними корективами може застосовуватися в подальшому також для аналізу змісту повідомлень на веб-сайтах і інших органів публічної влади. Подальші дослідження за спорідненою тематикою доцільно спрямувати на виявлення ключових факторів ефективності комунікативної політики органів публічної влади України в умовах домінування цифрових каналів публічної комунікації.

Список використаних джерел:

1. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97. *Відомості Верховної Ради України.* № 49. С. 299.

2. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF.

3. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160. *Офіційний вісник України.* № 46.

4. Попова С. Взаємодія контролюючих органів державної податкової та митної служби з правоохоронними органами. *Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ.* 2011. № 4. С. 326–334.

5. Бухтатий О. Публічні комунікації демократичної держави : монографія. Дніпро. Журфонд. 2018. С. 297.

6. Дрешпак В. Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. наук. фахове видання. 2012. Вип. № 2(8). URL : http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf.

7. Про функціональні повноваження структурних підрозділів Державної фіскальної служби України : Наказ ДФС України від 12.11.2014 № 265. URL : http://sfs.gov.ua/priymalnya-gromadyan/dostup-do-publichnoi-inform/naybilsh-zapituvani-dokumenti/72956.html.

8. Про затвердження Порядку проведення Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 08.06.2015 № 118. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15.

9. Моніторинг веб-сайтів органів виконавчої влади: Державний комітет телебачення і радіомовлення України: офіційний сайт. URL : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=112507.

10. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.02 № 3. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF.

11. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018. № 1200. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini.

References:

1. Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 23.09.1997 № 539/97. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 49. S. 299.

2. Pro zakhody shchodo podalshoho zabezpechennia vidkrytosti u diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.08.2002 № 1302. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF.

3. Pro utvorennia Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.05.2014 № 160. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. № 46.

4. Popova S. Vzaiemodiia kontroliuiuchykh orhaniv derzhavnoi podatkovoi ta mytnoi sluzhby z pravookhoronnymy orhanamy. Visnyk Zaporizk. yuryd. in-tu Dnipropetrovsk. derzh. un-tu vnutr. sprav. 2011. № 4. S. 326–334.

5. Bukhtatyi O. Publichni komunikatsii demokratychnoi derzhavy : monohrafiia. Dnipro. Zhurfond. 2018. S. 297.

6. Dreshpak V. Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka : el. nauk. fakhove vydannia. 2012. Vyp. №2(8). URL: http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf.

7. Pro funktsionalni povnovazhennia strukturnykh pidrozdiliv Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy: Nakaz DFS Ukrainy vid 12.11.2014 № 265 . URL: http://sfs.gov.ua/priymalnya-gromadyan/dostup-do-publichnoi-inform/naybilsh-zapituvani-dokumenti/72956.html.

8. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia Derzhkomteleradio monitorynhu informatsiinoho napovnennia ofitsiinykh veb-saitiv orhaniv vykonavchoi vlady : Nakaz Derzhavnoho komitetu telebachennia i radiomovlennia Ukrainy vid 08.06.2015 № 118 . URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0759-15.

9. Monitorynh veb-saitiv orhaniv vykonavchoi vlady: Derzhavnyi komitet telebachennia i radiomovlennia Ukrainy: ofitsiinyi sait. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=112507.

10. Pro Poriadok opryliudnennia u merezhi Internet informatsii pro diialnist orhaniv vykonavchoi vlady : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.01.02 № 3. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF.

11. Pro utvorennia Derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy ta Derzhavnoi mytnoi sluzhby Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.12.2018. № 1200. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini.

УДК 35.074
DOI https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-1-167-174

О. Г. Плуталова, аспірант кафедри
гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління

ЯКІСТЬ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ КАДРІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК МЕТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЦІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовано дослідження науковців з питань якості освіти, зокрема якості професійної освіти та норми вітчизняного законодавства, що регулюють правовідносини у цій сфері. Досліджено значення та мету державного управління професіональною освітою органами прокуратури в сучасних умовах реформування всієї системи правоохоронних органів.

В результаті дослідження запропоновано поняття «якість професійної освіти кадрів органів прокуратури», «компетенція фахівця органів прокуратури». Розглянуто задачі, повноваження та взаємодію базових суб'єктів державного управління у сфері професійної освіти органів прокуратури – Національної академії прокуратури України та Генеральної прокуратури України.

