

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ISSN 2414-05-62 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2>

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 2 (17) – березень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2019

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України
Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління, доцент

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 2 від 27.02.2019)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor,
Turkish Education Index, Eurasian Scientific Journal
Index, Polish Scholarly Bibliography, Electronic
Journals Library, КиберЛенинка, Scientific Indexing
Services, Cosmos Impact Factor, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.

Збірник внесено до Переліку наукових фахових
видань з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України
від 10.05.2017 № 693).

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine
Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration, assistant professor

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from 27.02.2019)

Collection is included to the international and
domestic scientometrics databases Index Copernicus
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish Edu-
cation Index, Eurasian Scientific Journal Index, Polish
Scholarly Bibliography, Electronic Journals Library,
РИНЦ, КиберЛенинка, Scientific Indexing Services,
Google Scholar, Cosmos Impact Factor, “Україніка
наукова”, “Джерело”.

The collection included in the list of scientific
professional edition from Public Administration
(Ministry of Education and Science of Ukraine
from 10.05.2017 № 693)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Addres of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

Заступник головного редактора — Чаплай Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Редакційна колегія

1. Акімова Людмила Миколаївна — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

2. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

3. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор, академік Української технологічної академії, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

4. Балашов Анатолій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

5. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

6. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

7. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

8. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франків-

ського національного технічного університету нафти і газу.

9. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

10. Ващенко Костянтин Олександрович — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

11. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

12. Гаєвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

13. Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

14. Гечбайя Бадри Нодарович — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

15. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

16. Дацiй Надія Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

17. Девадзе Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

18. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

19. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

20. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

21. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

22. Жулева Гергана — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

23. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

24. Ірвін Студін — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

25. Кайдашев Роман Петрович — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

26. Карташов Євген Григорович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Інститут менеджменту та психології Національної академії педагогічних наук України.

27. Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії. Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

28. Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

29. Корнієвський Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

30. Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

31. Крюков Олексій Ігорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

32. Литвин Юрій Олексійович — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

33. Лопушинський Іван Петрович — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

34. Мамічев Олексій Юрійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

35. Миколайчук Микола Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

36. Мікеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор, Хіча-

урський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

37. Мішель Маффесолі — професор університету ім. Рене Декарта/Сорбонна — Париж V (Париж, Французька республіка).

38. Молодцов Олександр Володимирович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

39. Наumenко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

40. Наумкіна Світлана Михайлівна — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

41. Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

42. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

43. Новаченко Тетяна Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

44. Олуйко Віталій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

45. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

46. Пивоваров Костянтин Володимирович — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

47. Пірен Марія Іванівна — доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

48. Плющ Руслан Миколайович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

49. Половцев Олег Валентинович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

50. Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

51. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

52. Руденко Ольга Мстиславівна — доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

53. Ручка Анатолій Олександрович — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

54. Саханенко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

55. Сіцинська Майя Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

56. Слінько Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії

народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

57. Соболева Наталя Іванівна — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

58. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

59. Суший Олена Володимирівна — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

60. Тадеуш Троціковскі — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

61. Усаченко Лариса Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України.

62. Халецька Аліна Анатоліївна — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

63. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

64. Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

65. Червякова Ольга Володимирівна — доктор наук з державного управління.

66. Чернишов Юрій Георгійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

67. Шайгородський Юрій Жанович — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

68. Шпак Юрій Валерійович — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

69. Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

70. Яутріте Брієде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Oleksandrovykh Romanenko, Vice-Rector of Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine.

Deputy Editor — Iryna Vitaliivna Chaplay, PhD in Public Administration, assistant professor.

Editorial board

1. Lyudmila Nikolayevna Akimova — PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences of the National University of Water and Environment.

2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko — Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

3. Eduard Andriyovych Afonin — Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

4. Anatolii Mykolaiovych Balashov — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

5. Tetiana Viacheslavivna Bova — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

7. Volodymyr Hryhorovych Bulba — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

8. Tetiana Oleksandrivna Butyrska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

9. Oleksii Leonidovych Valevskyi — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

10. Kostiantyn Oleksandrovykh Vashchenko — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

11. Andrzej Jan Wendt — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

12. Larysa Anatoliivna Haievskaya — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, chief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

13. Sylvia Hvozhdzhyevich — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

14. Badry Nodarovych Hechbayya — Doctor of Economics, Professor Asotsirovany, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskyi — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO "Center of studies of problems of public administration".

16. Dadiy Nadezhda Vasilivna — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

17. Anzor Hemydovych Devadze — Candidate of economic science, Doctor of Economics,

professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

19. Valerii Ivanovych Dovhan — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

20. Dragan Ivan Alexandrovich — Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological University.

21. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Gargana Zhuleva — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute named after M. Sc. Igor Sikorsky".

24. Irvin Studin — PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

25. Roman Petrovych Kaidashev — Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Evgeny Grigoryevich Kartashov — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

27. Kislov Denis Vasilievich — Doctor of Sciences in Public Administration, Associ-

ate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Scientist of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

30. Iryna Petrivna Krynychna — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Oleksii Igorevych Kryukov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

33. Ivan Petrovych Lopushynskiyi — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

34. Oleksii Yuriyovich Mamichev — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

35. Mykola Mykolaiovych Mykolai-chuk — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

36. Edward Vazhayevych Mikeladze — Candidate of Economic Science, Professor, Tbel Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

37. Michel Maffesoli — Professor of the Paris Descartes University/Paris V (Paris, the French Republic).

38. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

39. Raisa Andriivna Naumenko — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of Kyiv National Trade and Economics University.

40. Svitlana Mykhailivna Naumkina — Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

41. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy — Doctor of science in Public Administration, Professor, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

42. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

43. Tetiana Vasylivna Novachenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

44. Vitalii Mykolaiovych Oluiko — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

45. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

46. Konstantin Vladimirovich Pivovarov — Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

47. Maria Ivanivna Piren — Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

48. Ruslan Mykolaiovych Plushch — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

49. Oleh Valentynovych Polovtsev — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

50. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Czestochowa (Poland).

51. Yevhenii Viktorovych Romat — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

52. Olha Mstyslavivna Rudenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

53. Anatolii Oleksandrovych Ruchka — Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

54. Serhii Yehorovych Sahanienko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

55. Maïia Volodymyrivna Sitsinska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

56. Alexander Anatoliiiovych Slinko — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

57. Natalia Ivanivna Sobolieva — Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

58. Inna Hennadiivna Surai — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

59. Olena Volodymyrivna Sushyi — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

60. Tadeusz Trocikowski — Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

61. Larysa Mykhailivna Usachenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

62. Alina Anatoliivna Khaletska — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

63. Tetiana Viacheslavivna Filipenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

64. Iryna Vitaliivna Chaplay — Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Professional Education and Management of the Educational Institution of the Interregional Academy of Personnel Management.

65. Olha Volodymyrivna Chervyakova — Doctor of science in Public Administration.

66. Yurii Heorhiiovych Chernyshev — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

67. Yurii Zhanovych Shaigorodskiy — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

68. Yurii Valeriiovych Shpak — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

69. Alina Yuriivna Yakymchuk — Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

70. Jautrite Briede — Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

ЗМІСТ

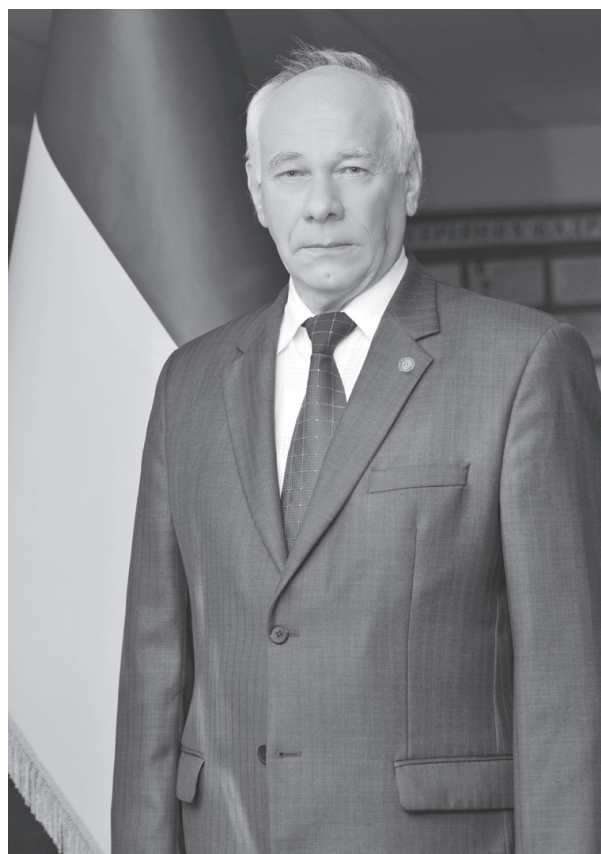
Богданенко А. І. Державна інвестиційна політика в системі факторів економічного розвитку України 15	Кустова С. М. Основні принципи регулювання державного фінансування політичних партій: досвід країн розвинутої демократії та Україна..... 110
Вавренюк С. А. Особливості державного регулювання у сфері освітніх послуг України 26	Лаврук О. В. Державна політика та активізація її функцій у розвитку тваринництва 124
Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Державно-приватне партнерство як інструмент розвитку територій... 35	Лебедєва Н. А. Комунікація суспільства і органів місцевого самоврядування в контексті діяльності громадських організацій..... 136
Воротин В. Е., Ширинова Алия Фехруз кызы Управление рисками как инновационный подход в государственном управлении таможенными процедурами в странах ГУАМ 46	Литвин Н. М. Проблеми реалізації фінансової децентралізації в Україні..... 145
Гаврилов А. В. Аналіз ризиків, що виникають у процесі будівництва 57	Лисенко С. О. Сучасні тенденції розвитку інформаційної безпеки як об'єкта правовідносин..... 154
Гребенюк М. В. Проблемні питання реалізації державної політики у сфері забезпечення державної безпеки 66	Малигіна І. В. Особливості реалізації державної кадрової політики у сфері освіти в Україні..... 174
Карлаш В. В. Проблеми державного регулювання у сфері охорони здоров'я України.. 79	Мартишин Д. С. Роль Православної Церкви України в сучасних процесах державотворення..... 188
Картюк С. В. Актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену “державне управління” в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування..... 87	Марусіна О. С. Інноваційні аспекти управління сучасною вищою освітою — важливіша засада успішного її реформування в добу переходу до суспільств інформаційного характеру..... 200
Кіфряк О. М. До питання про концепцію прозорості функціонування органів публічної влади 97	

Марушева О. А. Стратегії регулювання соціально-економічних відносин у будівництві	208	Стельмахова О. М. Медіа України: проблеми та перспективи	264
Науменко К. В. Методи державного управління громадянським суспільством	219	Чаплай І. В. Державне регулювання проблем інвестиційних процесів у будівництві соціального житла в контексті європейського досвіду	281
Прав Ю. Г. Будівельна галузь як об'єкт державного управління	230	Чорна К. П. Українська держава Павла Скоропадського: особливості національної військової автократії	290
Приліпко С. М. Історія становлення та розвитку кооперативного руху в Україні в кінці XIX – на початку XX ст.	241	Островий О. В. Аналіз умов формування державної політики забезпечення кібернетичної безпеки в Україні	300
Радецький Р. С. Система боротьби з корупцією в Україні: проблеми взаємодії суб'єктів	253		

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Збірник “Публічне урядування” пройшов помітний і визначний шлях становлення і розвитку серед вітчизняних наукових фахових видань з державного управління. На сторінках збірника друкувалися твори видатних науковців у галузі державного управління. Сьогодні збірник знайомить читачів з кращими світовими практиками формування публічного управління та адміністрування, оптимізації публічної служби в умовах адміністративно-територіальної реформи та ін. Видання у постійному пошуку талановитих авторів та ідей для розширення демократії, децентралізації влади, розвитку сервісного призначення й транспарентності державного управління.

Нині наука стрімко розвивається і потребує нових ідей, фундаментальних відкриттів. Із задоволенням отримав звістку про те, що до переліку спеціальностей спеціалізованої вченої ради МАУП Д 26.142.04, із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата) наук з державного управління, включена спеціальність 25.00.05 “Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку”. Очолює спеціалізовану вчену раду головний редактор збірника



“Публічне урядування”, видатний науковець Є. О. Романенко.

Бажаю збірнику талановитих авторів, суспільно значущих матеріалів, вдячних читачів, а головному редактору, редакційній колегії — здоров’я, щастя та творчої наснаги. Хочеться, щоб і далі збірник виконував високу державну місію — комунікативної поліфонічності публічної сфери для єдності особистісних і загально соціальних інтересів України.

**З повагою,
професор кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений діяч науки
і техніки України**

Г. П. Ситник

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Збірник “Публічне урядування” — єдине в Україні спеціалізоване періодичне видання з державного управління, у якому всі статті публікуються англійською мовою.

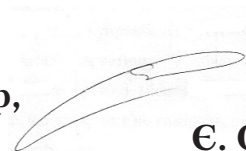
За час видання на сторінках збірника було представлено новітні наукові та практичні дані щодо розвитку публічного управління в Україні. За останні роки досягнуто значних успі-

хів у вивченні перспектив розвитку концепції прав людини, її статусу у суспільстві, розробленні нових підходів до антикризової політики регіонального розвитку країни, формуванні ролі науково експертного середовища й інших незалежних інституцій для розуміння державно-управлінських процесів.

У найближчих планах видання — висвітлення нових наукових досягнень організації діяльності органів публічної влади в Україні, посилення ролі збірника в процесі підготовки фахівців з публічного управління, розроблення дисциплін з формування сучасного розуміння соціально-політичних процесів та інше, публікація лекцій та оглядів з найактуальніших проблем підвищення ролі громадськості у вирішенні актуальних завдань розвитку України та ін.

Дозвольте висловити слова вдячності авторам наукових матеріалів, що публікуються у цьому номері, і запросити всіх наших читачів до активної наукової роботи з публікацією результатів досліджень у нашому збірнику.

**З повагою,
головний редактор,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України**



Є. О. Романенко

УДК:346.543

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-15-25>

Богданенко Анатолій Іванович,
доктор філософії в галузі державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-5809

Богданенко Анатолій Іванович,
доктор философии в отрасли государственного управления, доктор экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-5809



Bogdanenko Anatoliy Ivanovych,

Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0758-5809

ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ФАКТОРІВ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Анотація. Розкрито сутність державної інвестиційної політики та принципи її здійснення. Досліджено стан проведення інвестиційної політики держави та наведено заходи держави в напрямі покращення реалізації ефективної інвестиційної політики.

Зазначено, що державна інвестиційна політика є одним із заходів відповідних органів державної влади в напрямі ефективного здійснення інвестиційних процесів з метою забезпечення сталого економічного розвитку країни, основними елементами якої можна визначити мету і завдання політики, економічний ефект, що очікується від її реалізації, склад пріоритетних сфер і об'єктів інвестування, принципи формування та реалізації інвестиційної політики.

Визначено, що головна мета державної інвестиційної політики полягає у залученні інвестицій в обсягах, що забезпечать реалізацію процесів диверсифікації виробництва та розширеного відтворення економіки, а результатом ефективної державної інвестиційної політики є створення умов для переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, який неможливий без динамічного розвитку законодавства, для стимулювання інвестицій. Рациональне залучення інвестицій сприяє зростанню ВВП.

Встановлено, що основною метою управління інвестиційною діяльністю є забезпечення найбільш ефективних шляхів реалізації інвестиційної стратегії та створення сприятливого інвестиційного клімату, в процесі реалізації якої інвестиційне управління спрямоване на розв'язання низки найважливіших завдань, таких як забезпечення високих темпів економічного розвитку країни, створення високотехнологічного інвестиційного комплексу, підвищення технічного рівня виробничого апарату, максимізація доходів від інвестиційної діяльності, мінімізація інвестиційних ризиків, визначення шляхів прискорення інвестиційних програм, створення конкурентоспроможних експортних виробництв, забезпечення в країні фінансової стабільності в процесі здійснення інвестиційної діяльності, позитивних структурних змін в економіці, подолання диспропорцій, структурно-технічної незбалансованості економіки.

Доведено, що завдяки продуманій інвестиційній політиці держави, можна здійснювати структурну перебудову економіки, підвищуючи її рівень міжнародної конкурентоспроможності та збільшуючи експортний потенціал.

Ключові слова: інвестиційна політика, державна інвестиційна політика, принципи інвестиційної політики.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ФАКТОРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Раскрыта сущность государственной инвестиционной политики и принципы ее осуществления. Исследовано состояние проведения инвестиционной политики государства и приведены меры государства в направлении улучшения реализации эффективной инвестиционной политики.

Отмечено, что государственная инвестиционная политика является рядом мероприятий соответствующих органов государственной власти в направлении эффективного осуществления инвестиционных процессов с целью обеспечения устойчивого экономического развития страны, и основными элементами которой можно определить цель и задачи, экономический эффект, который ожидается от ее реализации, состав приоритетных сфер и объектов инвестирования, принципы формирования и реализации инвестиционной политики.

Определено, что главная цель осуществляемой государственной инвестиционной политики заключается в привлечении инвестиций в объемах, обеспечивающих реализацию процессов диверсификации производства и расширенного воссоздания экономики, а результатом эффективной государственной инвестиционной политики является создание условий для перехода к инвестиционно-инновационной модели развития экономики, который невозможен без динамического развития законодательства, для стимулирования инвестиций. Рациональное привлечение инвестиций способствует росту ВВП.

Установлено, что основной целью управления инвестиционной деятельностью является обеспечение наиболее эффективных путей реализации инвестиционной стратегии и создание благоприятного инвестиционного климата, в процессе реализации которой инвестиционное управление направлено на решение ряда важнейших задач, таких как обеспечение высоких темпов экономического развития страны, создание высокотехнологического инвестиционного комплекса, повышение технического уровня производственного аппарата, максимизация доходов от инвестиционной деятельности, минимизация инвестиционных рисков, нахождение путей ускорения инвестиционных программ, создание конкурентоспособных экспортных производств, обеспечение в стране финансовой стабильности в процессе осуществления инвестиционной деятельности, позитивных структурных изменений в экономике, преодоление диспропорций, структурно-технической несбалансированности экономики.

Доказано, что благодаря продуманной инвестиционной политике государства, можно осуществлять структурную перестройку экономики, повышая ее уровень международной конкурентоспособности и увеличивая экспортный потенциал.

Ключевые слова: инвестиционная политика, государственная инвестиционная политика, принципы инвестиционной политики.

THE PUBLIC INVESTMENT POLICY IN THE SYSTEM OF FACTORS OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

Annotation. The essence of the state investment policy and principles of its implementation are described in the article. The state of state investment policy is investigated and measures of the state aimed at improving the implementation of effective investment policy are presented.

It is noted that the state investment policy is a series of activities of the relevant state authorities in the direction of the effective implementation of investment processes in order to ensure sustainable economic development of the country, and the main elements of which can determine the goal and objectives, the economic effect expected from its implementation, the composition of the priority areas and investment objects and principles of formation and implementation of investment policy.

It has been determined that the main goal of the state investment policy being implemented is to attract investments in volumes that ensure the implementation of production diversification processes and an expanded economic rebuilding, and the result of an effective state investment policy is to create conditions for the transition to an investment-innovative model of economic development that is impossible without dynamic development legislation to stimulate investment. Rational investment attraction contributes to GDP growth.

It has been established that the main goal of investment management is to provide the most effective ways to implement an investment strategy and create a favorable investment climate, in the process of implementing which investment management is aimed at solving a number of critical tasks, such as ensuring high rates of economic development in the country, creating a high-tech investment complex, increasing technical level of the production apparatus, maximization of income from investment activities, minimizing investment risks, finding ways to accelerate investment programs, creating competitive export industries, ensuring financial stability in the country in the process of carrying out investment activities, positive structural changes in the economy, overcoming maladjustments, structural and technical imbalances in the economy.

It has been concluded that thanks to a well-thought-out investment policy, states can carry out the structural restructuring of the economy, increasing its level of international competitiveness and increasing export potential.

Keywords: investment policy, state investment policy, principles of investment policy.

Постановка проблеми. Проблеми інвестування для сучасної економічної науки і для політології належать до найважливіших, оскільки не лише стан виробництва, соціально-технічний стан в економіці, а й увесь процес стабілізації і прогресу держав залежить від ефективності інвестиційної політики держави загалом. Державна інвестиційна політика, зрештою, переслідує мету оптимізації різних економічних інтересів у процесі формування та використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів та розглядається як система різних заходів органів державної влади щодо активізації інвестиційної діяльності з метою досягнення результату

(економічного, соціального) або вирішення проблем.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Державна інвестиційна політика досліджується багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими. Серед останніх варто виокремити І. Бланка, В. Базилевича, А. Гальчинського, В. Міщенка, Т. Майорову, А. Пересади, В. Шевчука та ін.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення сутності державної інвестиційної політики в контексті сучасних тенденцій економічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для будь-якої економі-

ки важливим є питання досягнення макроекономічної стабільності, що неможливо без здійснення чіткої та виваженої інвестиційної політики. Сутність державної інвестиційної політики полягає у пошуку шляхів розширення реалізації виробничого потенціалу.

Так, О. Шевердіна пропонує визначити інвестиційну політику як “складову економічної політики держави, що включає комплекс правових, адміністративних та економічних заходів, що провадиться з метою поширення та активізацію інвестиційних процесів, а також регулювання капіталовкладень для контролю над структурною перебудовою виробництва, його технічного та технологічного оновлення і модернізації” [1].

На думку О. Коюди та В. Гриньової, державна інвестиційна політика являє собою “визначення структурних та кількісних потреб в інвестиційних ресурсах, збільшення джерел фінансування, вибір пріоритетних напрямів фінансування та формування ефективної пропозиції для залучення інвестицій” [2].