Ключові слова: *якість професійної освіти, органи прокуратури, компетенція фахівця, професійна компетенція прокурора, державне управління, мета державного управління, державна кадрова політика.*

O. H. Plutalova. Quality of professional education of officials of prosecution agencies as the purpose of public policy in this area

The article analyzes the researches of scholars on the quality of education, in particular the quality of professional education, and the national statutory regulations governing the legal relationship in this area. The author notes that in the course of the massive and comprehensive reform of the law-enforcement system of Ukraine in general, including the prosecution agencies, the improvement of public administration in the area of professional education of the staffing, including the training of new staff and advanced training of available one, takes on great importance.

In the light of the aforesaid, the formation of the high-caliber professional officials of the prosecution agencies is an essential component of the state personnel policy in the system of prosecution agencies of Ukraine.

In the light of the above, based on the analysis of academic researches regarding the general concepts of "quality of education", "competence of a specialist", "professional development", the article suggests the concepts of "the quality of professional education of officials of prosecution agencies", "competence of the specialist of prosecution agencies".

The system of professional education in the prosecution agencies is the object of public policy and is a set of measures aimed at forming a high-quality professional staff of the prosecution agencies, starting with the process of selection and training (education) of future officials of the prosecution agencies, including further constant, continuous advance in professional skills of prosecutors, until the end of their professional activities.

It has been determined and substantiated that the purpose of public administration in this area is to provide high-quality professional education in the prosecution agencies.

The objectives, powers and interaction of the basic entities of public administration in the area of professional education of officials of prosecution agencies, National Academy of the Public Prosecutor's Office of Ukraine and the Prosecutor General's Office of Ukraine, have been considered.

The author concludes that current legislative and regulatory framework, as well as effective cooperation of the National Academy of the Public Prosecutor's Office of Ukraine and prosecution agencies of Ukraine, public authorities, educational and scientific institutions, including international ones, ensures the provision of a high-level professional education of officials of prosecution agencies even today. At the same time, the issue of the quality of professional education of prosecutors always holds relevance and requires further study and constant improvement.

Key words: *quality of professional education, prosecution agencies, competence of a specialist, professional competence of the prosecutor, public administration, the purpose of public administration, state personnel policy.*

© О. Г. Плуталова, 2019

Постановка проблеми. За декілька останніх років рівень суспільної довіри до діяльності органів прокуратури значно знизився, і така тенденція наразі не зупиняється. Так, за результатами соціологічного дослідження, з метою встановлення рівня довіри до державних та соціальних інститутів країни, проведеного Центром Разумкова у червні 2018 року у всіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської області, з'ясовано, що найвищий рівень довіри мають волонтерські організації – 65,2%, Церква – 61,1% та Збройні Сили України – 57,2%. Органам прокуратури повністю довіряють лише 1,6% опитаних респондентів [1].

З метою подолання вказаної проблеми державою, починаючи з 2014 року до теперішнього часу, проводиться глибока комплексна реформа правоохоронної системи України, в тому числі органів прокуратури, що передбачає зміни структури, принципів діяльності, порядку реалізації повноважень, розробки механізмів оптимізації діяльності й підвищення її ефективності, оцінювання якості роботи, удосконалення системи професійної освіти кадрового складу, зокрема підготовку нових кадрів та підвищення кваліфікації наявних.

З огляду на вищезазначене формування кадрового складу органів прокуратури високого професійного рівня є важливим складником державної кадрової політики в системі органів прокуратури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення професійної підготовки кадрового складу органів прокуратури країни, підвищення її ефективності та якості тією чи іншою мірою досліджувалися такими науковцями, як М. Бурбика, В. Долежан, М. Косюта, І. Марочкін, М. Мичко, І. Назаров, В. Сухонос, В. Устименко, М. Якимчук, та іншими. Проблемам якості підготовки фахівців та загалом сучасної освіти присвятили свої праці В. Андрущенко, Г. Борліков, В. Вікторов, Л. Гаєвська, І. Кінаш, Ю. Дрешер, М. Кісіль, Т. Котенко, М. Мурашко, Т. Туркот, Н. Селезньова.

Водночас дослідження поняття якості професійної освіти кадрів органів прокуратури наразі не розкрито та становить певний науковий інтерес через свою актуальність в умовах сьогодення.

Метою статті є аналіз досліджень науковців з питань якості професійної освіти, законодавства, що регулює правовідносини у цій сфері, на підставі якого з'ясувати та сформулювати поняття «якість професійної освіти кадрів органів прокуратури», «компетенція фахівця органів прокуратури». Дослідити мету державного управління у сфері професійної освіти органів прокуратури, завдання, повноваження та взаємодію базових суб'єктів управління в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки визначено, що освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення міжнародного авторитету й формування позитивного іміджу нашої держави, створення умов для самореалізації кожної особистості. Національна стратегія визначає основні напрями і шляхи реалізації ідей та положень Національної доктрини розвитку освіти, здійснення реформування освіти впродовж найближчих 10 років у нових соціально-економічних умовах [2].

Отже, у високій якості освітніх послуг зацікавлені держава, яка виступає гарантом національних інтересів, і особа, яка прагне стати кваліфікованим фахівцем в обраній професії. Крім того, у якості професійної освіти зацікавлений роботодавець (у даному випадку органи прокуратури), який дбає про ефективність реалізації своїх функцій, спрямованих на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту інтересів держави, про формування позитивного іміджу та підвищення рівня довіри до органів прокуратури у суспільстві.

У вітчизняній нормативно-правовій базі поняття якість освіти закріплено в Законі України «Про вищу освіту». Відповідно до вказаного Закону якість вищої освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом вищої освіти та/або договором про надання освітніх послуг. Якість освітньої діяльності – рівень організації освітнього процесу у закладі вищої освіти, що відповідає стандартам вищої освіти, забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань [3].

У науковій літературі зустрічається багато визначень поняття «якості освіти», проте всі вони стосуються передусім також якості вищої освіти. За твердженням Н. Селезньової, якість освіти – це збалансоване співвідношення вищої освіти (як результату, процесу, основи нової системи) з різноманітними потребами, цілями, вимогами, нормами (стандартами) [4, с. 17].

На погляд С. Плаксія, якість освіти – це наявність у ній найважливіших характеристик (властивостей, ознак, параметрів), що відповідають вимогам безпосередніх споживачів освітніх послуг (студентів, випускників, роботодавців), а також вимогам суспільства до фахівців не лише в цей момент, але і в найближчій перспективі [5].

С. Ільєнкова визначає якість освіти як затребуваність отриманих знань у конкретних умовах їх застосування для досягнення поставленої конкретної мети та підвищення якості життя. А отже, якість знань визначається їхньою фундаментальністю, глибиною та затребуваністю в роботі після закінчення навчання [6, с. 122].

У Словнику основних термінів і понять з моніторингу якості освіти та превентивного виховання під редакцією В. Приходька якість освіти трактується як збалансована відповідність освіти (як результату, процесу, освітньої системи) установленим потребам, цілям, вимогам, нормам (стандартам). Загальна якість освіти розкривається, зокрема, в навчальному процесі, педагогічній діяльності, науково-педагогічних кадрах, матеріально-технічній базі, інформаційно-освітньому середовищі, студентах, учнях, абітурієнтах, наукових дослідженнях тощо [7, с. 93].

Досліджуючи поняття якості професійної освіти фахівців органів прокуратури, слід зазначити, що професійний рівень будь-якого фахівця залежить від рівня набутих ним знань, умінь та навичок як під час професійного навчання, так і під час щоденної практичної діяльності. Як зазначають О. Крушельницька та Д. Мельничук, професійний розвиток – це набуття працівником нових компетенцій, знань, умінь і навичок, які він використовує чи буде використовувати у своїй професійній діяльності [8].

Основним напрямом професійного розвитку працівників органів прокуратури є професійна освіта, під якою ми розуміємо процес формування у кандидатів на посаду прокурорів, які відповідно до вимог Закону України «Про прокуратуру» вже мають вищу юридичну освіту, специфічних, професійних знань, вмінь та навичок за допомогою спеціальних методів навчання під час проходження спеціальної обов'язкової підготовки, а також у ході підвищення кваліфікації, процес якої спрямований на поглиблення, розширення й доповнення раніше здобутої кваліфікації за допомогою освітніх заходів, що підвищує ефективність професіональної діяльності.