Ми вважаємо, що державна інвестиційна політика — це ряд заходів відповідних органів державної влади в напрямку ефективного здійснення інвестиційних процесів з метою забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Основні елементи державної інвестиційної політики [3]:

- мета та завдання політики;
- економічний ефект, що очікується від її реалізації;
- склад пріоритетних сфер і об'єктів інвестування;

- принципи формування та реалізації інвестиційної політики.

Згідно із Законом України “Про інвестиційну діяльність” [4], “об'єктами інвестиційної діяльності можуть бути будь-яке майно, у тому числі основні фонди та оборотні кошти в усіх галузях та сферах народного господарства, цінні папери, цільові грошові вклади, науково-технічна продукція, інтелектуальні цінності, інші об'єкти власності, а також майнові права... Суб'єктами (інвесторами та учасниками) інвестиційної діяльності можуть бути фізичні та юридичні особи України й іноземних держав, а також держави”.

Головна ціль здійснюваної державної інвестиційної політики полягає у залученні інвестицій в обсягах, що забезпечать реалізацію процесів диверсифікації виробництва та розширеного відтворення економіки. З огляду на залученість в інвестиційний процес усіх суб'єктів ринкової інфраструктури реалізація такої політики повинна стати каталізатором підприємницької активності, яка сформує широкі можливості для розвитку бізнесу, створення нових і розширення діючих виробництв, збільшить наповнюваність податками консолідованого бюджету держави.

З урахуванням завдань державної інвестиційної політики можна сформувати систему принципів, дотримання яких сприяє формуванню ефективної державної інвестиційної політики. Їх доцільно поділити на загальні, яких необхідно дотримуватись при розробці основних напрямів такої політики, та принципи, яких необхідно дотримуватись при оцінюванні її реалізації. Загальни-

ми принципами політики держави в інвестиційній сфері мають бути такі [3]:

- практична потреба досягнення мети та її наукова обґрунтованість;
- поставлені цілі мають бути прозорими, зрозумілими і бажаними для населення, а також для груп з особливими економічними інтересами;
- будь-яка мета державного регулювання економіки може бути поставлена і досягнута тільки у взаємодії з усіма іншими цілями відповідно до її місця в системі пріоритетів цілей;
- створення ефективного механізму координації й тісна співпраця між учасниками реалізації політики;
- обґрунтованість, послідовність, публічність та передбачуваність державної інвестиційної політики;
- пріоритет державної підтримки стратегічно важливих для держави галузей, які забезпечують функціонування всього національного господарства, інноваційний прорив, розвиток соціальної інфраструктури, екологічну безпеку;
- відмова від практики надлишкового втручання в діяльність ринкового сектору, стимулювання залучення приватного капіталу для вирішення ключових завдань соціально-економічного розвитку країни.

Принципи, яких необхідно дотримуватися при оцінюванні реалізації державної інвестиційної політики, такі:

- принцип децентралізації інвестиційного процесу — всі інвестиційні процеси, що можуть здійснюватися без обов'язкової участі держави як партнера, передавати для реалізації приватним компаніям та фізичним особам, створювати для цього всі пе-

редумови та надавати за необхідності певні державні гарантії;

- принцип контрольованості — постійне здійснення контролю за використанням державних коштів та коштів місцевих бюджетів, що виділяються в рамках комплементарної інвестиційної політики держави для реалізації необхідних проектів;

- принцип адаптивності — постійне коригування тактичних заходів інвестиційної політики держави у зв'язку з економічним розвитком суспільства. Стратегічні орієнтири зазначеної політики повинні залишатися стабільними, оскільки постійна зміна законодавства не сприяє покращенню інвестиційного клімату країни;

- принцип ефективності — постійний моніторинг ефективності здійснення інвестиційної політики держави та коригування заходів у разі неефективної реалізації зазначеної програми та неотримання очікуваних ефектів від її впровадження;

- принцип безперервності — процес вдосконалення інвестиційної політики держави є нескінченним, і після завершення стадії досягнення означених цілей необхідно розробляти нові напрями покращення інвестиційного клімату країни;

- принцип гармонізації взаємодії — під час реалізації інвестиційної політики держави важливу роль відіграє взаємодія між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Результатом ефективної державної інвестиційної політики є створення умов для переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, яке неможливе без дина-

мічного розвитку законодавства, для стимулювання інвестицій. Раціональне залучення інвестицій сприяє зростанню ВВП.

Нині інвестиційна сфера нашої країни характеризується недостатнім обсягом фінансування економіки країни, за винятком кількох галузей, пов'язаних переважно з експортом сировини і енергоресурсів. Реальний сектор економіки відчуває хронічну нестачу інвестицій.

Саме тому державна інвестиційна політика має стати одним із пріоритетів у функціонуванні економіки країни, забезпеченні її сталого розвитку.

Основною метою управління інвестиційною діяльністю є забезпечення найбільш ефективних шляхів реалізації інвестиційної стратегії та створення сприятливого інвестиційного клімату. У процесі реалізації цієї основної мети інвестиційне управління спрямоване на розв'язання таких найважливіших завдань [5]:

- забезпечення високих темпів економічного розвитку країни за рахунок ефективної інвестиційної діяльності;
- створення високотехнологічного інвестиційного комплексу, здатного забезпечити потреби економіки в інвестиційних товарах та послугах гідної якості;
- підвищення технічного рівня виробничого апарату;
- максимізація доходів від інвестиційної діяльності;
- мінімізація інвестиційних ризиків;
- знаходження шляхів прискорення інвестиційних програм;
- створення конкурентоспроможних експортних виробництв, які

будуть забезпечувати ефективні зовнішньоекономічні зв'язки України;

- забезпечення в країні фінансової стабільності в процесі здійснення інвестиційної діяльності, позитивних структурних змін в економіці, подолання диспропорцій, структурно-технічної незбалансованості економіки.

Активізація залучення інвестицій у пріоритетні сфери діяльності має здійснюватися за допомогою певних інструментів — інвестиційних, фінансово-кредитних, податкових важелів співвідносно стратегічних цілей розвитку України. Про ефективність цих інструментів можна судити за аналізом динаміки і структури інвестування національної економіки в контексті реалізації стратегічних цілей її розвитку.

Згідно з Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” “для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, у тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи із найкращої світової практики” [6].

Головними показниками інвестиційної активності є, насамперед, позитивні темпи зростання як загалом, так і за категоріями (приватні та іноземні інвестиції); зростанням кількості інвестиційних проектів як загалом, так і в окремих галузях і територіях; збільшення частки або об-

сягу включення в діловий обіг того чи іншого виду ресурсів.

Серед слабких сторін у реалізації державної інвестиційної політики варто виділити: нестабільну політичну обстановку, що є основною умовою для залучення інвестицій в країну, відсутність стимулюючого відповідного законодавства в інвестиційній та податковій сфері, у сфері державно-приватного партнерства, низький рівень капіталізації підприємств, що зменшує їх фінансові та інвестиційні можливості, високий ступінь залежності державного бюджету від трансфертів, низький рівень професійної компетентності (відсутність висококваліфікованих кадрів) тощо [7].

Проте на даний час державою здійснюються певні заходи у напрямі удосконалення інвестиційної політики. Так, згідно зі звітом Міністерства економічного розвитку та торгівлі у 2016 р. були здійснені кроки у напрямі стабільного розвитку економіки України та активізації інвестиційної діяльності, а саме:

- захисту прав інвесторів — здійснюються заходи щодо приєднання України до Декларації ОЕСР про міжнародне інвестування та багатонаціональні підприємства;

- розвитку державно-приватного партнерства — удосконалено порядок розрахунка концесійних платежів, впроваджено міжнародну практику підготовки проектів державно-приватного партнерства в частині визначення механізмів справедливого розподілу ризиків між державним та приватним партнерами, спрощено Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформа-

ції про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, створено більш ефективні механізми для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами) та приватними партнерами в рамках державно-приватного партнерства, розпочато роботу щодо реформування українського концесійного законодавства;

- щодо вдосконалення системи управління державними інвестиціями (капітальні інвестиції) — затверджено нові прозорі процедури відбору проектів, склад Міжвідомчої комісії, а також перелік вимог до державних інвест проектів;

- розвитку інвестиційної інфраструктури — продовжується робота по реалізації Закону України “Про індустріальні парки”, яким передбачено державну підтримку облаштування індустріальних парків [8].

Покращити інвестиційний клімат країни можливо за рахунок різноманітних заходів, зокрема забезпечення чіткого правового поля інвестиційної діяльності, макроекономічної та політичної стабільності, запровадження податкових та митних пільг, дотацій, субсидій, субвенцій і бюджетних позик на розвиток пріоритетних галузей економіки, подолання бюрократичних бар’єрів, корупції, забезпечення правового захисту інвестицій, покращення інформаційного забезпечення та інвестиційної інфраструктури.

За стратегічним змістом і практичним оформленням політика регулювання надходження прямих іноземних інвестицій в Україні має ефективно узгоджувати складну

комбінацію інтересів іноземних та національних інвесторів. Офіційно визнані форми підтримки національної економіки та національного приватного бізнесу несуть менші ризики для економіки, оскільки підлягають контролю з боку громадських та експертних професійних організацій, ніж “ручне” регулювання, яке повністю перебуває у тіні [9].

Щоб залучити нових інвесторів, політика та інституційні засади підтримки інвестицій потребують консолідації. Для досягнення результату потрібні більш деталізовані стратегія та план дій. Після ліквідації Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами з більшою увагою потрібно поставитися до державної підтримки іноземних і вітчизняних інвесторів через надання бізнес-послуг та інформаційної підтримки. Державі варто розглянути започаткування відповідальної за стимулювання інвестицій структури з чіткими функціями та відповідним фінансуванням. Створення дружнього до користувача та регулярно оновлюваного онлайн-порталу, розробленого саме для потенційних і вже працюючих в країні інвесторів, могло б інвесторам отримати інформацію та розширити їх обізнаність щодо останніх змін у законодавстві та регулюванні, а також стосовно майбутніх можливостей.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, завдяки продуманій інвестиційній політиці держави можуть здійснювати структурну перебудову економіки, підвищуючи її рівень міжнародної конкурентоспроможності, збільшуючи експортний потенціал.

Однак важливо, щоб інструментальне наповнення інвестиційної політики не лише декларувалось як можливе для використання, а дійсно застосовувалось на макро- і мезоекономічному рівнях, у розрізі галузей і територій, визначених стратегічними пріоритетами державної економічної політики.

Інвестиційна політика держави повинна бути, насамперед, виваженою та ефективною. На підставі проведеного дослідження впливає, що держава робить певні кроки в удосконалення та покращення інвестиційного клімату в Україні, проте вони є недостатніми для стабільного економічного розвитку. На даний час розвиток інвестиційної політики одержує нові можливості, які варто адаптувати до вибраного євроінтеграційного курсу зовнішньої політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Шевердіна О. В.* Інвестиційна політика України як об’єкт державної економічної політики / О. В. Шевердіна // Публічне управління: теорія та практика. — 2012. — № 4 (12). — С. 111–117.
2. *Коюда О. П.* Інвестування / О. П. Коюда, О. П. Лепейко, В. О. Коюда та ін. — К.: Знання, 2008. — 452 с.
3. *Квятковська Л. А.* Структурні елементи формування державної інвестиційної політики [Електронний ресурс] / Л. А. Квятковська, В. А. Таловер // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Сер. : Економічні науки. — 2016. — Вип. 17 (1). — С. 46–50.
4. Закон України “Про інвестиційну діяльність” // Відомості Верховної

- Ради України від 18.09.1991, № 47 (зі змін. та допов. від 23.07.2017, підстава 2095-19) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/page>
5. *Пшенична В. П.* Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Економіка та держава. — 2010. — № 6. — С. 59–61.
 6. Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку України–2020” // Президент України; Указ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015.
 7. *Гоцуляк Л.* Державна інвестиційна політика: цілі та завдання в умовах формування інноваційної економіки [Електронний ресурс] / Л. Гоцуляк // Економіст. — 2016. — № 8. — С. 33–36.
 8. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо інвестиційного клімату в Україні за 2016 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%20%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96>
 9. *Фролова Г. І.* Оцінка інвестиційного клімату в Україні [Електронний ресурс] / Г. І. Фролова // Вісн. Бердянського ун-ту менеджменту і бізнесу. — 2014. — № 2. — С. 67–69.
 10. *Sheverdina O. V.* (2012), “Investment Policy of Ukraine as an Object of State Economic Policy”, *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 4 (12), p. 111–117.
 11. *Koiuda O. P., Lepejko O. P., Koiuda V. O., Hryn'ova V. M.* (2008), “Investment”, *Znannia*, p. 452.
 12. *Kviatkovs'ka L. A., Talover V. A.* (2016), “Structural elements of the formation of state investment policy”, *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Economic sciences*, vol. 17 (1), p. 46–50.
 13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On Investment Activity”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/page> (Accessed 11 April 2018).
 14. *Pshenychna V. P.* (2010), “Features of the formation and development of the mechanism of realization of the state investment policy in Ukraine”, *Ekononika ta derzhava*, vol. 6, p. 59–61.
 15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), the Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of Sustainable Development Ukraine 2020”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 11 April 2018).
 16. *Hotsuliak L.* (2016), “State investment policy: goals and objectives in the context of the formation of an innovative economy”, *Economist*, vol. 8, p. 33–36.
 17. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2016), “Information and analytical materials on the investment climate in Ukraine for 2016”, available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%20%D1%96%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96>

REFERENCES

Додаток 1. Аналіз інвестиційного клімату в Україні (Доступно 11 квітня 2018).

9. *Frolova H. I.* (2014), “Estimation of the investment climate in Ukraine”, *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu*, vol. 2, p. 67–69.



УДК 351.851(477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-26-34>

Вавренюк Сергій Анатолійович,

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробни-
чого центру Національного університету
цивільного захисту України, 61023, Украї-
на, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, (057)
700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,

кандидат наук по государственному
управлению, докторант учебно-научно-
производственного центра Националь-
ного университета гражданской защи-
ты Украины, 61023, Украина, г. Харьков,
ул. Чернышевская, 94, (057) 700 31 71,
e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,

PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational, Scientific and Produc-
tion Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Ukraine, Kharkiv,
Str. Chernyshevska, 94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

Анотація. Розкрито проблему державного регулювання вищої освіти України. Акцентовано увагу на процесі євроінтеграції під час вибору особливостей та напрямів розвитку вищої освіти в країні.

Розглянуто поняття державного управління й освіти як процесу реформування, що відбувається у сфері освітніх послуг, зокрема, вищої освіти України. Визначено, що державне управління покликане задовольняти освітні потреби суспільства для досягнення стратегічних цілей його розвитку та економіки загалом. При цьому освіта виступає об'єктом виконавчої влади та характеризується інтеграцією з усім суспільним устроєм, що, своєю чергою, вимагає виконання державного регулювання за її організацією.

Акцентовано увагу на тому, що державне управління має спрямовувати-
ся на регулювання порядку організації навчального процесу, контролювати

якість освіти, а також встановлювати порядок ліцензування та державної акредитації закладів вищої освіти. Тим самим наголошено на важливій ролі управління вищою освітою в Україні.

Визначено та вивчено органи виконавчої влади у сфері державного управління освітою, їх функції та основні повноваження щодо надання освітніх послуг у країні. Розкриваючи завдання державних органів управління сферою освіти, здійснено порівняльний аналіз з європейськими країнами та особливостями їх інституційного та функціонального стану державного управління системою вищої освіти.

Окреслено проблемні місця у вітчизняному досвіді державного управління системою вищої освіти, а саме — відсутність автономності закладів вищої освіти та низький рівень діяльності громадських консультативних органів, покликаних створювати рекомендації щодо розвитку системи вищої освіти в країні, що сприятиме її ефективності та якості.

У підсумку визначено, що для реалізації організаційно-правового механізму державного управління вищою освітою необхідно послідовно здійснювати організаційні та правові дії, які спираються на об'єктивні закони і спрямовані на реформування системи освіти.

Ключові слова: система освіти, вища освіта, державне управління, якість освіти, реформування освіти, процес євроінтеграції.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ УКРАИНЫ

Аннотация. Раскрыта проблема государственного регулирования высшего образования Украины. В первую очередь акцентировано внимание на процессе евроинтеграции при выборе особенностей и направлений развития высшего образования в стране.

Рассмотрено понятия государственного управления и образования как текущего процесса реформирования в сфере образовательных услуг, в частности, высшего образования Украины. Отмечено, что государственное управление призвано удовлетворять образовательные потребности общества для достижения стратегических целей его развития и экономики в целом. При этом образование выступает как объект исполнительной власти и характеризуется интеграцией со всем общественным строем, что, в свою очередь, требует исполнения государственного регулирования за ее организацией.

Акцентировано внимание на том, что государственное управление должно направляться на регулирование порядка организации учебного процесса, контролировать качество образования, а также устанавливать порядок лицензирования и государственной аккредитации заведений высшего образования. Тем самым указывается на важную роль управления высшим образованием в Украине.

Определены и изучены органы исполнительной власти в сфере государственного управления образованием, их функции и основные полномочия по отношению к предоставлению образовательных услуг в стране. Определяя

задачи государственных органов управления сферой образования, проведен сравнительный анализ с европейскими странами и особенностями их институционального и функционального состояния государственного управления системой высшего образования.

Отмечены основные проблемные места в отечественном опыте государственного управления системой высшего образования — это отсутствие автономности заведений высшего образования и низкий уровень деятельности общественных консультативных органов, которые призваны создавать рекомендации по развитию системы высшего образования в стране, тем самым делая его более эффективным и качественным.

В итоге определено, что для реализации организационно-правового механизма государственного управления высшим образованием необходимо последовательно совершать организационные и правовые действия, которые опираются на объективные законы и направлены на реформирование системы образования.

Ключевые слова: система образования, высшее образование, государственное управление, качество образования, реформирование образования, процесс евроинтеграции.

FEATURES OF GOVERNMENTAL REGULATION IN THE SPHERE OF EDUCATIONAL SERVICES OF UKRAINE

Abstracts. The article reveals the problem of state regulation of higher education in Ukraine. First of all, attention is focused on the process of European integration when choosing the features and directions of development of higher education in the country.

The author examines the concept of public administration and the concept of education in the light of the ongoing process of reform in the field of educational services, in particular — higher education in Ukraine. It is noted that public administration is designed to meet the educational needs of society, thereby achieving the strategic goals of its development and the economy as a whole. At the same time, education acts as an object of executive power and is characterized by integration with the entire social system, which in turn requires the implementation of state regulation for its organization.

The article focuses on the fact that public administration should be directed at regulating the organization of the educational process, controlling the quality of education, as well as establishing the procedure for licensing and state accreditation of institutions of higher education. Thus, the author points to the important role of higher education management in Ukraine.

The author also determines and studies the executive authorities in the field of public administration of education, names their functions and basic powers in relation to the provision of educational services in the country. Defining the tasks of state educational authorities, the author conducts a comparative analysis with European countries and the characteristics of their institutional and functional state of public administration of the higher education system.

In conclusion, the author notes the main problem areas in the domestic experience of public administration of the higher education system, calling among them the lack of autonomy of higher education institutions and the low level of activity of public advisory bodies, which are designed to create recommendations for the development of the country's higher education system, thereby making it more effective and quality.

Summing up, the author determines that for the implementation of the organizational and legal mechanism of public administration of higher education it is necessary to consistently perform organizational and legal actions that rely on objective laws and are aimed at reforming the education system.

Keywords: education system, higher education, public administration, quality of education, education reform, the process of European integration.

Постановка проблеми. Останнє десятиліття в нашій державі характеризується значними соціально-економічними змінами та політичними реформаціями, що торкнулись практично усіх сфер суспільства. Це стосується й сфери вищої освіти, де ці зміни проходять досить динамічно, швидкими темпами.

Сьогодні Україна йде шляхом євроінтеграції та намагається брати активну участь у розбудові європейського освітнього простору. Саме тому в даному питанні важливе місце займають органи державного управління сферою освітніх послуг. Особливо це стосується їх ефективного функціонування, особливостей взаємодії між собою, компетентного та правильного визначення цілей для інноваційного розвитку вищої освіти, що, в свою чергу, впливає на діяльність усіх закладів вищої освіти. Активність дослідників, соціологів та управлінців до проблем реформування та функціонування сфери освітніх послуг з питань вивчення державного регулювання полягає у зростанні ролі освіти та відтворенні

реалістичного соціокультурного суспільного життя, а також в економічному та інтелектуальному розвитку нашої держави.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання аналізу сучасного стану системи державного управління вищою освітою в Україні висвітлені у наукових роботах К. Андрійчука, С. Григанського, В. Вікторова, С. Домбровської, Д. Дзвінчука, В. Кременя, В. Лугового, І. Сікорської, В. Сиченка, А. Скідина та ін.

Постановка завдання. При вивченні організаційних, правових та інших положень та теоретичних висновків, що характеризують специфіку сфери освітніх послуг як об'єкта державного управління, визначити особливості державного регулювання даної сфери як одного з перспективних напрямів державної освітньої політики.

Виклад основного матеріалу. Новітня політика України в контексті реформування освітньої системи виражається в різних нововведеннях, що виявляються в інноваційних проєктах та програмах розвитку сфери

освітніх послуг вищої школи, та переслідує головну мету, яка полягає у підвищенні якості освітніх послуг, що надаються сучасною школою [1].

Серед особливостей реалізації освітніх послуг вищої школи в умовах реформування вітчизняного ринку освіти варто відзначити відхід від державного адміністративного регламентування у взаємовідносинах між соціальними суб'єктами, а на відміну цьому — застосування методів економічного та нормативно-правового регулювання та їх взаємодії на різних рівнях. З такої позиції державне регулювання сфери освітніх послуг виглядає ефективнішим за державне управління, тому що найкраще відповідає соціально-економічному значенню, що відводиться освітній галузі у сучасному суспільстві.

Для розкриття поставлених завдань у цій статті варто визначити зміст базових дефініцій “державне регулювання” та “освіта”.