Отже, якість професійної освіти фахівців органів прокуратури – це рівень освітнього процесу, який забезпечується навчальною державною установою та за якого формується професіональна компетентність прокурора, яка дозволяє максимально ефективно здійснювати задачі прокурорської діяльності.

При цьому під професійною компетентністю прокурора слід розуміти сукупність властивостей і характеристик фахівця (знання, уміння, навички, досвід), які дозволяють йому

не тільки розуміти суть поставленого завдання, а й уміти вирішити його суворо відповідно до закону, аргументовано приймаючі оптимальні рішення. Мати критичне мислення, моральні, психологічні, комунікативні та інші соціально значущі якості.

Уся система професійної освіти – це динамічний процес, в якому кожен суб'єкт покликаний здійснювати активні дії. Якість такої освіти залежить значною мірою від активності того, хто навчається, від бажання кожної особистості розвиватись і самовдосконалюватись, від здатності та готовності використовувати набуті знання у професійному середовищі. Водночас питання якості підготовки фахівців завжди знаходиться на першому місці будь-якого навчального закладу. Гострота цього питання зумовлена передусім умовами сучасного життя, глобальними державними реформами суспільства, вимогами сучасності.

Безумовно, система професійної освіти в органах прокуратури є об'єктом державного управління і являє собою комплекс заходів, спрямованих на формування якісного професійного кадрового складу органів прокуратури, починаючи з процесу відбору і підготовки (навчання) майбутніх працівників прокуратури, завершуючи подальшим постійним, безперервним підвищенням професійної майстерності прокурорів до закінчення ними професійної діяльності.

Метою державного управління є суспільна потреба, сформульована у вигляді кінцевого результату державно-управлінської дії, що має об'єктивний, раціональний і системно організований характер. За будь-яких умов мета управління побудована виходячи з принципу ієрархії потреб та інтересів розвитку суспільства [9, с. 385].

В сучасних умовах реформування та удосконалення діяльності органів прокуратури країни, імплементації європейських стандартів суспільство та держава зацікавлені у формуванні висококваліфікованого кадрового складу органів прокуратури задля ефективного здійснення їхніх конституційних функцій та відновлення позитивного іміджу й суспільної довіри. У цьому сенсі метою державного управління у зазначеній сфері є забезпечення лише якісної професійної освіти в органах прокуратури.

Відповідно до ст. 80 Закону України «Про прокуратуру» установою, що забезпечує професійну освіту в органах прокуратури, а саме спеціальну підготовку кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів, є Національна академія прокуратури України (далі – Академія). Академія є державною установою зі спеціальним статусом, на яку не поширюється законодавство про вищу освіту. Окрім цього, вона є відомчим закладом, який функціонує при Генеральній прокуратурі України [10].

Основні завдання Академії закріплені в Статуті, затвердженому Радою прокурорів України 01.11.2017, а саме:

– здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора з метою отримання та удосконалення ними знань та навичок практичної діяльності прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики та засвоєння правил особистої безпеки прокурора;

– підвищення кваліфікації працівників прокуратури, у тому числі військових прокурорів;

– впровадження в процес навчання позитивного досвіду прокурорської діяльності (у тому числі досвіду іноземних держав), інноваційних форм викладання;

– організація та проведення наукових досліджень у галузі права з метою впровадження результатів наукової роботи та їх подальшого використання у прокурорській діяльності;

– взаємодія з державними органами, навчальними та науковими установами, у тому числі міжнародними, для організації науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності та діяльності державних службовців прокуратури;

– сприяння у діяльності органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів;

– налагодження міжнародних зв'язків і здійснення міжнародної діяльності;

– за дорученням Генеральної прокуратури України та зверненнями інших уповноважених органів брати участь у підготовці нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання діяльності прокуратури [11].

Згідно з наказом Генерального прокурора України від 11.04.2016 №148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» безпосередня організація навчального процесу, забезпечення його якості та орієнтування на реальні потреби діяльності органів прокуратури покладена на ректора Національної академії прокуратури України [12].

Навчальний процес в Академії здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства України, відомчих організаційно-розпорядчих документів та являє собою систему організаційно-дидактичних заходів, спрямованих на здійснення спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора, підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури.

Навчальний процес ґрунтується на принципах професійної спрямованості, науковості, послідовності, актуальності, інноваційності, безперервності, використанні новітніх ІТ-досягнень та забезпечується Інститутом спеціальної підготовки, Інститутом підвищення кваліфікації прокурорів, навчально-методичним відділом та іншими залученими до навчального процесу структурними підрозділами Академії [13].

Наразі вказана установа забезпечена висококваліфікованими науково-педагогічними працівниками – кандидатами і докторами наук, досвідченими працівниками прокуратури й інших правоохоронних органів, які використовують у навчальному процесі найкращі матеріали позитивного досвіду практичної діяльності. Генеральна прокуратура України та регіональні прокуратури направляють до Академії примірники процесуальних документів та інші документи прокурорської практики.

З метою належного виконання покладених на Академію завдань тематика занять формується відповідно до категорії слухачів та з урахуванням проблем, актуальних питань прокурорської діяльності. У навчальному процесі використовується позитивний досвід організації прокурорської діяльності, інноваційні технології, сучасні засоби електронної комунікації, забезпечується своєчасна та якісна підготовка навчальних і тематичних планів, навчальних посібників, підручників, вивчається практика діяльності органів прокуратури для подальшого використання в навчальному процесі та аналітичній роботі тощо.

Працівниками Національної академії прокуратури України забезпечується методичний супровід та участь у навчальних заходах (тренінгах), що проводяться безпосередньо у відповідних прокуратурах [12].

Забезпечуючи професійну освіту кадрового складу органів прокуратури, Національна академія прокуратури України ставить за мету сформувати висококваліфікованих фахівців для органів прокуратури, а також забезпечити постійний процес підвищення професійної майстерності прокурорів відповідно до європейських стандартів та передового досвіду.

Про результати діяльності, у тому числі щодо якості навчального процесу, наявних проблемних питань та шляхів їх розв'язання, ректор Національної академії прокуратури України не рідше ніж двічі на рік інформує Генерального прокурора України [12].

Генеральна прокуратура України здійснює не тільки контрольні функції у цій сфері, але як суб'єкт управління в зазначеній сфері має організаційні та координаційні функції.

Так, згідно з п. п. 4–4.2 наказу Генерального прокурора України від 11.04.2016 №148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» структурними підрозділами Генеральної прокуратури України у взаємодії з Національною академією прокуратури України складаються календарні плани навчання та плани набору слухачів за навчальними семестрами, які затверджуються заступником Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України.

Крім цього, Генеральна прокуратура взяла на себе обов'язок сприяти Національній академії прокуратури України в укомплектуванні її складу висококваліфікованими кадрами, а також забезпечити щорічне стажування в Генеральній прокуратурі України працівників Національної академії прокуратури України, які беруть безпосередню участь у навчальному процесі, проводять аналітичну роботу та розробку методик діяльності прокурорів [12].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наявна нормативно-правова база, яка становить правовий механізм державного управління, а також плідна взаємодія Національної академії прокуратури України з органами прокуратури України, державними органами, навчальними та науковими установами, у тому числі міжнародними, що є основою організаційного механізму державного управління, дозволяють вже сьогодні забезпечувати мету державного управління у цій сфері: високий рівень професійної освіти кадрів органів прокуратури. Водночас питання якості професійної освіти прокурорів завжди залишається актуальним і потребує подальшого вивчення і регулярного вдосконалення. Тільки своєчасні, системні та раціональні заходи, спрямовані на підвищення якості професійної підготовки кадрового складу органів прокуратури, дозволять сформувати фахівців, здатних ефективно виконувати функції, покладені державою на органи прокуратури, та служити на благо українського народу.

Список використаних джерел:

1. Довіра громадян України до суспільних інститутів. Результати соціологічного дослідження. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/.../2018_06_press_release_ua.pdf (дата звернення 30.01.2019).

2. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.13 року № 344/2013. URL: http://www.ligazakon.ua (дата звернення 28.01.2019).

3. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 №1557-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1556-18 (дата звернення 30.01.2019).