Державне регулювання в освітній галузі є комплексом соціально-економічних, нормативно-правових, організаційних та інших методів направляючого впливу на агентів освітнього простору з метою забезпечення сприятливих умов для задоволення освітніх потреб та досягнення стратегічних цілей суспільного розвитку. Це трактування державного регулювання в контексті розгляду питань освіти досить поширене та не викликає у науковій громадськості достатньо серйозної дискусії [2].

А освіта є комплексом взаємопов'язаних галузей, що забезпечують отримання соціально-культурних послуг, пов'язаних з вихованням, передачею та отриманням знань, а також

виробленням професійних навичок з трудової діяльності.

Закон України “Про освіту” вказує на те, що освіта є цілеспрямованим процесом виховання та навчання в інтересах людини, суспільства, а також держави, який супроводжується констатацією досягнень. При цьому в Законі йдеться про те, що отримання освіти полягає в досягненні та підтвердженні певного освітнього рівня та засвідчується відповідним документом.

Серед обов'язків держави виділяється необхідність підтримки різних форм освіти та самоосвіти. Також освіта, виступаючи об'єктом виконавчої влади, характеризується глибокою інтеграцією з усім суспільним устроєм. У сфері освіти зайнята третина населення — це споживачі освітніх послуг [3].

Так, ми можемо сказати, що освіта є сферою, яка традиційно має високий рівень державного регулювання, у зв'язку з чим природою основної частини відносин у сфері освіти є адміністративно-правова. Інакше кажучи, норми адміністративного права регулюють порядок організації навчального процесу, контролюють якість освіти, встановлюють порядок установи, ліцензування та державної акредитації освітніх організацій. Крім того, нормами адміністративного права визначається порядок та управління державними або муніципальними організаціями освіти, здійснюється регуляція взаємовідносин суб'єктом освітньої діяльності з органами виконавчої влади.

У нашій державі для управління сферою вищої освіти задіяні органи державного управління вищою

освітою на різних рівнях. Сьогодні в руках держави знаходяться основні важелі впливу на освітню сферу, а найбільше значення належить державному управлінню вищою освітою. Такий процес має організуючий, цілеспрямований та регулюючий вплив з боку держави на систему вищої освіти, на який покладена функція виконавчого та розпорядчого характеру. Дане управління відбувається в процесі реалізації державної влади завдяки спеціально уповноваженими органами, які застосовують державно-владні повноваження та виконують визначені управлінські функції, завдяки яким відбувається упорядкування суспільних відносин у сфері вищої освіти, досягаються поставлені цілі, удосконалюється структура та організація освітнього процесу [4].

Підсумовуючи зазначене, варто сказати, що саме державному управлінню відведена основна роль в управлінні вищою освітою в нашій державі, яку забезпечують органи управління різних рівнів, яким притаманна внутрішня організація та які мають відповідні повноваження стосовно закладів вищої освіти, а також органів державного управління.

Одним із основних моментів є те, що для діяльності державних органів управління повинна бути чітка нормативно-правова база. На сьогодні такою нормативно-правовою базою в нашій державі є закони та нормативно-правові акти, а саме: Конституція України, Закони України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, Національна доктрина розвитку освіти, а також укази Президента України та постанови Верховної ради України, Ка-

бінету Міністрів України, що спрямовуються на регулювання сфери вищої освіти.

До органів, яким надана функція управління вищою освітою відповідно до ст. 11 Закону України “Про освіту”, можна віднести: Міністерство освіти і науки України, міністерства та відомства України, яким підпорядковуються заклади вищої освіти, Вища атестаційна комісія України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм управління, відділи освіти. У цьому Законі також висвітлені обов’язки органів державної виконавчої влади, які керують у галузі освіти. Також на дану галузь впливають укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів як нормативного, так й індивідуального характеру. Для кожного освітнього та профільного рівнів Кабінет Міністрів України затверджує державні стандарти, в яких визначені вимоги до змісту, обсягу та рівню освітньої та фахової підготовки в нашій державі. Саме такі стандарти застосовуються для оцінки освітнього та профільного рівнів громадян незалежно від форми одержаної освіти. Один раз на 10 років державні стандарти можуть підлягати перегляду та перезатвердженню. Головним державним та центральним органом, якому надано право управління цілою галуззю, є Міністерство освіти і науки України.

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про освіту” та Положення № 773/2000 на Міністерство освіти і науки України покладені завдання:

- брати участь при визначенні державної політики в галу-

зі освіти та науки, а також у професійній підготовці висококваліфікованих кадрів, розробляти програми для розвитку освіти загалом та державних стандартів освіти;

- встановлювати державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначати мінімальні нормативи фінансового та матеріально-технічного забезпечення закладів вищої освіти;
- здійснювати навчально-методичне керівництво та контроль за дотриманням державних стандартів освіти, а також державного інспектування;
- проводити державну акредитацію закладів вищої освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видавати їм ліцензії та сертифікати;
- розробляти проекти положень для закладів, які в подальшому затверджуватимуться Кабінетом Міністрів України;
- здійснювати керівництво державними закладами вищої освіти України.

Заклади вищої освіти також підпорядковуються міністерствам та центральним органам виконавчої влади, які разом з Міністерством освіти і науки України здійснюють державну політику в галузі освіти, науки та професійної підготовки висококваліфікованих кадрів. При цьому дані міністерства та інші центральні органи влади, яким підпорядковуються заклади вищої освіти, приймають акти в межах своєї компетенції. Вони є обов'язковими для виконання місцевими органами

державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також підпорядкованими їм органами управління освітою та закладами вищої освіти визначеного профілю незалежно від форми власності [5].

Робота Вищої атестаційної комісії України забезпечується відповідно до ст. 13 Закону України "Про освіту". Вона організовує та проводить атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів, здійснює керівництво з присудження наукових ступенів та присвоює вчені звання старшого наукового співробітника. Місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування надані повноваження утворювати органи управління освітою, що, своєю чергою, спрямовані на управління закладами вищої освіти, які належать комунальній власності, організацію навчально-методичного забезпечення університетів, підвищення та вдосконалення професійних кваліфікацій педагогічних працівників, а також їх перепідготовку та проведення атестації, проводять контроль за встановленими вимогами щодо змісту, рівня та обсягу освіти, здійснюють атестацію навчальних закладів, які знаходяться у комунальній власності.

Сьогодні на Міністерство освіти і науки України покладені обов'язки реформування освіти в нашій державі, забезпечення відповідного рівня освіти, що буде конкурентоспроможним в Європі та світі, а також досягнення світових стандартів для того, щоб випускники українських закладів вищої освіти відповідали рівню умінь та знань, а їх дипломи визнавалися за кордоном [6].

Якщо розглядати європейський досвід в плані інституційної та функціональної складової державного управління системою вищої освіти, варто відзначити наступне. Серед більшості країн Європи, а це стосується і нашої держави, вся відповідальність за галузь вищої освіти лягає на профільне міністерство або на центральний керівний орган, в різних країнах він називається по-різному. У Великобританії він має назву Департамент з питань вищої освіти, інновацій та мистецтва, в Норвегії та Фінляндії — Міністерство освіти і науки, у Франції — Міністерство вищої освіти і наукових досліджень.

Для регулювання галузі вищої освіти багато функцій регіонального рівня в плані управління закладами вищої освіти покладені на агентства-посередники, органи громадського самоврядування, а також великий спектр повноважень надано самим закладам вищої освіти, які вже мають відповідну автономію [7].

Аналізуючи вітчизняний досвід державного управління системою вищої освіти, ми таким результатом поки що похвалитися не можемо. У нашій державі на законодавчому рівні визначено автономність закладів вищої освіти, проте в реаліях цього ми не спостерігаємо. Також у системі управління сферою вищої освіти та задля врахування можливих інтересів включені громадські консультативні органи, до яких варто віднести: Громадську гуманітарну раду при Президенті України, Громадську раду при Міністерстві освіти і науки. Однією з важливих одиниць у струк-

турі громадських органів, які мають вагомий вплив на галузь вищої освіти, є Спілка ректорів закладів вищої освіти. Для їх діяльності характерною є структурованість, проте варто зазначити, що вона ще знаходиться не на високому рівні та не досить ефективна, тому що їх рекомендації не знаходять місця в практичному втіленні державного управління системою вищої освіти.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи сказане, варто зазначити, що реалізація організаційно-правового механізму можлива лише при послідовному впровадженні організаційних та правових дій, які засновуватимуться на об'єктивних законах та базових принципах, а також матимуть цільову спрямованість та функціональну визначеність із застосуванням відповідних методів, які спрямовуватимуться на досягнення мети.

Щоб досягати цілей державного управління, окрім організаційно-правового регулювання, необхідно сферу вищої освіти забезпечувати ресурсами, до яких важливо віднести фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні. Якщо розглядати галузь вищої освіти в контексті механізмів державного управління, бюджетне фінансування буде найважливішим важелем впливу нашої держави на всю систему освіти загалом та на окремі освітні установи.

Тому для ефективного функціонування всієї системи освіти та можливості її безперервного розвитку важливим моментом є правильна організація фінансування освітніх установ з боку держави та повна її підтримка.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вавренюк С. А. Сучасний стан та проблеми дворівневої структури в системі вищої освіти України / С. А. Вавренюк // Право та державне управління: зб. наук. пр. Запоріжжя: Вид-во Класичний приватний ун-т, 2018. — Вип. 3 (2). — С. 11–15.
2. Домбровська С. М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми держ. упр. — 2011. — № 2. — С. 107–113.
3. Плахотнік О. В. Гармонізація національної та європейської освіти в сучасних умовах їх реформування / О. В. Плахотнік // Зб. наук. пр. Військ. ін-ту Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. — 2015. — Вип. 50. — С. 344–351.
4. Товканець О. Менеджмент освіти в політиці формування європейської освітньої стратегії / О. Товканець // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Педагогіка. Соціальна робота. — 2016. — Вип. 2. — С. 257–262.
5. Гедікова Н. П. Державна політика у сфері вищої освіти України в контексті європейських освітніх стандартів // Сучас. суспільство. — 2016. — Вип. 1. — С. 4–17.
6. Сухарніков Ю. Нормативно-правові підстави для модернізації вищої освіти в Україні // Вища шк. — 2014. — № 10. — С. 20–39.
7. Хоружий Г. Інституційні засади європейської вищої освіти / Г. Хоружий // Вища шк. — 2016. — № 11/12. — С. 28–42.

REFERENCES

1. Vavrenyuk S. A. (2018). Suchasnij stan ta problemi dvorivnevoyi strukturi v sistemi vishoyi osviti Ukrayini [The

current state and problems of the two-tier structure in the system of higher education of Ukraine]. Law and Public Administration: a collection of scientific works. Issue 3 (2), p. 11–15.

2. Dombrovska S. N. (2011). Mehanizmi realizaciyi derzhavnoyi politiki v galuzi vishoyi osviti [Mechanisms for the implementation of state policy in the field of higher education]. Actual problems of public administration. № 2, p. 107–113.
3. Plakhotnik O. V. (2015). Garmonizaciya nacionalnoyi ta yevropejskoyi osviti v suchasniy umovah yih reformuvannya [Harmonization of national and European education in the current conditions of their reform]. Sb. sciences Troops' troops. other Kiev. nats un-th them Taras Shevchenko. Issue 50, p. 344–351.
4. Tovkanets O. (2016). Menedzhment osviti v politici formuvannya yevropejskoyi osvitnoyi strategiyi [Management in the Policy of the Formation of a European Educational Strategy]. Nauk. Visn Uzhhorod nats un-t Series: Pedagogy. Social work. Issue 2, p. 257–262.
5. Gedikova N. P. (2016). Derzhavna politika u sferi vishoyi osviti Ukrayini v konteksti yevropejskikh osvitnih standartiv [State policy in the sphere of higher education of Ukraine in the context of European educational standards]. Contemporary society. Issue 1, p. 4–17.
6. Sukharnikov Yu. (2014). Normativno-pravovi pidstavi dlya modernizaciyi vishoyi osviti v Ukrayini [Normative-legal grounds for the modernization of higher education in Ukraine]. Higher School. № 10, p. 20–39.
7. Horuzhi G. (2016). Institutijni zasadi yevropejskoyi vishoyi osviti [Institutional Principles of European Higher Education]. Higher School. № 11/12, p. 28–42.

УДК: 352.07:338.46/338.49

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-35-45>

Васильєва Наталія Вікторівна,

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, 03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (067) 765 14 69, email: vasilyeva.nadu@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4678-4333

Васильєва Наталья Викторовна,

доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (067) 765 14 69, email: vasilyeva.nadu@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4678-4333

Vasylieva Nataliia Victorovna,

Doctor of Science in Public Administration, associate professor, professor Department of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +38 (067) 765 14 69, email: vasilyeva.nadu@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4678-4333

Васильєва Олександра Іллівна,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України, 03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (067) 426 95 28, email: sandra_nadu@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1812-4557

Васильєва Александра Ильинична,

доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры публичного управления и публичной службы Национальной академии государственного



управління при Президенті України, 03057, Київ, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (067) 426 95 28, email: sandra_nadu@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1812-4557

Vasylieva Oleksandra Ilyinichna,

Doctor of Science in Public Administration, professor, professor Department of Public Administration and Public Service of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +38 (067) 426 95 28, email: sandra_nadu@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1812-4557

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Анотація. Встановлено, що сталий територіальний розвиток неможливий без партнерства органів публічної влади й бізнесу. Зазначено, що державно-приватне партнерство — це інституційний та організаційний альянс між владними органами і бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів у різних сферах діяльності. З'ясовано, що це передача бізнесу частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися за рахунок бюджетного фінансування. Приділено увагу формам державно-приватного партнерства. Проаналізовано сучасний стан реалізації місцевих проектів державно-приватного партнерства, виявлено актуальні проблеми та розкрито напрями вдосконалення фінансування розвитку територій. Доведено, що партнерство органів влади і приватного сектору спрямоване на підвищення ефективності впровадження інфраструктурних проектів на місцевому рівні, вирішення важливих питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів територіальної громади щодо отримання якісних послуг. Перелічено сфери і сектори застосування державно-приватного партнерства. Зазначено переваги застосування державно-приватного партнерства. Наведено статистичні дані і динаміка реалізації проектів, що реалізуються на засадах державно-приватного партнерства. Також наведено приклад застосування державно-приватного партнерства як інструменту розвитку територій. Акцентовано увагу на інституційному середовищі реалізації проектів державно-приватного партнерства. Обґрунтовано доцільність гармонізації концесійного законодавства із законодавством про державно-приватне партнерство, імплементації кращого міжнародного досвіду до правового регулювання в Україні. Наголошено на необхідності розвитку державно-приватного партнерства як інструменту розвитку територій в умовах реалізації реформи децентралізації владних відносин.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти, розвиток територій.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация. Установлено, что стабильное территориальное развитие невозможно без партнерства органов публичной власти и бизнеса. Отмечено, что государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между властью и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в разных сферах деятельности. Выяснено, что это передача бизнесу части полномочий, ответственности и рисков по реализации инвестиционных проектов, которые традиционно внедрялись за счет бюджетного финансирования. Уделено внимание формам государственно-частного партнерства. Проанализировано нынешнее состояние реализации местных проектов государственно-частного партнерства, выявлены актуальные проблемы и раскрыты направления улучшения финансирования развития территорий. Доказано, что государственно-частное партнерство направлено на повышение эффективности инфраструктурных проектов на местном уровне, решение важных вопросов местного значения, удовлетворение потребностей и интересов территориальной общины в получении качественных услуг. Перечислены сферы и секторы применения государственно-частного партнерства. Раскрыты преимущества применения государственно-частного партнерства. Приведены статистические данные и динамика реализации проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства. Также приведен пример применения государственно-частного партнерства как инструмента развития территорий. Акцентируется внимание на институциональной среде реализации проектов государственно-частного партнерства. Обосновано целесообразность гармонизации концессионного законодательства с законодательством о государственно-частном партнерстве, имплементации положительного международного опыта в правовое регулирование в Украине. Указано на необходимости развития государственно-частного партнерства как инструмента территорий в условиях реализации реформы децентрализации властных отношений.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проекты, развитие территории.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Abstract. The article establishes that sustainable territorial development is impossible without the partnership of public authorities and business. It is noted that Public Private Partnership (PPP) is an institutional and organizational alliance between authorities and business for the purpose of realization of socially significant projects in various spheres of activity. It is revealed that this transfer of business is part of the powers, responsibilities and risks associated with the implementation of investment projects that have traditionally been implemented through budget financing. The attention was paid to the forms of public private

partnership. The current state of realization of local public private partnership projects is analysed, actual problems have been identified and directions of financing of development of territories have been clarified. It is proved that the partnership between the authorities and the private sector is aimed at increasing the efficiency of the implementation of infrastructure projects at the local level, solving important issues of local importance and meeting the needs and interests of the territorial community in obtaining quality services. There are listed spheres and sectors of application public private partnership. There are mentioned advantages of the use of public private partnership. The statistical data and the dynamics of realization of projects implemented on the basis of public private partnership are presented. An example of the use of public private partnership, as an instrument for the development of territories, is presented. Attention is paid to the institutional environment of the implementation of public private partnership projects. The expediency of harmonization of concession legislation with the legislation on public private partnership and implementation of best international experience in legal regulation in Ukraine is substantiated. The necessity of development of public private partnership as an instrument of development of territories in the conditions of realization of the decentralization of power relations reform is pointed out.

Keywords: Public Private Partnership (PPP), projects and development of the territory.

Постановка проблеми. Органам місцевої влади складно ефективно реалізовувати Програми соціально-економічного розвитку територіальних громад. Бюджетного фінансування не вистачає на здійснення проектів з капітального будівництва, утримання доріг, придбання устаткування й обладнання, модернізацію підприємств житлово-комунальної сфери, закладів соціально-гуманітарної сфери: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, забезпечення населення якісними послугами. Зазначене свідчить про актуальність державно-приватного партнерства, тому що сталий територіальний розвиток неможливий без співробітництва органів державної виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування й бізнесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання щодо розвитку державно-приватного партнерства висвітлені у працях вітчизняних науковців [1; 2; 4-6; 8] та ін. Незважаючи на це державно-приватне партнерство як інструмент фінансування розвитку територій потребує додаткового дослідження.

Формулювання цілей (мети) статті. У статті проаналізовано сучасний стан реалізації місцевих проектів державно-приватного партнерства, виявлено актуальні проблеми та розкрито напрями вдосконалення фінансування розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Встановлено, що державно-приватне

партнерство — це інституційний та організаційний альянс між владними органами і бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів у різних сферах діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення публічних послуг населенню [1]. Державно-приватне партнерство дає змогу залучати фінансові ресурси приватного сектору в соціальну інфраструктуру, полегшуючи органам влади виконувати покладені на них обов'язки щодо надання публічних послуг населення. Тобто, це передача бізнесу частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися за рахунок бюджетного фінансування.

На думку Б. О. Винницького, М. І. Лендєл, Б. П. Онищук та ін. вчених, захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладені договори [2, с. 13]. Партнерство органів влади і приватного сектору є одним із шляхів підвищення ефективності впровадження інфраструктурних проектів на місцевому рівні, вирішення важливих питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів територіальної громади щодо надання якісних публічних послуг. Використання державно-приватного партнерства дає можливість місцевій владі зменшувати бюджетні видатки, прискорювати процес будівництва та здачі в експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури, впроваджувати передові інноваційні технології, використовувати новаторські

здібності та ефективні методи роботи. Водночас органи державної влади та органи місцевого самоврядування створюють для бізнесу податкові та інші пільгові умови, виконують адміністративно-контрольні функції.

Зазначимо, що вітчизняне законодавство містить широкий перелік сфер і секторів застосування державно-приватного партнерства, зокрема [3, с. 4]:

- 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, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- збір, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- поводження з відходами, крім збирання та перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво і впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт жит-

лових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;

- встановлення модульних будинків і будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- надання послуг у сфері освіти й охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.

Партнерство державного і приватного секторів може набувати різноманітних форм залежно від ступеню їх залучення та рівня ризику, який вони приймають на себе — це договори на виконання робіт і надання публічних послуг, поставку продукції для потреб територіальної громади тощо, діяльність спільних підприємств. У міжнародній практиці найбільш поширеними формами публічно-приватного партнерства є концесія, лізинг та оренда.

Дослідивши особливості кожної форми державно-приватного партнерства, виявлено, що договори концесії про спільну діяльність або змішаний є найбільш доцільними інструментами для структурування правовідносин між приватним партнером і центральним або місцевим органом виконавчої влади й органом місцевого самоврядування для залучення інвестицій. На відміну від порядку визначення приватної сторони в інших формах державно-приватного партнерства чинне законодавство встановлює чіткий порядок та умови відбору концесіонера. Достатньо детальне врегулювання концесійних відносин забезпечує достатній рівень правової визначеності та повною мірою дає змогу реалізувати проекти

концесії. Договірні відносини оренди (лізинг) і спільної діяльності можуть розглядатися як механізм залучення приватних інвестицій у випадку, якщо проект не передбачає значних інвестицій та масштабного будівництва. Управління майном не передбачає здійснення платежів і, зазвичай, не передбачає значного обсягу інвестицій в активи, що передані за таким договором. Інвестиційний договір недостатньо відрегульовано у чинному законодавстві, що зумовлює проблематичність його використання для структурування великих інвестиційних проектів [4, с. 37].

Встановлено, що державно-приватне партнерство необхідно застосовувати для прискорення технічного переоснащення й підвищення ресурсо- й енергоефективності житлово-комунального господарства та модернізації інфраструктури. Серед головних проблем у житлово-комунальному господарстві, які потребують нагального вирішення, зазначено: старіння житлового фонду та відсутність коштів на його реконструкцію; монополізм і нерозвиненість ринкових механізмів, не виправдане зростання вартості комунальних послуг низької якості; зношеність основних фондів; застарілі технології; недостатній інноваційний потенціал; невідповідність значної частини працівників житлово-комунальних підприємств сучасним вимогам управління; пасивність населення тощо. Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством, незадовільний техніко-економічний стан комунальних підприємств і зволікання з реформуванням житлово-комуналь-

ної сфери призвели до того, що підприємства галузі не спроможні ефективно працювати в ринкових умовах, надавати споживачам послуги належного рівня та якості [5, с. 38–39].