4. Селезнева Н.А. Качество высшего образования как объект системного исследования. *Материалы XI Всерос. науч.-метод. конф. «Проблемы качества образования».* Москва, Уфа, 2001. С. 5–28.

5. Плаксий С.И. Парадоксы высшего образования. Москва, 2005. 424 с.

6. Ильенкова С.Д., Ильенкова С.Д., Мхитарян В.С. Управление качеством: учебник для вузов. Москва, 2003. 334 с.

7. Приходько В.М. Словник основних термінів і понять з моніторингу якості освіти та превентивного виховання. Запоріжжя, 2010. 137 с.

8. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. Київ, 2005. 308 с.

9. Ковбасюк Ю.В., Трощинський В.П., Сурміна Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. №1697-VII. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua (дата звернення 30.01.2019).

11. Статут Національної академії прокуратури України: рішення Ради прокурорів України від 01.11.2017 № 49. URL: http://napu.com.ua/uk/normativni-akti (дата звернення 29.01.2019).

12. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 11.04.2016 р. №148. URL: http://www.gp.gov.ua (дата звернення 02.02.2019).

13. Положення про навчальний план процес в Національній академії прокуратури України, затверджений наказом ректора Національної академії прокуратури України від 30.07.2018 №96-од. URL: http://napu.com.ua/uk/normativni-akti (дата звернення 30.01.2019).

14. Кінаш І.П Якість освіти як результат, процес та освітня система. *Науковий вісник НЛТУ України: збірник науково-технічних праць.* Львів, 2011. Вип. 21.5. С. 363–368.

References:

1. Dovira hromadian Ukrainy do suspilnykh instytutiv. Rezultaty sotsiolohichnoho doslidzhennia. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/.../2018_06_press_release_ua.pdf (access date 30.01.2019).

2. Pro Natsionalnu stratehiyu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.06.13 roku № 344/2013. URL: http:// www. ligazakon.ua (access date 28.01.2019).

3. Provyshchuosvitu:ZakonUkrainyvid01.07.2014№1557-VII.URL:https://zakon.rada.gov.ua/go/1556-18 (access date 30.01.2019).

4. Selezneva N.A. Kachestvo vysshego obrazovaniya kak obekt systemnogo issledovaniya. Materialy XI Vseros. nauch.-metod. konf. “Problemy kachestva obrazovaniya”. Moskva, Ufa, 2001. S. 5–28.

5. Plaksiy S.Y. Paradoksy vyssheho obrazovaniya. Moskva, 2005. 424 s.

6. Ilenkova S. D., Ilenkova S. D., Mkhitaryan V. S. Upravlenie kachestvom: uchebnik dlya vuzov. Moskva, 2003. 334 s.

7. Prykhodko V.M. Slovnyk osnovnykh terminiv i poniat z monitorynhu yakosti osvity ta preventyvnoho vykhovannia. Zaporizhzhia, 2010. 137 s.

8. Krushelnytska O.V. Melnychuk D.P. Upravlinnia personalom: Navchalnyi posibnyk. Kyiv, 2005. 308 s.

9. Kovbasiuk Yu.V., Troshchynskyi V.P., Surmina Yu.P. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. Kyiv, 2010. 820 s.

10. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1697-VII. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua (access date 30.01.2019).

11. Statut Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy: rishennia Rady prokuroriv Ukrainy vid 01.11.2017 № 49. URL: http://napu.com.ua/uk/normativni-akti (access date 29.01.2019).

12. Pro orhanizatsiiu vzaiemodii orhaniv prokuratury Ukrainy z Natsionalnoiu akademiieiu prokuratury Ukrainy: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 11.04.2016 r. № 148. URL: http://www.gp.gov.ua (access date 02.02.2019).

13. Polozhennia pro navchalnyi plan protses v Natsionalnii akademii prokuratury Ukrainy, zatverdzhenyi nakazom rektora Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy vid 30.07.2018 № 96-od. URL: http://napu.com.ua/uk/normativni-akti (access date 30.01.2019).

14. Kinash I.P Yakist osvity yak rezultat, protses ta osvitnia systema. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy: zbirnyk naukovotekhnichnykh prats.* Lviv, 2011. Vyp. 21.5. S. 363–368.

НОТАТКИ

НОТАТКИ