Статистичні данні Мінекономрозвитку за 2012–2016 рр., свідчать про підвищення зацікавленості приватної і державної сторін до такої співпраці (рис. 1). Серед договорів, які були укладені, переважають концесії. Зауважимо, що дані наведені без урахування договорів концесії, які реалізовувалися на території АР Крим (станом на 01.01.2014 р. реалізовувалося 63 проекти) та Донецької й Луганської області (9 проектів), оскільки об'єкти, відповідно до яких укладено договори, знаходяться на території непідконтрольній українській владі [6, с. 18].

За даними центральних і місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.07.2018 р. було укладено 192 договори, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір ДПП), 126 договорів не реалізується (4 договори — закінчено термін дії, 9 — розірвано, 113 — не виконуються). Зазначені проекти реалізуються

в наступних сферах господарської діяльності: збір, очищення та розподілення води (31 договір, що становить 47,0 % від загальної кількості); виробництво, транспортування і постачання тепла (8–12,1 %); оброблення відходів (7–10,6 %); 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 (7–10,6 %); управління нерухомістю (4–6,1 %); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (3–4,5 %); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1–1,5 %); охорона здоров'я (1–1,5 %); інші (4–6,1 %) [7].

Далі наведемо приклад застосування державно-приватного партнерства як інструменту фінансування розвитку територій. Так, у м. Малин Житомирської області “Школа-ліцей № 1 ім. Н. Сосніної”, загальноосвітня школа № 2 і дитячо-юнацька спортивна школа (сумарна загальна площа будівель 17 тис. м², понад 1800 учнів і викладачів) опалювалися котлами, які перебували у поганому технічному

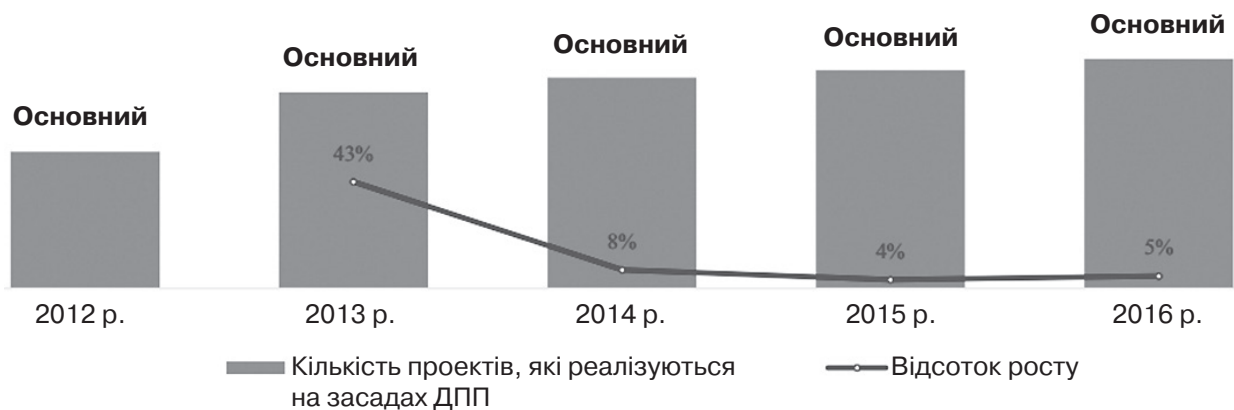


Рис. 1. Динаміка реалізації проектів, які реалізуються на засадах державно-приватного партнерства

стані, що призводило до надмірного споживання тепла й електроенергії. Тому органи місцевого самоврядування вирішили за допомогою державно-приватного партнерства провести експертизу, залучити фінансові ресурси та технології з боку бізнесу. У 2014 р. між Малинською міською радою та ТОВ “Енергія тепла” у рамках здійснення державно-приватного партнерства було укладено договір про спільну діяльність строком на 15 років з дня підписання.

У результаті реалізації проекту міська влада отримала економію коштів, стабільне теплопостачання (дров’яне паливо є набагато дешевшим за імпортований природний газ) і покращення бізнес-клімату. Приватний партнер отримав стабільного довгострокового споживача послуг з опалення; репутацію підприємства, яке успішно пройшло конкурсну процедуру та уклало договір без використання непрозорих засобів впливу. Держава — підвищення енергетичної незалежності, зменшення впливу на зміну клімату і позитивний приклад для подальших проектів ДПП [4, с. 75–79].

Встановлено, що серйозною перешкодою на шляху реалізації проектів державно-приватного партнерства є загальний стан інституційного середовища, в якому приватному партнеру доводиться реалізовувати проект. Так, на думку В. Гарбариніної, потребує вдосконалення інституційне середовище реалізації державно-приватного партнерства в Україні та пошук шляхів виявлення пріоритетів розвитку території та вибору оптимальних інструментів реалізації проектів. Основними причинами, які

мають спонукати державу до здійснення проектів державно-приватного партнерства, є переваги, пов’язані з підвищенням ефективності, активним залученням інновацій і забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання якісних публічних послуг шляхом створення конкурентного середовища. Головною перевагою державно-приватного партнерства для приватного сектора є те, що вони отримують можливість для інвестицій у галузі соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень, а отже, розширюють свої інвестиційні можливості [8, с. 180–181].

Більшість дослідників дотримуються думки: інструмент державно-приватного партнерства найкраще підходить для залучення інвестицій в інфраструктурні галузі, тому що:

- довгостроковість угоди дає змогу учасникам здійснювати планування на тривалий період;
- приватний партнер отримує можливість вільно приймати управлінські та господарські рішення, здійснювати інвестиції в гарантовані місцевою владою проекти, отримувати стабільний дохід протягом певного проміжку часу;
- бізнес має лише права володіння і користування об’єктом державної чи комунальної власності, а державні чи місцеві органи влади — важелі впливу на приватного партнера, якщо порушенні умови угоди;
- органи публічної влади отримують від приватної сторони передові методи і технології управління, що позитивно позначається на якості публічних послуг;

- територіальна громада частково знімає з себе ризики функціонування інфраструктурних об'єктів і перевищення кошторисної вартості будівництва;

- інвестор дотримується встановлених договором строків реалізації проекту, оскільки від цього залежить повернення інвестицій; для органів влади така затримка має суттєві негативні соціально-економічні ефекти;

- присутні значні стимули щодо зниження фактичної вартості реалізації проекту внаслідок конкуренції серед учасників конкурсу.

Встановлено, що підвищення ефективності економіки потребує залучення приватних вітчизняних та іноземних інвестицій. Україна має значний потенціал щодо співробітництва і взаємного інвестування у різні галузі. Досвід багатьох країн з різними економічними системами, рівнем розвитку ринкових відносин свідчить, що одним із найбільш ефективних шляхів покращення кількісних і якісних характеристик діяльності об'єктів державної та комунальної власності є залучення приватного капіталу й управління цими об'єктами на умовах державно-приватного партнерства.

Результатом удосконалення законодавства у сфері державно-приватного партнерства, включаючи концесійне, є систематизація чинних законів, що регулюють здійснення концесійної діяльності, гармонізація концесійного законодавства із законодавством про державно-приватне партнерство, імплементація кращого міжнародного досвіду у правове регулювання в Україні, забезпечення можливості застосуван-

ня законодавчих норм для всіх сфер діяльності. Проектом нової редакції Закону України “Про концесії” (від 15.03.2018 р. № 8125) передбачено внесення змін у понад 30 законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність до положень законопроекту та усунення бар'єрів для реалізації концесійних проектів [9].

Законопроекти “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення умов для модернізації інфраструктури шляхом реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі концесії” (від 15.03.2018 № 8127) і “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення умов для модернізації інфраструктури шляхом реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі концесії” (від 15.03.2018 р. № 8126) пропонують запровадити міжнародно визнані підходи з врегулювання фінансових питань [9]. Держава стимулюватиме зацікавленість потенційних приватних партнерів у реалізації масштабних і суспільно значущих проектів державно-приватного партнерства. Органи публічної влади зможуть залучити інвестиції на модернізацію та створення нової інфраструктури, поліпшити якість публічних послуг, сприяти прискореному економічному зростанню тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, для покращення існуючої ситуації доцільно використовувати різні форми державно-приватного партнерства з метою успішної реалізації державних і регіональних стратегій соціаль-

но-економічного розвитку, створити сприятливе нормативно-правове й інституційне середовище, забезпечити державну підтримку та гарантії партнерам з приватного сектору, залучати інститути громадянського суспільства, запровадити публічний контроль за виконанням договірних зобов'язань всіма учасниками-партнерами. Державно-приватне партнерство має стати пріоритетним інструментом розвитку територій в умовах реалізації реформи децентралізації владних відносин, чому будуть присвячені наші подальші дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — РАН ; Институт мировой экономики и международных отношений. — М. : Наука, 2005. — 315 с.
2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. О. Винницький, М. І. Лендсьєл, Б. П. Онищук та ін. — К. : К.І.С., 2008. — 146 с.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Офіц. сайт Верховної Ради України. — <https://zakon.rada.gov.ua>
4. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів / Програма U-LEAD. — К., 2017. — 106 с.
5. Васильєва О. І. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства / О. І. Васильєва, Н. Г. Дутко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — Вип. 1/2012. — К. : АМУ, 2012. — С. 37–48.
6. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні : практ. посіб. / Ю. Гусєв, Т. Бойчук, А. Хорошун, Т. Садова та ін. ; SPILNO. — К., 2017. — 94 с.
7. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. — <http://www.me.gov.ua>
8. Гарбариніна В. Підвищення рівня інституційної спроможності органів публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства / В. Гарбариніна // Ефективність державного управління. — 2016. — Вип. 1/2 (46/47). — Ч. 1. — С. 180–187.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України / законотворчість. — <http://w1.c1.rada.gov.ua>

REFERENCES

1. Varnavskiy V. G. (2005). Partnerstvo gosudarstva i chastnogo sektora: formy, proekty, riski [Government and Private Sector Partnership: Forms, Projects, Risks]. Moscow: Nauka [in Russian].
2. Vynnytskyi B. O., Lendiel M. I., Onyshchuk B. P., et al. (2008). Dosvid ta perspektyvy vprovadzhennia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom [Experience and Perspectives of Implementation of Public-Private Partnerships in Ukraine and Abroad]. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy "Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo" : vid 01.07.2010 r., № 2404-VI [Law of Ukraine "On public-private partnership" from 01.07.2010 r., № 2404-VI]. (n.d.).

- zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].
4. Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm realizatsii novoi rehionalnoi polityky: mozhlyvosti zastosuvannia ta praktychni aspekty pidhotovky i vprovadzhennia investytsiinykh proektiv [Public-Private Partnership as a Mechanism for Implementing a New Regional Policy: Opportunities and Practical Aspects of Preparing and Implementing Investment Projects]. (2017). Kyiv [in Ukrainian].
 5. *Vasylieva O. I., Dutko N. H.* (2012). Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sferi zhytlovo-komunalnoho hospodarstva [Development of public-private partnership in the sphere of housing and public works]. *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia* — Scientific Bulletin On Public And Municipal Administration, 1, 37–48 [in Ukrainian].
 6. *Husiev Yu., Boichuk T., Khoroshun A., Sadova T., et al.* (2017). Realizatsiia proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini [Realization of public-private partnership projects in Ukraine]. Kyiv, Zhovten [in Ukrainian].
 7. Ofitsiinyi sait Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy [Official website of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine]. www.me.gov.ua. Retrieved from <http://www.me.gov.ua> [in Ukrainian].
 8. *Harbarynina V.* (2016). Pidvyshchennia rivnia instytuttsiinoi spromozhnosti orhaniv publichnoi vlady v umovakh realizatsii polityky derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Improvement of institutional capacity of public authorities in the conditions of realization of public-private partnership policy]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* — Efficiency of public administration, 1/2(46/47), 1, 180-187 [in Ukrainian].
 9. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. rada.gov.ua. Retrieved from <http://rada.gov.ua> [in Ukrainian].



УДК 351.88

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-46-56>

Воротин Валерий Евгеньевич,

доктор наук по государственному управлению, профессор, заведующий отделом комплексных проблем государственного строительства, Институт законодательства Верховного Совета Украины, 04053, Киев, Нестеревский переулок, 4, тел.: +38 (050) 232 71 10, e-mail: vevorotin@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4545-612X

Воротін Валерій Євгенович,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення, Інститут законодавства Верховної Ради України, 04053, Київ, Несторівський провулок, 4, тел.: +38 (050) 232 71 10, e-mail: vevorotin@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4545-612X

Vorotin Valerii Yevgenievich,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the department of complex problems of state-building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 04053, Kyiv, Provulok Nestorivskiy, 4, tel.: +38 (050) 232 71 10, e-mail: vevorotin@gmail.com. e-mail: vevorotin@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4545-612X

Ширинова Алия Фехруз кизи,

аспирант Киевского национального уни-

верситета имени Тараса Шевченко, 01033, Киев, ул. Владимирская, 60, тел.: +99 451 500 88 87, e-mail: shirinovaliyya@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7646-2944

Ширинова Алія Фехруз кизи,

аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 01033, Київ, вул. Володимирська, 60, тел.: +99 451 500 88 87, e-mail: shirinovaliyya@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7646-2944

Shirinovaliyya Fehrutz kizi,

graduate student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 01033, Kyiv, 60, Str. Volodymyrska, tel.: +99 451 500 88 87, e-mail: shirinovaliyya@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7646-2944

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ТАМОЖЕННЫМИ ПРОЦЕДУРАМИ В СТРАНАХ ГУАМ

Аннотация. Актуальность исследования данной темы обусловлена проблемой изучения риска и управления рисками, возникла еще в XX в. и актуальна сегодня. Риск играет особую роль в экономике, управлении и государственном управлении. Собственно, деятельность этих сфер невозможна без определенности и эффективного регулирования. В области государственного строительства достаточно часто возникают различные аварии и конфликты, вызванные разными причинами: природными явлениями, политическими событиями в определенных странах или между государствами, изменениями в законодательстве, налоговым регулированием, колебаниями цен и обменных курсов, конкуренцией, выполнением договорных обязательств, в частности, это присуще странам – членам ГУАМ (Грузия, Украина, Молдова, Азербайджан).

Теоретической основой для этой исследовательской работы послужили определенные наработки по государственному управлению украинских ученых В. Воротина, Е. Романенка, И. Чаплай, Р. Щёкина и других, а также законодательные акты и документы стран – членов ГУАМ. В то же время необходимо отметить, что в странах ГУАМ присутствует лишь частичное рассмотрение этих проблем.

На сегодня таможенная система как орган государства сталкивается с проблемами управления и достаточно сложной организационной схемой работы, которая характеризуется высокими рисками. В целом риск можно оценить как меру снижения эффективности хозяйственной деятельности из-за воздействия внешних и внутренних причин. Необходима разработка системы мер в рамках стратегии таможенного контроля, связанных с оценкой рисков и мониторингом самого процесса в странах ГУАМ.

Таким образом, главной целью исследования является целостное изучение роли, значения и перспектив управления рисками как одного из современных подходов в государственном управлении таможенными процедурами в странах – членах ГУАМ.

Современные правительства пытаются решить проблемы неопределенности и неуправляемости национальных организационных систем, которые характеризуются высокими рисками.

В целом риск можно оценить как следствие эффективности деловой активности и необходимости привлечения внешнего и внутреннего контроля.

Ключевые слова: страны ГУАМ, таможенный риск, таможенный контроль, показатели риска.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ПРОЦЕДУРАМИ В КРАЇНАХ ГУАМ

Анотація. Актуальність дослідження даної теми зумовлена проблемою вивчення ризику та управління ризиками, що виникла ще у XX ст. й актуальна ще сьогодні. Ризик відіграє особливу роль в економіці, управлінні та державному управлінні. Власне, діяльність цих сфер неможлива без визначеності та ефективного регулювання. У сфері державного будівництва доволі часто виникають різні аварії та конфлікти, викликані різними причинами: природними явищами, політичними подіями в певних країнах або між державами, змінами в законодавстві, податковим регулюванням, коливаннями цін та обмінних курсів, конкуренцією, виконанням договірних зобов'язань. Зокрема, це притаманне країнам – членам ГУАМ (Грузія, Україна, Молдова, Азербайджан).

Теоретичним підґрунтям для цієї дослідницької роботи є певні дослідження державного управління українських науковців В. Воротіна, Є. Романенка, І. Чаплай, Р. Щокіна та інших, а також законодавчі акти та документи країн – членів ГУАМ. Водночас необхідно зазначити, що в країнах ГУАМ ці проблеми розглядалися частково.

На сьогодні митна система як орган держави стикається з проблемами управління та досить складною організаційною схемою роботи, що характеризується високими ризиками. Загалом ризик можна оцінити як міру зниження ефективності господарської діяльності через вплив зовнішніх і внутрішніх причин. Потребує розроблення спільна система заходів у межах стратегії митного контролю, пов'язаних з оцінкою ризиків і моніторингом самого процесу в країнах ГУАМ.

Отже, головною метою дослідження є цілісне вивчення ролі, значення та перспектив управління ризиками як одного із сучасних підходів у державному управлінні митними процедурами в країнах – членах ГУАМ.

Сучасні уряди намагаються вирішити проблеми невизначеності та некерованості національних організаційних систем, які характеризуються високими ризиками, зокрема в країнах ГУАМ.

Загалом ризик можна оцінити як наслідок ефективності ділової активності та необхідності залучення зовнішнього і внутрішнього контролю за умов поширення економічної та митної взаємодії між країнами-членами цього інтеграційного угруповання.

Ключові слова: країни ГУАМ, митний ризик, митний контроль, показники ризику.

THE RISK MANAGEMENT AS AN INNOVATION APPROACH IN GOVERNMENTAL MANAGEMENT OF CUSTOMS PROCEDURES IN GUAM COUNTRIES

Abstract. The urgency of the study of this topic is due to the fact that the problem of risk assessment and risk management arose in the twentieth century

and is still relevant today. Risk plays a special role in economics, governance and public administration. Actually, these areas are impossible without certainty and effective regulation. In the field of state construction, quite often there are various accidents and conflicts caused by various reasons: natural phenomena, political events in certain countries or between states, changes in legislation, tax regulations, fluctuations in prices and exchange rates, competition, performance of contractual obligations, in particular it is inherent in the GUAM member countries (Georgia, Ukraine, Moldova, Azerbaijan).

The theoretical basis for this research work was certain studies of the government of Ukrainian and foreign scientists V. Vorotin, E. Romanenko, I. Chaplay, R. Shchekin, as well as legislative acts and documents of GUAM member countries. At the same time, it should be noted that in GUAM countries there is only a partial consideration of these problems.

Today, the customs system, as a state body, faces management problems and a rather complex organizational chart of work that is characterized by high risks. In general, risk can be estimated as a measure of lowering the effectiveness of economic activity through the influence of external and internal causes. It is necessary to develop a system of measures within the framework of the customs control strategy related to risk assessment and monitoring of the process itself in the GUAM countries.

Therefore, the purpose of this article is to integrate the study of the role, significance and prospects of risk management as one of the modern approaches in public administration of customs procedures in GUAM member countries.

For today, modern governments are trying to solve the problems of uncertainty and uncontrollability of national organizational systems that are characterized by high risks, in particular, in the GUAM countries.

In general, risk can be assessed as a result of the effectiveness of business activity and the need to attract external and internal control in the context of extending economic and customs interaction between the member countries of this integration group.

Keywords: GUAM countries, customs risk, customs control, risk indicators.

Постановка проблемы. Прежде всего, необходимо отметить, что в программе председательства Молдовы в ГУАМ на 2018–2019 гг. (как и в других странах, которые возглавляли эту организацию), мы можем встретить следующие моменты, что в контексте продвижения и развития

торговли и транспорта участников ГУАМ, Молдова будет способствовать:

- содействию реализации “Протокола между таможенными администрациями стран – участниц ГУАМ об организации обмена предварительной информацией о товарах и пере-

возках, перемещаемых через государственные границы стран – членов ГУАМ”;

- содействию внедрению “Протокола между таможенными администрациями стран – участниц ГУАМ о взаимном признании особых результатов таможенного контроля товаров и перевозок при осуществлении таможенных процедур”;

- содействию принятию “Соглашения между таможенными администрациями стран – участниц ГУАМ о поощрении транзита товаров и перевозок через территории стран – участниц ГУАМ”;

- содействию в утверждении “Протокола между таможенными администрациями стран – участниц ГУАМ о сотрудничестве в борьбе с таможенными правонарушениями, связанными с перемещением товаров воздушным транспортом через правительственные границы стран – членов ГУАМ”;

- содействию развитию “Цифровой торговой функции ГУАМ” и проведение круглого стола на эту тему.

- содействию разработке и принятию концепции использования подтверждения электронных подписей, в том числе мобильных подписей, при таможенном оформлении товаров и перевозок, перемещаемых через государственные границы стран – участниц ГУАМ.

Отсюда становится очевидным, что внедрение системы анализа и управления рисками в практике активизации таможни как территориальных органов таможенного руководства стран – участниц ГУАМ тесно связано с процессами интеграции и экономическими особенно-

стями в странах-участницах. Современная концепция государственного таможенного дела обеспечивает баланс между регулярным контролем и развитием и продвижением успешной международной торговли, в которой постоянно возникают таможенные риски и угрозы в управлении органами, которые в соответствии с законодательством работают в странах ГУАМ и занимаются государственным таможенным бизнесом, несут прямую ответственность за реализацию этих направлений хозяйствования.

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

ТАМОЖЕННОГО РИСКА

Анализ последних публикаций.

Таможенные риски в совокупности образуют целую систему, что является существенным препятствием для реализации эффективных государственных функций регулирования. В связи с этим возникла необходимость в создании инструмента, который бы предусматривал обнаружение потенциально опасных грузов и определение более эффективных методов и форм работы таможни в качестве территориальных органов таможенного управления стран – участниц ГУАМ. В тоже время растет необходимость реально поддерживать поток легальных товаров в рамках рынка стран – участниц ГУАМ.

По мнению В. Лукьяновой, система управления рисками стала подобной эффективному инструменту, который направлен на выполнение действий, обеспечивающих выявление источников потенциальных

таможенных рисков и дающих возможность принять меры для их фактического выявления и минимизации негативного воздействия [1].

Можно отметить, что в мировой практике организация таможни, основанная на управлении рисками и анализе факторов риска при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу, приобретает все большее значение в последнее время. Основываясь на анализе и эффективном управлении рисками, организация государственной таможни, позволяющая основной части товаров свободно перемещаться через таможенную границу определенной страны ГУАМ, дает возможность оптимально использовать таможенные ресурсы в качестве непосредственных субъектов государственного таможенного дела, контроля за осуществлением таможенного контроля и таможенного оформления на территориях, где существует риск нарушения требований законодательства того или иного государства – члена ГУАМ. Это позволяет улучшить решения проблем государственного таможенного дела в рамках стран-участниц.

Анализируя всю систему рисков, П. Писной отмечает, что существуют достаточно важные различия в трактовке рисков между законодательством европейских стран и стран ГУАМ. В частности, в странах ГУАМ сущность изучения концепции практически идентична — риск рассматривается как вероятность несоблюдения или неисполнения таможенного законодательства в стране [2].

Интерпретация, приведенная в Таможенном кодексе Европейского

Союза, является более конкретной, где риск отождествляется с вероятностью наступления событий, связанных с таможенной формальностью, и определяются возможные последствия таможенных рисков.

Однако построение концепции “риска обычного” в законодательстве большинства стран и национальной науки схожи между собой. В то же время они компактны, лаконичны и соответствуют Киотской конвенции. Таким образом, на основе анализа определения понятия “таможенный риск” в международном законодательстве и научной литературе, в том числе посвященной ГУАМ, можно сделать вывод о том, что необходимо рассматривать его как вероятность несоблюдения или нарушения таможенного законодательства и порядка ведения операций внешнеэкономической деятельности.

Например, результатом национального процесса реализации принципов Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур является норма ч. 1 ст. 361 ТК Украины, в которой “риск” определяется как вероятность несоблюдения требований законодательства Украины о государственных таможенных проблемах системы управления и бизнеса.

В сфере государственного таможенного дела в странах – участниц ГУАМ таможенные органы как непосредственные субъекты его исполнения используют индикатор риска в качестве инструмента принятия решения об определении товаров, перевозок, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю в определенных формах. Этот показа-

тель является одним из основных инструментом таможи, который определяет объем таможенного контроля и используется, с одной стороны, для обеспечения избирательности таможенного контроля, а с другой — для повышения его эффективности путем сосредоточения внимания на рискованных внешнеэкономических операциях.

Цель статьи. Обозначим, что целью данной статьи является первое в научных исследованиях изучение роли и перспектив управления государственными рисками как одного из современных подходов в макроэкономическом управлении таможенными процедурами в странах — членах ГУАМ.

ИНДИКАТОРНАЯ ФУНКЦИЯ РИСКА В ТАМОЖЕННОМ ДЕЛЕ

Изложение основного материала исследования. Риск в государственном таможенном деле выполняет еще одну важную функцию — индикаторную, которая, с одной стороны, должна определять формы и объемы таможенного контроля, достаточные для обеспечения соответствия требованиям законодательства определенной страны — участницы ГУАМ по таможенным проблемам бизнеса, а с другой — повысить эффективность работы таможи как государственного органа в таможенном направлении страны — участницы ГУАМ за счет возможности получения дохода.

Индикаторная функция риска обеспечивает определение самих индикаторов риска, которые являются критериями с заранее заданными параметрами, использование которых делает возможным выбор объекта

контроля и снижает риск. Индикаторы риска определяются выраженными критериями селективности, такими как конкретный код товара, страна происхождения, страна отправления, стоимость, предмет торговли, вид перевозки, цель пребывания на таможенной территории и т. п.

По мнению Е. Комарова, таможенно-тарифное регулирование, происхождение товаров и их стоимость являются более весомыми показателями рисков, связанных с товарами. По показателям риска, связанным с деятельностью субъектов внешнеэкономической деятельности, анализируются характеристики внешнеэкономической операции, учитываются данные о предыдущих нарушениях таможенных правил, информация о незаконной деятельности этих субъектов, их учредителей, фактических владельцев и т. д., полученные сведения от правоохранительных, налоговых или других компетентных органов и зарубежных стран, а также от международных организаций [3].

СИСТЕМА АНАЛИЗА И УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В СФЕРЕ ТАМОЖНИ

Концепция внедрения системы анализа и управления рисками в сфере государственного таможенного дела определяется как система взглядов, убеждений, постулатов, принципов, призванных обеспечить законность перемещения товаров и транспортировки для коммерческого использования через таможенную границу стран — участниц ГУАМ. В центре внимания концепции реализован список функций, которые

должны определять направление применения и детализировать конкретные шаги по управлению рисками в сфере государственного таможенного бизнеса. Однако следует помнить, что существует прямая связь между функциями и состоянием среды, в которой она реализована.

Отметим, что при рассмотрении многофакторной спецификации государственного таможенного процесса и взаимосвязанности всех его компонентов, становится ясно, что определение отдельных функций является довольно условным, поскольку в каждом из них можно найти те признаки, которые также присущи и другим функциям.

В рамках концепции применения системы анализа и управления рисками в сфере государственного таможенного дела между странами ГУАМ можно сформулировать проблемы, которые ожидаются в системе анализа и управления рисками в государственном таможенном деле:

- создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование системы анализа и управления рисками в государственном таможенном процессе;
- обеспечение правильного применения, строгое соблюдение и предотвращение несоблюдения требований законодательства страны – участницы ГУАМ по государственным таможенным проблемам;
- защита национальных экономических интересов каждой страны ГУАМ;
- контроль за полнотой поступления в государственный бюджет средств от внешнеторговых операций;

- определение оптимальной структуры системы управления рисками путем оптимизации процедур таможенного контроля и таможенного оформления;

- выявление правонарушений таможенных правил, анализ таких правонарушений и разработка методов их выявления в будущем;

- определение проблемных вопросов, касающихся механизмов применения государственных рычагов тарифного и нетарифного регулирования внешней торговли товарами;

- разработка и внедрение в практику работы таможни как территориальных органов таможни следующих методов оценки: эффективности применяемых мер по снижению рисков; возможный ущерб в случае потенциальных рисков и убытков с выявленными рисками; эффективность применяемых мер по управлению рисками и корректировка управленческих решений;

- контроль за практической реализацией мер по предотвращению или минимизации рисков;

- оптимизация применения форм таможенного контроля в зависимости от степени риска, выявленного системой анализа рисков и уровнем управления;

- сокращение сроков организации и осуществления процедур таможенного контроля с максимальной его эффективностью в контексте выявления рисков;

- накопление и анализ информации: о результатах применения отдельных форм таможенного контроля или их комбинации; о причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений в таможенных

правилах. Конечной целью внедрения системы управления рисками в таможенной деятельности в качестве территориальных таможенных органов ГУАМ является создание современной системы таможенного администрирования, выявление рисков и направлений действий руководства по ее преодолению или минимизации негативного воздействия с целью предотвращения нарушений законодательства стран – участниц ГУАМ. Такие нарушения могут быть:

- а) длительными и устойчивыми;
- б) связаны с уклонением от уплаты таможенных пошлин и налогов в значительных суммах;
- в) влиять на снижение конкурентоспособности отечественных производителей.

В то же время было бы целесообразно отметить, что функционирование системы анализа и управления рисками между странами ГУАМ зависит от многих внешних факторов, в том числе от:

- состояния политического и экономического развития страны;
- достаточности законодательной базы относительно организации и осуществления внешнеторговых операций и их государственного контроля в соответствии с законодательством;
- степени интеграции национальной экономики в мировую экономику;
- показателей сферы национального производства;
- состояния банковской системы;
- наличия развитой инфраструктуры связи и т. д.

Можно отметить, что в таможенных кодексах стран – участниц ГУАМ

прямо или косвенно закреплён основополагающий принцип таможенного контроля, а именно: выполнение минимума таможенных формальностей для обеспечения соблюдения законодательства стран – участниц ГУАМ по проблемам государственного таможенного дела. Например, в результате анализа использования ст. 361 Таможенного кодекса Украины (в котором дано законодательное определение категории “риск”), мы делаем вывод, что таможенный контроль осуществляется для предотвращения рисков, и, следовательно, это рычаг, который пытается устранить риск на стадии происхождения или сводит к минимуму его последствия. Эффективный контроль является действенным инструментом управления таможенным риском.

Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур также акцентирует внимание на ключевой роли таможенного контроля в обеспечении законности перемещения товаров через таможенную границу и их хранения на национальной таможенной территории [4].

Необходимо акцентировать внимание на взаимной зависимости таможенного контроля и системы управления рисками, которая используется таможенной в качестве механизмов таможенного направления государственного управления таможенными процедурами между странами – участницами ГУАМ. Согласно ч. 1 ст. 320 Таможенного кодекса Украины формы и объёмы контроля, которые являются достаточными для обеспечения соблюдения законодательства Украины о проблемах го-

сударственного таможенного дела и международных договоров Украины, в том числе и относительно ГУАМ при таможенном оформлении, определяются и улучшаются на основе результатов системы управления рисками в каждой стране ГУАМ.

Как отмечает Н. Асамбаев, управление рисками — это анализ ситуации, выработка и обоснование управленческого решения, зачастую в форме правового акта, направленного на минимизацию риска. Поэтому управление риском означает использование различных мер, которые позволяют прогнозировать возникновение риска и принятие мер по снижению его негативных последствий [5].

В настоящее время концепция системы управления рисками для определения форм и объемов таможенного контроля определяет несколько уровней управления рисками. Стратегическое управление — это выявление тех зон риска, где потенциально возможны нарушения законодательства стран — участниц ГУАМ по проблемам государственного таможенного дела и большое количество потерь в случае возникновения рисков (тенденция, закономерность), также более вероятна разработка и реализация соответствующих мер по их предотвращению или минимизации на уровне всей системы таможенных органов. Так, на стратегическом уровне управления рисками, на основе результатов анализа, выявления и оценки рисков определяют приоритетные направления разработки и реализации мероприятий по управлению рисками и утверждают реестр рисков для членов ГУАМ [6].

Тактическое управление относится к действиям кадров управления таможенного органа страны — участницы ГУАМ по определению зон риска, которые характерны для краткосрочных ситуаций, конкретных людей и партии товаров. Так, на тактическом уровне управления рисками таможенными органами в пределах своей компетенции и на основе результатов анализа, выявления и оценки рисков и в соответствии с реестром рисков разработаны меры по управлению рисками и методы оперативного выявления проблемных зон. Для этого используются следующие инструменты:

- 1) профили риска;
- 2) ориентация риска;
- 3) показатели риска;
- 4) методические рекомендации по работе сотрудников таможни с анализом, выявлением и оценкой рисков;
- 5) случайный отбор.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Анализируя управление рисками в таможенном секторе как одного из ключевых современных подходов в государственном управлении таможенными процедурами между странами — участницами ГУАМ, мы можем сделать вывод, что его активное использование помогает определить оптимальную структуру управления системой рисков. Это происходит путем оптимизации таможенных процедур, механизмов контроля и таможенного оформления; выявление нарушений таможенных правил, анализ таких нарушений и разработка методов их выявления в будущем; выявление проблемных зон и

вопросов, касающихся механизмов применения совместных государственных рычагов (или полный отказ от них) тарифного и нетарифного регулирования внешней торговли товарами в странах – участницах ГУАМ. Такие совместные действия могут дать возможность дальнейшего совершенствования взаимодействия в экономическом развитии стран – участниц ГУАМ на основе улучшения системы государственного управления в таможенной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лукьянова В. В. Диагностика риска деятельности предприятия : монография / В. В. Лукьянова. — Хмельницкий: ЧП Ковальский В. В. — 2007. — 312 с.
2. Пісний П. Я. Державна митна служба України на шляху аналізу та управління митними ризиками / П. Я. Пісний // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. — 2009. — Вип. 18/19. — С. 344–353.
3. Комарова Е. В. Система управления рисками при таможенном контроле товаров и транспортных средств / Е. В. Комарова, О. В. Шишкина. — М. : Изд-во Рос. таможен. акад., 2008. — С. 21.
4. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В. Є. Воротін / Наук. записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України, 2017. — № 6. — С. 153–160.
5. Асамбаев Н. Оценка, анализ, измерение и управление рисками / Н. Асамбаев // Управление риском. — 2002. — № 1. — С. 18.
6. Vorotin V. Ye., Shchokin R. G Pivovarov K. V., Romanenko Ye. A. (2018).

Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: The European experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26), p. 368–376.

REFERENCES

1. Lukyanova V. V. Diagnostika riska deyatel'nosti predpriyatiya: monografiya / V. V. Lukyanova. — Khmel'niyskiy: ChP Kovalskiy V. V. — 2007. — 312 [in Ukrainian].
2. Pisnoy P. Ya. Derjavna mitna sluzhba Ukraini na shlyaxu analizu ta upravlinnya mitnimi rizikami / P. Ya. Pisnoy // Efektivnost derjavnogo upravlinnya : zb. nauk. prats. — 2009. — Vip. 18/19. — 344–353 [in Ukraine].
3. Komarova E. V. Sistema upravleniya riskami pri tamojennom kontrole tovarov i transportnix sredstv / E. V. Komarova, O. V. Shishkina. — M. : Izd-vo Ros. tamojen. akad., 2008. — 21 [in Russia].
4. Vorotin V. E. (2017). Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine / V. Ye. Vorotyn / Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 6. — 153–160 [in Ukrainian].
5. Asambayev N. Otsenka, analiz, izmereniye i upravleniye riskami / N. Asambayev // Upravleniye riskom — 2002 — 1. — 18 [in Russia].
6. Vorotin V. Ye., Shchokin R. G., Pivovarov K. V., Romanenko Ye. A. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: The European experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26). — 368–376 [in Ukraine].

УДК: 35:624:330.131.7

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-57-65>

Гаврилов Андрій Володимирович,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (067) 185 72 02,
e-mail: andrii.havrylov@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9486-6603

Гаврилов Андрей Владимирович,
аспірант кафедры публичного администрирования,
Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (067) 185 72 02, e-mail: andrii.havrylov@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9486-6603

Havrylov Andrii Volodymyrovych,
post-graduate student of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str.
Frometivska, 2, tel.: +38 (067) 185 72 02.
e-mail: andrii.havrylov@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9486-6603



АНАЛІЗ РИЗИКІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ПРОЦЕСІ БУДІВНИЦТВА

Анотація. Проаналізовано ризики, що виникають у процесі реалізації інвестиційно-будівельних проектів. Розглянуто сутність поняття ризику, ідентифіковані джерела ризиків, здійснено класифікацію ризиків за сферою виникнення (ризики до завершення будівництва, ризики після завершення будівництва). Представлено методи аналізу ризиків, що виникають у процесі реалізації інвестиційно-будівельних проектів: метод аналогій, метод статистичного аналізу, метод аналізу чутливості, експертний метод, метод діаграм, нормативний метод.

Визначено основні наслідки реалізації ризиків та заходи щодо їх мінімізації. Встановлено, що принципове значення має об'єктивний та неупереджений аналіз ситуації, що склалася на інвестиційно-будівельному ринку в контексті загального стану у відповідному регіоні та в країні загалом. Виявлено необхідність своєчасної ідентифікації ризиків, які виникають під час реалізації проектів та визначено їх вплив на економічну та експлуатаційну складові будівництва. Розглянуто основні механізми управління ризиками,

що представлені циклічними етапами, які тривають від початку і до моменту завершення проекту: виявлення і визначення ризику; розроблення кроків для зниження виявлених ризиків; впровадження розробленого плану в проект; проведення аналізу впровадження наглядом за реалізацією проекту. Використання представлених методів ідентифікації ризиків сприятиме підвищенню ефективності реалізації інвестиційно-будівельних проектів та зменшенню реальних витрат на реалізацію проектів, передбачених кошторисною документацією шляхом визначення можливих ризиків, їх ідентифікації та подальшому справедливому розподілі ідентифікованих ризиків між учасниками інвестиційно-будівельних проектів.

У більш детальних дослідженнях пріоритетним є питання розроблення методології управління ризиками під час реалізації інвестиційно-будівельних проектів та запровадження матричного підходу до розподілу ризиків між учасниками реалізації проектів.

Ключові слова: будівництво, ризик, управління ризиками, порушення, методи аналізу ризиків, технологічний процес, будівельні роботи, об'єкт будівництва, інвестиційно-будівельний проект.

АНАЛИЗ РИСКОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ В ПРОЦЕССЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Аннотация. Проанализированы риски, возникающие в процессе реализации инвестиционно-строительных проектов. Рассмотрена суть понятия риска, идентифицированы источники рисков, осуществлена классификация рисков по сфере возникновения (риски до завершения строительства, риски после завершения строительства). Представлены методы анализа рисков, возникающих в процессе реализации инвестиционно-строительных проектов: метод аналогий, метод статистического анализа, метод анализа чувствительности, экспертный метод, метод диаграмм, нормативный метод. Определены основные последствия реализации рисков и меры по их минимизации. Установлено, что принципиальное значение имеет объективный и беспристрастный анализ ситуации, сложившейся на инвестиционно-строительном рынке в контексте общего положения в соответствующем регионе и в стране в целом. Выявлена необходимость своевременной идентификации рисков, возникающих во время реализации проектов и определено их влияние на экономическую и эксплуатационную составляющие строительства. Рассмотрены основные механизмы управления рисками, представленные циклическими этапами, которые продолжаются от начала и до момента завершения проекта: выявление и определение риска; разработка шагов для снижения выявленных рисков; внедрение разработанного плана в проект; проведение анализа внедрения надзора за реализацией проекта. Использование представленных методов идентификации рисков будет способствовать повышению эффективности реализации инвестиционно-строительных проектов и уменьшению реальных затрат на реализацию проектов, предусмотренных сметной документацией путем определения возможных

рисков, их идентификации и дальнейшем справедливом распределении идентифицированных рисков между участниками инвестиционно-строительных проектов.

В более детальных исследованиях приоритетным является вопрос разработки методологии управления рисками во время реализации инвестиционно-строительных проектов и внедрение матричного подхода к распределению рисков между участниками реализации проектов.

Ключевые слова: строительство, риск, управление рисками, нарушения, методы анализа рисков, технологический процесс, строительные работы, объект строительства, инвестиционно-строительный проект.

ANALYSIS OF THE RISKS OCCURRING DURING CONSTRUCTION

Abstract. The article focuses on analyzing the risks that occur during implementation of investment construction projects. It analyzes the risk concept core, identifies risk sources, and classifies risks by the time of their occurrence (risks before the construction completion, risks after the construction completion). The article presents the methods used to analyze the risks that occur in the course of implementing investment construction projects: analogy method, statistical analysis method, sensitivity analysis method, examination method, diagram method, and normative method. Main consequences of risk realization are defined as well as ways of their mitigation. The article determines that of the principal importance is the impartial and unbiased analysis of the situation on the investment construction market in the context of the general state in a corresponding region and entire country. It is discovered that it is necessary to timely identify the risks happening during the project implementation. The risks' influence on the economic and operational components of construction is defined. The article reviews the basic mechanisms of risk management in cyclic stages lasting from the project commencement to its completion: identification and definition of a risk; development of measures to mitigate the revealed risks; implementation of the developed plan in the project; analyzing introduction of the project implementation supervision. Using the presented risk identification methods will encourage enhancing the effective realization of investment construction projects and decrease of actual expenses for project implementation, which are envisaged in the quantity surveying documents by revealing probable risks, their identification, and further fair allocation of the identified risks among the stakeholders of investment construction projects.

More detailed researches prioritize issues of developing a risk management methodology for implementation of investment construction projects and adoption of a matrix approach to risk allocation among the project realization stakeholders.

Keywords: construction, risk, risk management, violation, risk analysis methods, technological process, construction works, construction facility, investment construction project.

Постановка проблеми. На сьогоднішнє сучасне середовище, в якому функціонують підприємства будівельної галузі України, є надзвичайно складним. Конкуренція, швидка зміна кон'юнктури ринку, нестабільна політична ситуація породжують ризики в процесі реалізації інвестиційно-будівельних проектів.

Невизначеність ситуації призводить до неможливості уникнути ризиків, що виникають у процесі будівництва. Успіх реалізації інвестиційно-будівельних проектів залежить від того, наскільки правильно учасники реалізації таких проектів зможуть орієнтуватися у складних ситуаціях, яким чином будуть передбачені і враховані негативні фактори, що можуть вплинути на реалізацію проектів. Завдання керівного персоналу підприємства полягає не в уникненні ризику взагалі, а в передбаченні, оцінюванні та зведенні його негативних наслідків до мінімального рівня, що зумовлює необхідність навчитися управляти ризиками.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вагомий внесок у розроблення теоретичних і прикладних проблем регулювання ризиків житлового будівництва зробили іноземні та українські науковці, зокрема В. В. Вітлінський, П. І. Верченко, М. Д. Гелей, Я. Й. Малик, Ю. О. Коновалов, О. В. Миронов, О. М. Непомнящий, Н. Й. Реверчук, С. К. Реверчук, І. В. Яхнеева.

Мета статті. Метою цієї роботи є класифікація ризиків, що виникають у процесі реалізації інвестиційно-будівельних проектів.

Виклад основного матеріалу. Для будівництва типовим є харак-

терні порушення термінів будівництва об'єктів [1]. При цьому реальні витрати на реалізацію проектів перевищують витрати, передбачені кошторисною документацією. Виявлення причин порушень неминуче призводить до аналізу умов реалізації проекту і ризиків, які вплинули на різних етапах реалізації. Тому дуже важливо ідентифікувати джерела ризиків, а не концентруватися на виявленні окремих факторів виникнення ризиків [2]. Найпоширенішими причинами порушень, що виникають при реалізації інвестиційно-будівельних проектів, вважаються: втручання власника, недостатній досвід підрядника, недостатнє фінансування, низька продуктивність праці, повільне і некваліфіковане прийняття рішень, нераціональне планування та некомпетентність субпідрядників [3].

У роботах, присвячених дослідженню ризиків, у тому числі в логістичних системах і ланцюгах поставок, наведені різні параметри та сутність ризиків [4]. На підставі цієї інформації можна виділити такі варіанти визначення сутності ризику:

- ризик — це відхилення від очікуваного ходу подій;
- ризик — це баланс можливих доходів і збитків, баланс схильності та несхильності небезпекам втрат;
- ризик — як можливість часткового або повного неотримання доходу при настанні деяких небажаних подій;
- ризик — це ситуація або подія, настання якої може призвести до відхилень: негативних наслідків, і, водночас, надати позитивний вплив, тобто дати позитивний ефект.

При цьому ймовірність або небезпека ризику представлена параметрами, оцінка яких дає змогу визначити значимість ризику. Останній варіант найповніше відображає сутність ризику і відповідає його визначенню за національним стандартом ДСТУ ISO 9000:2015 (ISO 9000:2015, IDT): “ризик — це вплив невизначеності, який виражається у відхиленні від очікуваного результату — позитивному чи негативному” [4]. Ризик часто визначається комбінацією наслідків подій і пов’язаних з ними ймовірностей виникнення [4]. Ймовірний ризик часто визначають по відношенню до потенційних подій і їх наслідків або до їх комбінації. При цьому в стандарті зазначається, що невизначеність є станом, пов’язаним із браком, навіть частково, інформації, розуміння або знання про подію, її наслідки або ймовірності. У зв’язку з цим надзвичайно важливим у системі менеджменту організації є збір, збереження та аналіз фактичної інформації про зовнішні та внутрішні фактори ризику [4].

Слід зазначити, що факторами, що обмежують ділову активність будівельних організацій, є недолік замовлень на виконання робіт; конкуренція з боку інших компаній; нестача кваліфікованих робітників; високий рівень податків; неплатоспроможність замовників; висока вартість матеріалів, конструкцій, виробів; нестача і зношеність машин і механізмів; високий відсоток комерційного кредиту. Для підвищення конкурентоспроможності організацій у будівельній сфері необхідно розробити механізм управління ризиками, який дасть змогу запобігти появі збитків.

Механізм управління ризиками можна розділити на такі основних етапи:

- виявлення і визначення ризику;
- розробка кроків для зниження виявлених ризиків;
- впровадження розробленого плану в проект;
- проведення аналізу впровадження нагляду за реалізацією проекту.

Усі чотири етапи є циклічними і тривають від початку і до моменту завершення проекту. За сферою виникнення розрізняють ризики зовнішні та внутрішні [5].

Зовнішні ризики — це ризики, що викликані несприятливим впливом навколишнього макросередовища або об’єктів, функціонально пов’язаних із будівельною організацією (банки, інвестори, постачальники, податкові органи тощо). Внутрішні ризики — це ризики внаслідок прийняття неправильних рішень, які можуть бути викликані недостатньою увагою до аналізу і планування діяльності будівельної організації, недоліками існуючої системи прийняття рішень тощо. Ризики, пов’язані з проведенням будівельно-монтажних робіт, відносять до внутрішніх ризиків організації. Їх поділяють на дві основні групи:

- категорія А — ризики до завершення будівництва;
- категорія Б — ризики після завершення будівництва (у цій статті не розглядаються). При цьому ризики категорії Б можуть бути наслідком вияву ризиків категорії А.

Ризики категорії А приносять матеріальні збитки, збільшуючи вартість будівництва. Вияв цих ризиків пов’язаний з недосконалістю системи менеджменту якості будівельної

організації, порушенням встановлених вимог.

До ризиків категорії А відносять:

- недотримання технологічного процесу при зведенні будинків;
- застосування неякісних будівельних матеріалів і/або конструкцій;
- перевищення термінів будівництва.

Наслідки реалізації ризику недотримання технологічного процесу при зведенні будинків полягають у необхідності перебудови об'єктів, що зводяться, та/або вже зведених об'єктів. Основними заходами щодо мінімізації таких ризиків є:

- авторський нагляд;
- контроль з боку забудовника шляхом залучення інженера-консультанта;
- встановлення системи штрафних санкцій за невиконання договірних зобов'язань з підрядником;
- страхування підрядником від помилок при будівництві та монтажу, недбалості робітників, технічного персоналу;
- формування фінансового резерву;

Наслідки ризику застосування неякісних будівельних матеріалів і/або конструкцій можуть призвести до різного роду дефектів, аж до руйнування об'єктів, що зводяться і/або зведених споруд, які, у свою чергу, зумовлюють можливість реалізації таких ризиків, як:

- заподіяння шкоди життю або здоров'ю будівельного персоналу;
- заподіяння шкоди життю або здоров'ю та/або майну третіх осіб при здійсненні будівельних робіт;
- судові розгляди тощо.

Наслідки реалізації даних ризиків полягають у виникненні додаткових витрат, зриві термінів здачі проекту, втраті ділової репутації. Основними заходами з мінімізації ризику застосування неякісних будівельних матеріалів і/або конструкцій є:

- контроль з боку забудовника, у тому числі шляхом залучення інженера-консультанта;
- встановлення системи штрафних санкцій за невиконання договірних зобов'язань із підрядником у частині використання неякісних будівельних матеріалів або виробів;
- встановлення номенклатури будівельних матеріалів та технологій при укладенні договірних відносин з підрядником, щоб виключити їх підміну підрядником на менш якісні;
- страхування підрядником від можливого руйнування споруд, що зводяться та/або зведених споруд;
- страхування підрядником від можливої загибелі будівельного персоналу або третіх осіб від дефектів будівельного матеріалу;
- формування фінансового резерву.

Ризик перевищення термінів будівництва може виникнути за таких умов:

- недостатнє фінансування;
- помилки в проектуванні;
- перебої з постачанням будівельних матеріалів;
- нестача кваліфікованих кадрів.

Наслідки ризику полягають у виникненні непередбачуваних витрат і порушенні термінів здачі об'єкта. Основними заходами щодо мінімізації цього ризику є:

- авторський та технічний нагляд за будівництвом;

- календарне планування будівництва;
- розроблення резервних схем постачання будівельних матеріалів;
- введення системи відповідних санкцій за порушення трудової дисципліни;
- формування фінансових резервів.

У будівельній сфері аналіз ризиків доцільно проводити на основі таких методів [6]:

Метод аналогій. Суть методу полягає у тому, що інформація, отримана на основі реалізації окремих об'єктів, може бути використана в подальшому, особливо якщо проект є типовим. Зокрема, дані, накопичені при будівництві об'єктів кожної черги, застосовуються при плануванні робіт і поставок матеріально-технічних ресурсів для об'єктів наступної черги.

Метод статистичного аналізу. Може використовуватися у поєднанні з іншими методами (насамперед, з методом аналогій). Цей метод застосовують для перевірки гіпотез впливу ризику при наявності необхідного обсягу інформації, що встановлює частоту виникнення події і величину заподіяної шкоди.

Метод аналізу чутливості. Цей метод дає можливість оцінити вплив різних факторів на ключові показники реалізації проекту. Для житлового будівництва такими факторами є зміна закупівельних цін, стабільність роботи технічних засобів, безперервність забезпечення будівельних ділянок матеріалами, якісне виконання зобов'язань підрядниками. При застосуванні методу аналізу чутливості оцінюють граничні значення

факторів ризику. Аналіз чутливості допомагає виявити фактори, що максимально впливають на результати проекту і вибрати найбільш стійкий до ризиків варіант реалізації проекту.

Експертний метод. Цей метод заснований на аналізі та використанні точок зору, різних за напрямками для оцінювання параметрів ризиків.

Метод діаграм. Цей метод передбачає побудову та аналіз діаграм, що відображають причинно-наслідкові зв'язки, дозволяючи виявити передумови ризиків. Аналіз системних діаграм або діаграм процесів демонструє взаємозв'язок різних елементів, факторів і механізмів причинності.

Нормативний метод. Цей метод передбачає співставлення реальних параметрів ризику із встановленими нормативними значеннями. Так, ліміти використання техніки на будівельних ділянках регламентовані відповідними нормативами, перевищення яких означає виникнення втрат внаслідок неефективного використання коштів. У практичній діяльності досить складно постійно тримати в зоні уваги всі перелічені джерела ризиків. Тому обов'язковою умовою ефективного управління ризиками є функціонування інформаційної системи з виділенням підсистеми моніторингу ризикових чинників. Безперервне надходження в систему актуальної і достовірної інформації, її оперативне оброблення дають змогу своєчасно реагувати на зміни різного рівня. Ефективний процес управління документованою інформацією в системі менеджменту якості є запорукою ефективного управління ризиками та мінімізації

їх впливу на результати роботи будівельної організації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В умовах економічної нестабільності збільшується кількість ризиків, які впливають на реалізацію інвестиційно-будівельних проектів. Ці ризики загрожують учасникам таких проектів не тільки суттєвим зменшенням прибутків, а й можливими збитками.

На етапі ідентифікації ризиків велике значення має аналіз ситуації, що склалася на інвестиційно-будівельному ринку, а також загального стану в країні й регіоні для здійснення превентивних заходів з метою мінімізації ризиків. Тому необхідно виявляти чинники, що визначають рівень ризиків, та які можна класифікувати за їх відповідними категоріями та ознаками.

Незважаючи на те, що врахувати всі ризики, які можуть виникнути в процесі реалізації інвестиційно-будівельного проекту, неможливо, визначення методів аналізу ризиків з метою їх структуризації сприятиме ефективній реалізації інвестиційно-будівельних проектів шляхом визначення та мінімізації ризиків, які виникають на всіх стадіях реалізації проектів, а також шляхом їх справедливому розподілу.

Пріоритет у подальших дослідженнях з цього питання повинен надаватися розробленню методології управління ризиками при реалізації інвестиційно-будівельних проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Системи управління якістю. Основні положення і словник: ДСТУ ISO

9000:2015 (ISO 9000:2015, IDT). — [Чинний від 2016-07-01]. — К.: ДП “УкрНДНЦ”, 2016. — IV, 45 с.

2. *Непомнящий О. М.* Методологія дослідження державного регулювання в контексті управління ризиками у будівництві / О. М. Непомнящий, О. В. Медведчук // Менеджер. Вісн. Донецького держ. ун-ту управління. — 2018. — № 1 (78). — С. 15–19.
3. *Вітлінський В. В.* Аналіз, моделювання та управління економічним ризиком: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В. В. Вітлінський, П. І. Верченко. — К.: КНЕУ, 2000. — 292 с.
4. *Яхнеева І. В.* Управління ризиками в логістичних системах і ланцюгах поставок. — Самара: Вид-во СГЕУ, 2012. — 126 с.
5. *Коновалов Ю. О., Миронов О. В.* Система управління ризиками: поняття, функції, компоненти // Інноваційна Економіка. — № 9 [47]. — 2013. — С. 127–132.
6. *Реверчук С. К., Реверчук Н. Й., Малик Я. Й., Гелей М. Д.* Економічна безпека України: внутрішні і зовнішні чинники : навч. посіб. — Л. : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2002. — 256 с.

REFERENCES

1. *Nepomniashchyi O. M., Medvedchuk O. V.* (2018). Metodolohiia doslidzhennia derzhavnoho rehulivannia v konteksti upravlinnia ryzykamy u budivnytstvi [Methodology of the study of state regulation in the context of risk management in construction]. Menedzher. Visnyk Donetskoho derzhavnoho universytetu upravlinnia — Manager Bulletin of the Donetsk State University of Management, 1 (78), 15–19 [in Ukrainian].
2. *Vitlinskyi V. V., Verchenko P. I.* (2000). Analiz, modeliuvannia ta upravlin-

- nia ekonomichnym ryzykom [Analysis, modeling and management of economic risk]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
3. Systemy upravlinnia yakistiu. Osnovni polozhennia i slovnyk: DSTU ISO 9000:2015 (ISO 9000:2015, IDT) [Quality management systems. Basic provisions and vocabulary: DSTU ISO 9000: 2015 (ISO 9000: 2015, IDT)]. (2016). Kyiv: DP "UkrNDNTs" [in Ukrainian].
 4. *Yakhneeva I. V.* (2012). Upravlinnia ryzykamy v lohistychnykh systemakh i lantsiuhakh postavok [Risk management in logistics systems and supply chains]. Samara: Vydavnytstvo SHEU [in Ukrainian].
 5. *Konovalov Yu. O., Myronov O. V.* (2013). Systema upravlinnia ryzykamy: poniattia, funktsii, komponenty [Risk Management System: Concept, Functions, Components]. *Innovatsiina Ekonomika – Innovative Economics*, 9 (47), 127–132 [in Ukrainian].
 6. *Reverchuk S. K., Reverchuk N. Y., Maluk Ya. Y., Helei M. D.* (2002). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: vnutrishni i zovnishni chynnyky* [Economic security of Ukraine: internal and external factors]. Lviv: Vyd. tsentr LNU imeni I. Franka [in Ukrainian].



УДК: 351.865

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-66-78)

2224-2019-17-2-66-78

Гребенюк Максим Васильович,

кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, Керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, 03035, Київ, Солом'янська площа, 1, тел.: (067) 444 31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

Гребенюк Максим Васильевич,

кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины, Руководитель Межведомственного научно-исследовательского центра по проблемам борьбы с организованной преступностью при СНБО Украины, 03035, Киев, Соломенская площадь, 1, тел.: (067) 444 31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

Hrebeniuk Maksym Vasilievich,

Head of the Interagency scientific and research Centre on problems of combating organized crime under National Security and Defense Council of Ukraine, PhD in Law, Associate Professor, Honored lawyer of Ukraine, 03035, Kyiv, Solomenska Ploshcha, 1, tel.: (067) 444 31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Розглянуто проблеми реформування вітчизняної спецслужби як відповідального суб'єкта забезпечення державної безпеки України. Визначено актуальні питання реалізації державної безпекової політики з метою пошуку оптимальних шляхів підвищення ефективності системи державного управління у сфері державної безпеки. Аргументовано стратегічну мету та завдання реформування спецслужби як важливої складової сектору безпеки і оборони України. Деталізовано перспективи розбудови вітчизняної спецслужби з урахуванням надбань позитивного досвіду і кращих практик провідних держав ЄС. Аргументовано необхідність функціональної модернізації забезпечення державної безпеки, особливо в умовах агресивної політики

Кремля. Особливої уваги надано питанням недопущення дублювання функцій правоохоронних органів між собою за результатами реформування силового блоку. Узагальнено ключові пріоритети державної політики безпеки та на їх основі сформульовано шляхи удосконалення її концептів. Визначено заходи, практична реалізація яких дасть можливість сформувати позитивний імідж вітчизняної спецслужби як суб'єкта забезпечення державної безпеки в українському соціумі так і з боку європейської спільноти. Регламентовано стратегічні завдання реформування Служби безпеки України як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку. Підсумовано, що державна безпекова політика має містити комплекс основних заходів, спрямованих на створення ефективних, динамічних та гнучких в управлінні, фахових, забезпечених сучасними матеріальними і технічними засобами органів та підрозділів контррозвідки європейського рівня, приведення завдань, функцій і напрямів їх діяльності відповідно до сучасних потреб забезпечення національних інтересів, захисту прав людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз; формування простору довіри до діяльності вітчизняної спецслужби у контексті державно-приватного партнерства, сприяння громадянських інституцій цьому процесу.

Ключові слова: державна політика, національна безпека, державна безпека, реформування правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, вітчизняна спецслужба, сектор безпеки і оборони, правоохоронна функція, НАТО, загрози державній безпеці.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Рассмотрены проблемы реформирования отечественной спецслужбы как ответственного субъекта обеспечения государственной безопасности Украины. Определены актуальные вопросы реализации государственной безопасности с целью поиска оптимальных направлений повышения эффективности системы государственного управления в сфере государственной безопасности. Аргументировано стратегическую цель и задачи реформирования спецслужбы как важнейшей составляющей сектора безопасности и обороны Украины. Детализированы перспективы развития отечественной спецслужбы с учетом достижений положительного опыта и лучших практик ведущих государств ЕС. Аргументирована необходимость функциональной модернизации обеспечения государственной безопасности, особенно в условиях агрессивной политики Кремля. Особое внимание уделено вопросам недопущения дублирования функций правоохранительных органов между собой по результатам реформирования силового блока. Обобщены ключевые приоритеты государственной политики безопасности и на их основе сформированы направления усовершенствования ее концептов. Определены мероприятия, практическая реализация которых позволит

сформировать позитивный имидж отечественной спецслужбы как субъекта обеспечения государственной безопасности в украинском социуме, так и со стороны европейского сообщества. Регламентированы стратегические задачи реформирования Службы безопасности Украины как государственного органа специального назначения с правоохранительными функциями, который обеспечивает государственную безопасность. Подытожено, что государственная политика безопасности должна включать комплекс основных мероприятий, направленных на создание эффективных, динамических и гибких в управлении, компетентных, обеспеченных современными материальными и техническими средствами органов и подразделений контрразведки европейского уровня, приведение задач, функций и направлений их деятельности в соответствии с современными нуждами обеспечения национальных интересов, защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от внешних и внутренних угроз, формирование простора доверия к деятельности отечественной спецслужбы в контексте государственно-частного партнерства, содействия гражданских институций этому процессу.

Ключевые слова: государственная политика, национальная безопасность, государственная безопасность, реформирование правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, отечественная спецслужба, сектор безопасности и обороны, правоохранительная функция, НАТО, угрозы государственной безопасности.

PROBLEM ISSUES OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF STATE SECURITY

Abstract. The problems of reforming the domestic special service as a responsible subject of state security of Ukraine are considered. Actual issues of the implementation of state security have been identified in order to find optimal directions that will increase the effectiveness of the public administration system in the field of state security. The strategic goal and objectives of the special service reform as the most important component of the security and defense sector of Ukraine are argued. The development perspectives of the domestic special services are detailed, taking into account the achievements of positive experience and the best practices of the leading EU states. Underscore is placed on the need for a functional modernization of state security, especially in the context of the Kremlin's aggressive policy. Underscore is placed on the need for a functional modernization of state security, especially in the context of the Kremlin's aggressive policy. Particular attention is paid to the issues of preventing duplication of law enforcement functions among themselves as a result of the reform of the security bloc. The key priorities of the state security policy are summarized and directions for the improvement of its concepts on their basis are formed. The measures have been identified, the practical implementation of which will allow forming a positive image of the domestic special service both as a subject of state security in Ukrainian society, and on the part of the European community. Strategic objectives of reforming the Security Service of Ukraine as a state special-purpose body with law enforcement functions

that ensures state security are regulated. It was summarized that the state security policy should include a set of basic measures aimed at creating effective, dynamic and flexible in management, competent bodies provided with modern material and technical means of counter-intelligence agencies of the European level, bringing the tasks, functions and directions of their activities in accordance with modern needs of the national interests, the protection of the rights and freedoms of the person and citizen, society and the state from external and internal threats, the formation of confidence in the activities of the domestic special services in the context of public-private collaboration, assisting civil institutions in this process.

Keywords: state policy, national security, state security, law enforcement reform, law enforcement activities, domestic intelligence, security and defense sector, law enforcement function, NATO, threats to state security.

Постановка проблеми. В Україні триває реформування правоохоронних органів, розпочате ще у 2014 р. Такий процес передбачає, насамперед, формування ефективної системи інституційного забезпечення заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю, який супроводжується створенням нових правоохоронних інституцій, які відповідно до компетенції та в рамках функціональності мають системно здійснювати заходи боротьби з організованою злочинністю й корупцією та її виявами. З урахуванням сучасних реалій утворення нових правоохоронних інституцій та системних змін у діяльності діючих правоохоронних органів важливим напрямом залишається розмежування і конкретизація функцій державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, як важливої складової забезпечення державної безпеки України.

Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, курс на євроінтеграцію вимагають не тільки реформування

правоохоронної сфери, а й підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, адже саме на них покладено важливі завдання щодо боротьби з організованою злочинністю. Реформи, які започатковані останнім часом у правоохоронній сфері та які втілюються у практичну площину, передбачають підвищення ефективності функціонування системи правоохоронних органів, а також повинні сприяти підвищенню довіри населення до таких органів, утвердженню справедливості, законності, слугувати додатковими гарантіями забезпечення прав громадян.

У сучасних умовах відбувається масштабне реформування правоохоронних органів, яке супроводжується розробкою нормативно-правових актів та заходами інституційного характеру. Згідно із положеннями Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92 [1], основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони мають зосереджуватися на поетапному та узгодженому нарощуванні

оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. Зокрема, вказана Концепція має певні методологічні відмінності від попередніх стратегічних документів у цьому напрямі. Позитивним її моментом є проведення детального аналізу безпекового середовища України, що надало змогу визначити найпотужніші загрози для національної безпеки, які перешкоджають нормальному функціонуванню Української держави і на подолання яких мають спрямовуватися наразі основні зусилля країни. На цьому фоні головною вадою реформ у правоохоронній сфері є їх стихійність та схематичність замість послідовної та виваженої державної політики, яка має ґрунтуватися на принципах плановості, системності, транспарентності.

Слушно вказує В. Колесник, що правоохоронна діяльність у сфері державного управління забезпечується: своєчасним прогнозуванням та виявленням тенденцій розвитку криміногенної ситуації, оцінюванням ступеня небезпеки та масштабів злочинності на національному, регіональному, місцевому та міжнародному рівнях; спроможністю правоохоронних органів та спеціальних служб випереджувального виявлення та своєчасного реагування на загрози у сферах державного управління, які впливають на національну безпеку України з метою їх нейтралізації; постійним удосконаленням правових механізмів та організаційних засад протидії загрозам національним інтересам держави та суб'єктам національної безпеки; підвищенням рівня

взаємодії правоохоронних органів та спеціальних служб у протидії злочинності, яка загрожує об'єктам національної безпеки України; випереджувальним визначенням шляхів та способів захисту та охорони об'єктів національної безпеки України; розробленням, затвердженням та впровадженням критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб; дієвою системою захисту державного управління від протиправних зовнішніх та внутрішніх впливів; якісним здійсненням спеціальної діяльності (розвідувальної, контррозвідувальної) по недопущенню проявів розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб на території України, впровадження дієвої системи захисту громадян України від протиправних впливів за межами України; постійним вдосконаленням засобів та технологій забезпечення національної безпеки відповідальними суб'єктами [2]. Тобто, враховуючи викладене, важливим суб'єктом правоохоронної діяльності виступає Служба безпеки України, до завдань якої відносяться: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, що безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно відзначити, що останнім часом спостерігається підвищена увага серед науковців різних галузей наук до дослідження проблем забезпечення державної безпеки

в умовах реформування вітчизняної правоохоронної системи. Серед учених, які займаються цією проблематикою, можна виокремити роботи: В. Бєлєвцевої, К. Бєлякова, О. Дзьобаня, В. Ліпкана, І. Коржа, В. Настюка, А. Опальова, В. Пилипчука, В. Сазонова, С. Трофімова та ін. Проблеми пошуку та оптимізації пріоритетних засад державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю і забезпечення державної безпеки певним чином досліджували у своїх наукових працях: В. Глухверя, В. Колесник, Г. Ситник, С. Шепетько, О. Федосова, Ю. Михайлова та ін. Проте розгляд проблемних питань реалізації державної політики у сфері забезпечення державної безпеки в умовах реформування правоохоронної системи жоден із вказаних авторів не досліджував, що посилює актуальність тематики цієї статті.

Важливе місце у системі правоохоронних органів посідає саме Служба безпеки України, яка відповідно до компетенції, здійснює забезпечення державної безпеки України. Проте здійснивши узагальнення наукових праць вказаних авторів, слушно зазначає О. Жарий, що ключовою проблемою при удосконаленні діяльності Служби безпеки України залишається розбалансованість повноважень щодо забезпечення державної безпеки серед системи органів державної влади [4]. У рамках комплексного монографічного дослідження у 2017 р. проблемні питання реформування спецслужби в контексті здійснення європейської інтеграції досліджували В. Пилипчук, О. Бєлов, С. С. Кудінов [5] та інші фахівці. Проте останнім часом в Україні

на перманентній основі триває реформування складових вітчизняної правоохоронної системи, у зв'язку з чим проведення наукових досліджень з урахуванням новел вітчизняного законодавства та реалізації пріоритетних засад державної правоохоронної діяльності потребує посиленої уваги та вважається доцільним і необхідним як з позиції теорії державного управління, так і практичної складової.

Викладене зумовлює розглянути проблемні питання забезпечення державної безпеки в умовах реформування вітчизняної правоохоронної системи та її складових з метою пошуку оптимальних шляхів підвищення ефективності системи державного управління у зазначеному контексті.

Відповідно до положень ст. 19 Закону України “Про національну безпеку” від 21 червня 2018 р. № 2469 [6] саме Служба безпеки України визначена як державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, зокрема здійснюючи протидію розвідувально-підбивній діяльності проти України, боротьбу з тероризмом, захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, охорону державної таємниці з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Проте актуальним питанням залишається прискорення реформування Служби безпеки України як органу, який забезпечує державну безпеку.

Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92, визначає, що реформування Служби безпеки України спрямовуватиметься на розвиток її спроможностей протидіяти сучасним зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці та здійснюватиметься у напрямі оновлення доктринальних і концептуальних підходів до організації діяльності Служби безпеки України, функціональної оптимізації її організаційної структури.

За результатами реформування спецслужби очікується створення ефективної системи протидії новим загрозам національній безпеці у сфері державної безпеки та вдосконалення механізмів своєчасного виявлення і реагування на них у рамках подальшого розвитку сектору безпеки і оборони держави; зміна з метою удосконалення організаційно-правових та інших засад функціонування Служби безпеки України з урахуванням досвіду діяльності спецслужб держав – членів ЄС та НАТО; кардинальне оновлення змісту й організації інформаційно-аналітичної роботи в діяльності Служби безпеки України, упровадження новітніх інформаційних технологій у процес оброблення здобутої інформації, максимальне зменшення даних правоохоронного характеру в інформаційних масивах національної спецслужби; розширення та набуття необхідних оперативно-технічних можливостей органами і підрозділами Служби безпеки України з отримання оперативної інформації; поглиблення взаємодії Служби безпеки України з іншими складови-

ми сектору безпеки і оборони, органами державної влади, установами та організаціями на нових засадах; удосконалення наявних і формування нових механізмів партнерських зв'язків зі спецслужбами іноземних держав відповідно до національного законодавства та міжнародних договорів.

Правовою основою удосконалення функціонування вітчизняної спецслужби мала стати підготовлена Концепція реформування Служби безпеки України, проектом якої планувалося, що вітчизняну спецслужбу реформують до 2020 р. Передбачалося запровадити такі зміни, як: оптимізація органів та підрозділів, відмова від дублювання функцій інших правоохоронних органів (зокрема в частині боротьби з організованою злочинністю та корупцією); посилення профільних напрямів (контррозвідка); впровадження цивільно-демократичного контролю; суцільна демілітаризація.

Крім того, заплановано, що у процесі здійснення реформування Служби безпеки України вона збереже за собою завдання, пов'язані із розслідуванням злочинів проти держави, запобіганням тероризму, а також контрабанді наркотиків, радіоактивних матеріалів, засобів ураження та вогнепальної зброї. Слід вказати, що розробка зазначеної Концепції здійснювалася Міжнародною дорадчою групою з питань реформування Служби безпеки України, до складу якої увійшли представники Офісу зв'язку НАТО в Україні, радники Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України та експерти зарубіжних

партнерських служб. За оприлюдненою позицією голови КМЄС анонсовано, що без реформування спецслужби неможливе подальше трансатлантичне просування України до ЄС та НАТО. Тобто негативним фактором розвитку вітчизняної правоохоронної системи залишається саме зволікання реформи Служби безпеки України.

З огляду на викладене реформування Служби безпеки України має бути узгодженим з концепціями (програмами) реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони за єдиним задумом, метою, завданнями, виходячи із сучасних загроз національним інтересам України, та потребує вироблення адекватних механізмів протидії таким загрозам.

Мета статті — визначити ефективність державної політики у сфері забезпечення державної безпеки в умовах реформування вітчизняної правоохоронної системи, виходячи із реальної оцінки її спроможностей.

Виклад основного матеріалу. Прагнення України реалізувати європейський вектор розвитку супроводжується загостренням геополітичної боротьби, розгортанням на її території активної розвідувально-підривної та диверсійної діяльності спецслужб Російської Федерації. Провадження з боку РФ агресивної геополітики щодо України породжує гостру необхідність кардинальної перебудови вітчизняної спецслужби у відповідь на реалії сьогодення. У цьому зв'язку актуалізується необхідність перегляду підходів до організації і діяльності Служби безпеки України як складової сектору безпеки держави.

Стратегічною метою реформування Служби безпеки України має стати: визначення комплексу основних заходів, спрямованих на створення ефективних, динамічних та гнучких в управлінні, фахових, забезпечених сучасними матеріальними і технічними засобами органів та підрозділів контррозвідки європейського рівня, приведення завдань, функцій і напрямів їх діяльності у відповідність із сучасними потребами забезпечення національних інтересів, захисту прав людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у контексті реалізації державної політики з питань національної безпеки; формування простору довіри до діяльності вітчизняної спецслужби, позитивного іміджу вітчизняної спецслужби у суспільстві, правової свідомості громадян та розуміння необхідності виконання завдань забезпечення національної безпеки України.

Основними завданнями законодавчого забезпечення реформування спецслужби має бути визначення умов для: адекватного і гнучкого реагування на загрози національній безпеці України (агресивні дії РФ, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави України і захоплення її території; неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України; корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози енергетичній, інформаційній, екологічній безпеці; загрози кі-

бербезпечі та безпечі інформаційних ресурсів, критичної інфраструктури), раціональне використання можливостей і ресурсів; комплексного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки, яке б визначило механізми системи управління у сфері національної безпеки, унормувало структуру і склад сектору безпеки, координації та взаємодії його органів; професіоналізації сектору безпеки і оборони, підвищення фахового рівня персоналу, ефективної його мотивації до належного виконання завдань за призначенням, максимально доцільне скорочення обслуговуючих підрозділів органів цього сектору.

Поряд з цим, вагомого значення набуває питання оптимізації структури Служби безпеки України та реформування системи управління нею. Так, зважаючи на завдання і повноваження спецслужби, її загальну структуру мають складати Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи; органи військової контррозвідки, а також підприємства, організації, навчальні, наукові, науково-дослідні, заклади й установи. Виходячи з викладеного, виникає необхідність в оптимізації структури та функцій як Центрального управління, так і регіональних органів за функціональним призначенням. Приведення структури Служби безпеки України у відповідність з потребами оперативно-службової діяльності, урахування при цьому досвіду європейських держав, вимагає також оптимізації співвідношення посад керівного складу до загальної чисельності особового складу.

Не менш важливим аспектом реформування вітчизняної спецслужби України та належного забезпечення прав і свобод людини є питання розмежування функцій Служби безпеки України з функціями інших правоохоронних органів. Зокрема, за лінією досудового розслідування можливо ініціювати внесення в установленому порядку змін до чинного кримінального процесуального законодавства України щодо альтернативної підслідності. Такі заходи слугуватимуть уникненню дублювання функцій різних правоохоронних органів, перетинання інтересів цих органів та їх підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, стосовно одного й того самого об'єкта, розпорошення їх зусиль, відволікання певної частки сил і засобів, які доцільніше було б використати на інших важливих ділянках боротьби зі злочинністю відповідно до визначених законодавством завдань. Вбачається, що підслідність слідчих Служби безпеки України має бути обмежена розслідуванням злочинів проти основ національної безпеки України, у сфері охорони державної таємниці, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, тероризму та злочинів, що вчиняються транснаціональними злочинними угрупованнями.

Слід вказати, що у Верховній Раді України 23 лютого 2018 р. зареєстровано законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення інституційної спроможності Служби безпеки України” (№ 8057), підготовлений з метою обмеження повноважень спецслужби поза сферою забезпечення

державної безпеки задля підвищення рівня захищеності бізнесу від зловживань з боку правоохоронних органів. Цим проектом закону пропонується, зокрема, розслідування контрабанди і незаконного обігу технічних засобів отримання інформації передати Національній поліції України; розслідування фінансування тероризму та легалізації злочинних доходів передати органам, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; виключити з переліку пріоритетних завдань Служби безпеки України заходи, спрямовані на протидію правопорушенням у сфері економічної діяльності, а також корупційним правопорушенням; заборонити втручання спецслужби у господарську діяльність, якщо вона не становить загрози для державної безпеки, а також виключити зі структури служби спеціальні підрозділи у сфері боротьби з корупцією і організованою злочинністю.

Окрім того, законодавчо пропонується розширити повноваження Верховної Ради України щодо отримання звітів від Служби безпеки України. На цьому фоні слід вказати про наявні проблемні питання посилення міжвідомчої взаємодії вітчизняної спецслужби з іншими правоохоронними органами, організації безперешкодного доступу та повноцінного формату використання міжвідомчих інформаційних систем, реєстрів, банків даних, держателями яких є інші державні органи.

Отже, узагальнюючи викладене, не можна не погодитися із позицією, запропонованою О. І. Ткачем та В. В. Сорокіним, які вважають, що за таких умов реформування спец-

служби має дві проблеми: зовнішню та внутрішню. Так, зовнішню проблему можна позначити як “виклик інтеграції”, оскільки в Україні, як у країні – члені Ради Європи та в державі, що взяла курс на європейську й євроатлантичну інтеграцію, має бути забезпечена трансформація системи правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів, які закріплені в стратегічних документах, що визначають напрями співробітництва України з ЄС, Радою Європи та НАТО. При цьому внутрішню проблему можна назвати “викликом ефективності”, так як вкрай важливим є забезпечення успішного та ефективного функціонування правоохоронних органів України, аби гарантувати захист правопорядку, підтримку стабільності в державі, усунення будь-яких викликів та загроз державній безпеці. У цьому контексті доцільно скористатися здобутками теорії інституційного ізоморфізму, яка стверджує, що інститути та організації схильні наслідувати структуру інших, більш ефективних, однак на практиці збільшення схожості між організаціями, тобто ізоморфізм, не приводить до підвищення ефективності тих, що наслідують [5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ефективність державної політики у сфері забезпечення державної безпеки безпосередньо залежить від результативності впровадження реформи вітчизняної спецслужби, враховуючи кращі практики європейського досвіду у цій площині. Завданням реформування Служби безпеки України як державного органу спеціального призначення з

правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, має стати створення сучасної ефективної спецслужби за кращими європейськими аналогами. Це вимагає, насамперед, впровадження адекватної та виваженої державної безпекової політики, яка має включати комплекс основних заходів, спрямованих на створення ефективних, динамічних та гнучких в управлінні, фахових, забезпечених сучасними матеріальними і технічними засобами органів та підрозділів контррозвідки європейського рівня, приведення завдань, функцій і напрямів їх діяльності у відповідність із сучасними потребами забезпечення національних інтересів, захисту прав людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз; формування простору довіри до діяльності вітчизняної спецслужби, позитивного іміджу Служби безпеки України у суспільстві, правової свідомості громадян та розуміння необхідності виконання завдань забезпечення державної безпеки України.

Як і будь-яка реформа, реформа спецслужби передбачає поступовий та динамічний розвиток Служби безпеки України, законодавче забезпечення та впровадження комплексу відповідних організаційно-інституційних заходів. Дійсно, реформування Служби безпеки України задекларовано в низці стратегічних документів нашої держави, зокрема у Річній національній програмі Україна – НАТО на 2018 рік, затвердженій Указом Президента України від 28 березня 2018 р. № 89/2018 [8], Законі України “Про національну безпеку України” [6],

проекті Концепції реформування Служби безпеки України.

Таким чином, реформування вітчизняної спецслужби планується здійснювати послідовно на основі оптимальних державних рішень, які повинні враховувати позитивний досвід і кращу практику провідних держав ЄС. Проаналізувавши поточний стан та перспективи реформування вітчизняної спецслужби можна констатувати, що спостерігається повільний розвиток цих процесів, виходячи із заходів, які впроваджуються в контексті реалізації державної безпекової політики. За таких умов можна констатувати, що відсутня політична воля щодо реформування вітчизняної спецслужби, хоча на цьому наполягають євроспільнота та західні експерти протягом останніх трьох років. Представники НАТО, на жаль, не бачуть прогресу у процесі майбутнього реформування Служби безпеки, що призводить до зниження рівня довіри з боку зарубіжних партнерів.

Навіть у положеннях Середньострокового плану пріоритетних дій уряду до 2020 р. та положеннях Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [9] засади реформування вітчизняної спецслужби жодним чином не передбачені, оскільки виключно концепція реформи Служби безпеки України, розроблена ще у 2016 р., має стати відправною точкою запуску реформи. На цьому фоні, замість підписання Президентом України текст концепції повернувся з РНБО на доопрацювання до спецслужби і дотепер там перебуває. Отже, реформа Служби безпеки України так і залишається перспективою, хоча й

була виокремлена як ключовий пріоритет державної безпекової політики, а перманентне зволікання серйозно підриває довіру західних партнерів до України. На жаль, очікування НАТО від України у 2018 р. за цим напрямом так і не було реалізовано. З огляду на те, що реформа спецслужби є однією з основних у реформуванні національної безпеки України, держава повинна оптимізувати та скоординувати зусилля з метою прискорення створення демілітаризованої, деполітизованої, ефективної правоохоронної структури. Також безпекова політика нашої держави має бути послідовною, зосереджуватися на важливості налагодження й покращення міжвідомчої співпраці між правоохоронними інституціями вітчизняного сектору безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України". Введено в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016.
2. Колесник В. Т. Розвиток та удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс] / В. Т. Колесник // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2015. — № 12. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1006>
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.

4. Жарий О. К. Напрями підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України у сучасних умовах / О. К. Жарий // Напрями підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України у сучасних умовах / О. К. Жарий // Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти : зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (16 квітня 2015 р.). — Х., 2015. — С. 28–30.
5. Реформування Служби безпеки України в контексті здійснення європейської інтеграції: монографія / В. Г. Пилипчук, О. Ф. Бєлов, С. С. Кудінов. — К.: Нац. академія Служби безпеки України, 2017. — 260 с.
6. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469 // Відомості Верховної Ради України. — 2018. — № 31. — Ст. 241.
7. Ткач О. І. До проблеми реформування СБУ в контексті євроінтеграції / О. І. Ткач, В. В. Сорокін // Освіта регіону. — 2009. — № 2. — С. 122–125.
8. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік: Указ Президента України від 28 березня 2018 р. № 89 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2018>
9. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

REFERENCES

1. Decree of the National Security and Defense Council of Ukraine. Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy [On the Concept

- for the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine] as of March 04, 2016, which was enacted by the Decree of the President of Ukraine dated March 14, 2016 № 92/2016. [in Ukrainian]
2. *Kolesnyk V. T.* (2015) Rozvytok ta udoskonalennia orhanizatsiino-pravovykh mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky. [Development and improvement of organizational and legal mechanisms of state control in the sphere of ensuring national security of Ukraine]. Electronic scientific journal “Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok” [“Public administration: improvement and development”] № 12. — Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1006>. [in Ukrainian]
 3. Zakon Ukrainy “Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy”: vid 25.03.1992, № 2229. [Law of Ukraine “On the Security Service of Ukraine”]. (1992) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 30. P. 382. [in Ukrainian]
 4. *Zharyi O. K.* (2015) Napriamy pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti Sluzhby bezpeky Ukrainy u suchasnykh umovakh. [Areas for improving the effectiveness of the Security Service of Ukraine in modern conditions]. Proceedings of the Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku sektoru bezpeky Ukrainy: publichno-pryvatni aspekty: zb. nauk. pr. za materialamy III Mizhnar. nauk. [The current state and development prospects of the security sector of Ukraine: public-private aspects: III International Scientific Conference]. Kharkiv. P. 28–30. [in Ukrainian]
 5. *Pylypchuk V. H., Bielov O. F., Kudinov S. S.* (ed.) (2017) Reformuvannia Sluzhby bezpeky Ukrainy v konteksti zdiisnennia yevropeiskoi intehtatsii. [Reforming the Security Service of Ukraine in the context of the implementation of European integration]. (Monograph) Kyiv: National Academy of Security Service of Ukraine. P. 260. [in Ukrainian]
 6. Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku”: vid 21.06.2018 № 2469. [Law of Ukraine “On National Security”]. (2018) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 31. P. 241. [in Ukrainian]
 7. *Tkach O. I.* (ed.), *Sorokin V. V.* (2009) Do problemy reformuvannia SBU v konteksti yevrointehratsii. [The problem of reforming the SSU in the context of European integration]. Ukrainskyi naukovyi zhurnal: Osvita Rehionu — Ukrainian scientific journal: Education of the region. № 2. P. 122–125. [in Ukrainian]
 8. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro zatverdzhennia Richnoi natsionalnoi prohramy pid ehidoiu Komisii Ukraina-NATO na 2018 rik”: vid 28.03.2018, № 89. [Decree of the President of Ukraine “On Approval of the Annual National Program under the auspices of the Ukraine-NATO Commission for 2018”]. (2018) Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2018> [in Ukrainian]
 9. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy”: vid 24.06.2016 № 474. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of reforming the government of Ukraine”]. (2016) Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian]

УДК: 351.77

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-79-86>

Карлаш Вікторія Вікторівна,

здобувач Національного університету цивільного захисту України, Навчально-науково-виробничий центр Національного університету цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел.: (057) 707 34 20, e-mail: vk.lug85@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8092-1189

Карлаш Виктория Викторовна,

соискатель Национального университета гражданской защиты Украины, Учебно-научно-производственный центр Национального университета гражданской защиты Украины, 61024, г. Харьков, ул. Лермонтовская, 28, тел.: (057) 707 34 20, e-mail: vk.lug85@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8092-1189

Karlash Viktoria Victorovna,

applicant of the National University of Civil Defense of Ukraine, Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, 61024, Kharkov, Str. Lermontovska, 28, tel.: (057) 707 34 20, e-mail: vk.lug85@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8092-1189



ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Анотація. Розкрито актуальну тему в системі охорони здоров'я України, передбачену особливостями державного регулювання сфери охорони здоров'я та основні напрями сучасного розвитку сфери охорони здоров'я. Розглянуто процес реформування сфери охорони здоров'я, яким передбачено досягнення ефективних шляхів розвитку забезпечення охорони здоров'я населення.

Зазначено основні законодавчі та правові особливості регулювання сфери охорони здоров'я, спрямовані на визначення напрямів та пріоритетів політики охорони здоров'я України. Наголошено, що в системі державного управління охорони здоров'я є два напрями, які передбачають забезпечення ефективної правової основи в економічних та соціальних відносинах в умовах процесу реформування галузі.

Особлива увага надається одному з важливих напрямів регулювання системи охорони здоров'я, який передбачає вирішення питань публічно-правового регулювання з метою досягнення високого рівня забезпечення населення гарантованою реалізацією прав громадян у цій сфері.

Ідеться про необхідність розвитку державного регулювання щодо створення законодавства та правового забезпечення на основі єдиної методологічної бази нормативно-правових актів.

Розкрито основні завдання державного регулювання у сфері охорони здоров'я. Зазначено, що перше стосується питань регулювання засобів і методів забезпечення діяльності ефективної системи охорони здоров'я, друге — удосконалення механізмів управління у сфері відносин медичних послуг. У зв'язку з цим обидва завдання мають певне коло проблем, що підлягають вирішенню в межах досягнення високого рівня державного регулювання у сфері охорони здоров'я України.

Визначено подальші перспективи дослідження у вивченні проблеми стандартизації галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, система охорони здоров'я, державне регулювання, ринок медичних послуг.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Раскрывается актуальная тема в системе здравоохранения Украины, которая представляется особенностями государственного регулирования сферы здравоохранения. В первую очередь автор статьи определяет основные направления современного развития сферы здравоохранения. Рассмотрен процесс реформирования в сфере здравоохранения, который предполагает достижение эффективных путей развития обеспечения охраны здоровья населения.

Отмечены основные законодательные и правовые особенности регулирования сферы здравоохранения, которые направлены на определение направлений и приоритетов политики здравоохранения Украины. Речь идет о том, что в системе государственного управления здравоохранения имеется два направления, которые предполагают обеспечение эффективной правовой основы в экономических и социальных отношениях в условиях процесса реформирования отрасли.

Особое внимание уделяется одному из важных направлений регулирования системы охраны здоровья, которое предполагает решение вопросов публично-правового регулирования с целью достижения высокого уровня обеспечения населения гарантированной реализацией прав граждан в данной сфере.

Указывается на необходимости развития государственного регулирования по отношению к созданию законодательства и правового обеспечения на основе единой методологической базы нормативно-правовых актов.

Раскрыты основные задачи государственного регулирования в сфере охраны здоровья. Отмечено, что первое касается вопросов регулирования средств и методов обеспечения деятельности эффективной системы здравоохранения, второе — усовершенствования механизмов управления в сфере отношений медицинских услуг. В связи с этим обе эти задачи имеют свой круг проблем, которые подлежат решению в рамках решения вопросов государственного регулирования в сфере здравоохранения Украины.

Определены дальнейшие перспективы исследования в изучении проблемы стандартизации отрасли здравоохранения.

Ключевые слова: охрана здоровья, система здравоохранения, государственное регулирование, рынок медицинских услуг.

PROBLEMS OF GOVERNMENT REGULATION IN THE HEALTH OF UKRAINE

Abstract. The article reveals a relevant topic in the health care system of Ukraine, which seems to be the peculiarities of the state regulation of the health-care sphere. First of all, the author of the article determines the main directions of the modern development of the healthcare sphere. So the article says that today there is a process of reforming in the field of health care, which involves the achievement of effective ways of developing the provision of public health care.

The author notes the main legislative and legal features of the regulation of health care, which are aimed at determining the directions and priorities of health policy in Ukraine. The article states that there are two directions in the system of public health administration, which imply the provision of an effective legal framework in economic and social relations in the context of the industry reform process.

Particular attention is paid to one of the important areas of regulation of the health care system, which involves resolving issues of public law regulation in order to achieve a high level of provision of the population with guaranteed realization of the rights of citizens in this area.

Further, the author points to the need for the development of state regulation in relation to the creation of legislation and legal support on the basis of a unified methodological framework of regulatory legal acts.

The article reveals the main objectives of state regulation in the field of health. The author notes that the first concerns the issues of regulating the means and methods of ensuring the operation of an effective health care system. The second relates to the improvement of governance mechanisms in the field of medical services relations. In this regard, both of these tasks have their own range of problems that are to be solved as part of the solution of issues of state regulation in the field of health care in Ukraine.

Summarizing, the author determines the future prospects of the study in studying the problem of standardization of the health care industry.

Keywords: health protection, health care system, government regulation, medical services market.

Постановка проблеми. На сьогодні в розвитку вітчизняної системи охорони здоров'я відбувається процес реформування, викликаний існуючими проблемами, в тому числі й низьким рівнем соціально-економічної ефективності та правового регулювання діяльності. При цьому спостерігається тенденція, яка вказує на те, що в процесі проведення реформи національна система охорони здоров'я зазнає значних організаційно-правових та сутнісних перетворень. Насамперед це відноситься до створення законодавчої бази для реформи охорони здоров'я, яка направляється на децентралізацію державної системи медичного обслуговування й управління охороною здоров'я.

Разом з тим, незалежно від змін, функціонування системи охорони здоров'я має ряд труднощів, серед яких ми можемо виділити зниження рівня та якості надання медичної допомоги населенню, зростання кількості соціально небезпечних захворювань, зростання смертності та зниження народжуваності, яке, своєю чергою, призводить до негативного природного приросту населення, недостатній рівень фінансування тощо.

Багато з цих проблем визначаються відсутністю комплексного підходу до охорони здоров'я, зумовлені деформацією системи медичної профілактики, а також зниженням доступності для значної частини населення до кваліфікованої медичної допомоги. Важливим моментом є те, що система охорони здоров'я безпосередньо залежить від проведення чіткої та послідовної державної політики в галузі охорони здоров'я

населення, яка підкріплюється в правовій, організаційній та фінансовій сфері. А від правильного визначення напрямку та пріоритетів такої політики, разом з результатами роботи органів державного управління, залежить ефективність системи охорони здоров'я загалом. У таких умовах великого значення набуває вивчення основних проблем в системі державного регулювання в галузі охорони здоров'я.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Сьогодні існує ряд публікацій, які присвячені проблемі удосконалення системи охорони здоров'я України. Серед них можна виокремити В. М. Лехан, В. М. Рудого, Ю. В. Вороненко, О. Г. Шекера та інших, які вказують на необхідність змін в організаційній структурі, формах управління та чинному законодавстві.

Крім цього, ряд наукових публікацій, які стосуються становлення та розвитку права на охорону здоров'я, серед яких роботи Т. А. Занфірова та Я. Ф. Радиша, вказують, що в нашій країні завжди були спроби зробити суспільство відповідальним за стан охорони здоров'я, тим самим кажучи про необхідність використання такого досвіду побудови державного управління системи охорони здоров'я.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення основних проблем, що пов'язані з нинішнім станом у системі державного регулювання у сфері охорони здоров'я України, а також визначення загальних напрямів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Охорона здоров'я є однією з пріори-

тетних сфер діяльності держави, яка займається формуванням політики охорони здоров'я в Україні та сприяє забезпеченню її реалізації. Крім цього держава забезпечує права громадян на охорону здоров'я та реалізацію державних програм соціального розвитку.

Щодо правового регулювання у сфері охорони здоров'я, то воно передбачає два взаємопов'язані напрями. Перше видається у правовому регулюванні організації охорони здоров'я, а друге полягає у правовому регулюванні здійснення права людини на охорону здоров'я. У зв'язку з цим головною функцією державного регулювання охорони здоров'я виступає створення ефективної правової основи економічних відносин, які будуть враховувати умови реформування галузі, надлишкову функцію держави щодо забезпечення безкоштовної медичної допомоги, а також надавати можливість досягти стійкості в системі забезпечення права на здоров'я [1].

Особливе місце в регулюванні системою охорони здоров'я в нашій країні віддається різним цільовим програмам. Такі цільові програми є комплексом заходів, які спрямовані на досягнення конкретних дій, що дає змогу більш ефективно вирішувати соціально-значущі проблеми з охорони та відновлення здоров'я громадян. Головне призначення таких цільових проблем передбачається у задоволенні певних потреб населення і поліпшенні ефективності роботи медичних організацій.

Саме ж суспільство охорону здоров'я сприймає як невід'ємну складову якості життя, що надає важли-

вий вплив на економічний розвиток держави, сприяючи забезпеченню відтворення та якості трудових ресурсів, і тим самим створює базу для подальшого соціально-економічного зростання. У зв'язку з цим однією з важливих проблем регулювання системи охорони здоров'я стає пошук ефективної моделі національної системи охорони здоров'я, яка буде адекватною сучасним реаліям суспільства. Насамперед це стосується того, що сьогоднішня вітчизняна система охорони здоров'я не дає можливості реалізовувати необхідні принципи маркетингових відносин в умовах несформованого ринку медичних послуг [2].

Одним з найбільш важливих напрямів у цій системі, на наш погляд, є посилення й розширення публічно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, яке при цьому має бути направлено на реалізацію прав кожного громадянина нашої країни отримувати гарантований рівень охорони здоров'я.

Однак на сьогодні в законодавстві України відсутній цілісний механізм державного регулювання ринкових економічних відносин, за винятком окремих нормативно-правових механізмів щодо використання державою того чи іншого регуляторного засобу [3]. Зауважимо, що такими засобами є проведення ліцензування, порядок врегулювання цін і тарифів, встановлення спеціальних режимів господарювання тощо. У зв'язку з цим з'являється необхідність вирішення проблеми відсутності можливості досягти свого функціонального призначення, зазначених засобом регулювання в тому випадку, коли інші

регулятори будуть діяти автономно. Тут ми маємо на увазі, що для вирішення проблеми важливо досягати одночасного урегулювання всіх коштів.

Тож припускаємо, що державне регулювання розвитку сфери охорони здоров'я має бути направлено на створення перспективного законодавства та нормативно-правового забезпечення, яке буде сприяти ефективному досягненню охорони здоров'я населення. Тим самим це передбачає також досягнення якісної єдності методологічної бази нормативно-правових актів. У такому контексті на перший план виступає забезпечення національних економічних інтересів, національної економічної безпеки та забезпечення здоров'я населення. Усі ці фактори універсальні, однак реалізація політики у сфері охорони здоров'я передбачає не тільки власне видові фактори, а й враховує загальні для них заходи [4].

На наш погляд, серед завдань державного регулювання у сфері охорони здоров'я виділяється два важливі аспекти. Перший відноситься до того, що регуляторні заходи повинні здійснювати забезпечення вирішення політичних завдань, а другий передбачає досягнення удосконалення механізмів управління. Так само слід враховувати і політичний аспект, який полягає в досягненні соціальних та економічних цілей. Його природа представляється в нормативному характері, який спирається на прийняту в суспільстві систему цінностей, що відносяться до певних політичних завдань та інтересів суспільства.

Важливо відзначити, що соціально-політичні проблеми охорони здоров'я в усіх сучасних країнах однакові. Тому серед них можна виділити такі:

- рівноправний доступ до охорони здоров'я;
- досягнення соціальної солідарності за допомогою забезпечення охорони здоров'я за сприянням національної служби охорони здоров'я або системи соціального медичного страхування;
- створення економічності за допомогою забезпечення фінансово обґрунтованих витрат на охорону здоров'я;
- досягнення забезпечення здорових умов оточення, безпечних умов праці, продуктів харчування та питної води;
- необхідні рівень інформованості та освіченості населення з питань охорони здоров'я [5].

Ще одним аспектом управління виступають механізми управління охороною здоров'я, що мають змішану природу, які показують особливості взаємин між постачальниками медичних послуг. Такі заходи спрямовуються на досягнення ефективного та раціонального застосування людських й матеріальних ресурсів, і мають насамперед технічний характер. Напрямок регулювання таких механізмів має вирішувати такі проблеми:

- питання якості та ефективності медичних послуг;
- доступ хворих до послуг, з огляду на введення відповідної податкової політики;
- належний рівень поведінки постачальників та платників, діяль-

ність лікарів та інших медичних працівників;

- встановлення врівноваженого ринку медикаментів шляхом контролю за прибутком та визначення цінової політики [6].

Таким чином, державне регулювання діяльності у сфері охорони здоров'я має виступати такою діяльністю держави, яка спрямована на забезпечення інтересів населення і самої держави за допомогою застосування переважно адміністративних методів впливу на поведінку суб'єктів господарювання. При цьому правова основа державного регулювання полягатиме в управлінні, контролі та застосуванні адміністративно-господарських санкцій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, за час незалежності в нашій країні була сформована національна правова база у сфері охорони здоров'я, яка сьогодні не може повністю відповідати сучасним потребам суспільства. При цьому рішення проблем, пов'язаних з державним регулюванням у сфері охорони здоров'я в Україні, можна назвати важливим напрямом в управлінській та організаційній медичній діяльності.

Крім того, однією з актуальних проблем у регулюванні галузі охорони здоров'я на сьогодні є саме проблема системи стандартизації галузі, оскільки невирішеними залишаються питання рівня ліцензування медичних послуг, рівня акредитації, потреби в медичній допомозі, економічному рівні, що визначає потребу в медичних процедурах та рівні результативності як ефективності та якості надання медичної допомоги.

Це свідчить, що сьогодні стоїть потреба комплексного дослідження правового регулювання медичної діяльності, насамперед це стосується розробки нової нормативно-правової бази, яка буде виступати інструментом реалізації державної політики і вдосконалення управління охороною здоров'я України загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вороненко Ю. В.* Нормативно-правове забезпечення медичної діяльності в Україні / Ю. В. Вороненко, О. Г. Шекера // *Здоров'я суспільства*. — 2013. — Т. 2, № 1. — С. 15–22.
2. *Радыш Я.* Государственное регулирование общественных отношений в области охраны здоровья Украины: исторические и правовые аспекты / Я. Радыш, Н. Мезенцева, Л. Бурав-Леви // *Медицинское право*. — 2008. — № 2. — С. 26–37.
3. *Гладун З. С.* Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. — Тернопіль: Екон. думка, 2005. — 460 с.
4. *Москаленко В. Ф.* Принципи організації оптимальної моделі системи охорони здоров'я: український контекст: монографія / В. Ф. Москаленко. — К.: Книга плюс, 2008. — 320 с.
5. *Рудий В. М.* Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. — К.: Сфера, 2015. — 272 с.
6. *Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні. Спільний звіт / за заг. ред. В. М. Лехан, В. М. Рудого.* — К.: Вид-во Раєвського, 2005. — 168 с.

REFERENCES

1. *Voronenko Yu. V.* (2013). Normativno-pravovoe obespechenie semejnoy mediciny v svete reformy zdoravoohraneniya Ukrainy [Regulatory support of family medicine in the light of health care reform in Ukraine], *Health Suspension*. Vol. 2 (1), p. 15–22.
2. *Radysh J.* (2008). Gosudarstvennoe regulirovanie obshestvennykh ot-noshenij v oblasti ohrany zdorovya Ukrainy: istoricheskie i pravovye aspekty [State regulation of public relations in the field of health care in Ukraine: historical and legal aspects], *Medical Law*. 2, p. 26–37.
3. *Gladun Z. S.* (2005). Derzhavna politika ohoroni zdorov'ya v Ukrayini (administrativno-pravovi problemi formuvannya i realizaciyi) [State policy of health care in Ukraine (administrative and legal problems of formation and implementation)], Ternopil, Ukraine.
4. *Moskalenko V. F.* (2008). Principi organizaciyi optimalnoyi modeli sistemi ohoroni zdorov'ya: ukrayinskij kontekst [Principles of organization of an optimal model of the health care system: Ukrainian context], Kiev, Ukraine.
5. *Rudiy V. M.* (2015). Zakonodavche zabezpechennya reformi sistemi ohoroni zdorov'ya v Ukrayini [Legislative support for the reform of health care system in Ukraine], Kiev, Ukraine.
6. *Lekhan V. M., Rudoh V. M.* (2005). Osnovni shlyahi podalshogo rozvitku sistemi ohoroni zdorov'ya v Ukrayini. spilnij zvit [The main ways of further development of the health care system in Ukraine. joint report], Kiev, Ukraine.

УДК: 351.342

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-87-96>

Картюк Сергій Васильович,
аспірант, Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039 м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (097) 768 68 41, e-mail: Sergei.karpjuk@meta.ua

ORCID: 0000-0002-7579-4867

Картюк Сергей Васильевич,
аспирант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (097) 768 68 41, e-mail: Sergei.karpjuk@meta.ua

ORCID: 0000-0002-7579-4867

Karpjuk Sergey Vasilievich,
graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (097) 768 68 41, e-mail: Sergei.karpjuk@meta.ua

ORCID: 0000-0002-7579-4867



АКТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” В ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Анотація. Розглядаються такі основоположні теоретичні поняття системи державного управління, як “держава”, “державне управління”, “державна служба”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, “державно-управлінська еліта”. Звертається увага на те, що проблеми трансформації державної служби, насамперед, зумовлені радикальними трансформаціями самої держави і береться за основу те, що держава в майбутньому все більше буде розглядатися саме як специфічний інструмент (засіб, механізм) організації функціонування соціуму. Підкреслюється, що державне управління має власну специфіку і значною мірою залежить від особливостей суспільного розвитку. Обґрунтовується теза стосовно того, що державне управління — це специфічний вид діяльності органів держави, який здійснюється за двома видами: виконавчим і розпорядчим, та має організуючий вплив, насамперед, у трьох суспільних сферах: економічній, соціально-культурній та адміністративній. Зазначається, що державна служба як складний соціальний феномен

може розглядатися як урядова служба і як служба громадянська. Звертається увага на те, що у більшості випадків державну службу пояснюють як діяльність професійну, тобто її здійснюють спеціально відібрані й професійно підготовлені фахівці. При цьому слід не поєднувати феномени “державні службовці” і “бюрократія”, які мають різний сенс і пояснення. Аналізуються сутнісні значення понять “публічне управління” і “публічне адміністрування”, “державно-управлінська еліта”. Підкреслюється, що державна служба має бути значною мірою деполітизованою, професійною діяльністю.

Обґрунтовано: оскільки державна служба виконується спеціально підібраними, професійно підготовленими працівниками, державними службовцями, то під час розгляду різних аспектів державної служби доречно вжити термін “державний апарат”. Фактично слід брати до уваги саме те, що такий термін має два основних значення: а) як певна організаційна структура; б) як кадровий склад певної структури в системі державної служби. Вважаємо, що друге значення є більш точним і конкретним.

Ключові слова: держава, державне управління, державна служба, публічне управління, публічне адміністрування, державно-управлінська еліта.

АКТУАЛЬНЫЕ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ФЕНОМЕНА “ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ” В ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Аннотация. Рассматриваются такие основоположные теоретические понятия системы государственного управления, как “государство”, “государственное управление”, “государственная служба”, “публичное управление”, “публичное администрирование”, “государственно-управленческая элита”. Обращается внимание на то, что проблемы трансформации государственной службы, в первую очередь, обусловлены радикальными трансформациями самого государства и берется за основу то, что государство в общем все больше будет рассматриваться именно как специфический инструмент (способ, механизм) организации функционирования социума. Подчеркивается, что государственное управление имеет собственную специфику и в большей степени зависит от степени развития общества. Обосновывается тезис относительно того, что государственное управление — это специфический вид деятельности органов государства, который осуществляется посредством двух видов такой деятельности: исполнительной и распорядительной и имеет организующее влияние в трех общественных сферах: экономической, социально-культурной и административной. Указывается на то, что государственная служба как сложный социальный феномен может рассматриваться как правительственная служба и как служба гражданская. Обращается внимание на то, что в большинстве случаев государственную службу объясняют и как деятельность профессиональную, то есть ее осуществляют специально подготовленные специалисты. При этом нельзя объединять феномены “государственные служащие” и “бюрократия”, которые имеют различный смысл

и объяснение. Анализируются существенные особенности понятий “публичное управление”, “публичное администрирование”, “государственно-управленческая элита”. Подчеркивается, что государственная служба должна быть значительным образом деполитизированной, профессиональной деятельностью.

Обосновано: поскольку государственная служба выполняется специально подобранными, профессионально подготовленными работниками, государственными служащими, то при рассмотрении различных аспектов государственной службы следует употреблять термин “государственный аппарат”. Фактически следует принимать во внимание именно то, что такой срок имеет два основных значения: а) как определенная организационная структура; б) как кадровый состав определенной структуры в системе государственной службы. Считаем, что второе значение является более точным и конкретным.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственная служба, публичное управление, публичное администрирование, государственно-управленческая элита.

ACTUAL THEORETIKO-METHODOLOGICAL ASPECTS OF RESEARCH OF THE PHENOMENON “STATE ADMINISTRATION” IN PARADIGM OF DEVELOPMENT OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. Such basic theoretical concepts of the system of state administration as “state”, “state administration”, “government service”, “public management”, “public administration”, “state-administrative elite are examined”. Attention applies on that, one hundred the problems of transformation of government service are above all things conditioned radical transformations of the state and embarks on basis that the state in general all anymore will be examined exactly as a specific instrument (method, mechanism) of organization of functioning of sociuma. It is underlined that state administration has an own specific and in a greater degree depends on the degree of development of society. A thesis is grounded in relation to that state administration is a specific type of activity of organs of the state, which is carried out by means of two types of such activity — executive and active and has an organizing influence in three public spheres — economic, social’no-kul’turnoy and administrative. Specified on that government service, as difficult social phenomenon, can be examined as governmental service and as service civil. Attention applies on that in most cases government service is explained and as activity professional, that it is carried out by specially geared-up specialists. It is thus impossible to unite the phenomena “civil servants” and “bureaucracy”, which have different sense and explanation. The substantial features of concepts “Public management” and “public administration”, “state-administrative elite, are analysed”. It is underlined that government service must be considerable appearance by depolitizirovannoy, professional activity.

It is substantiated that since the public service is carried out by specially selected, professionally trained employees, civil servants, the following general re-

marks should be made: often when considering various aspects of the civil service, the term “state apparatus” is used. In fact, it should be borne in mind that this term has two main meanings: a) as a certain organizational structure; b) as a personnel structure of a certain structure in the system of civil service. We believe that the second meaning is more precise and concrete.

Keywords: state, state administration, government service, public management, public administration, state-administrative elite.

Постановка проблеми. Державне управління як наукова галузь існує у багатьох країнах нещодавно. В Україні, наприклад, воно з'явилося лише у 1997 р., коли в спеціальній Постанові Кабінету Міністрів України у переліку наукових ступенів і звань доктора і кандидата наук з'явився запис “державне управління”. У зв'язку з цим неабияку актуальність має науково-теоретичне осмислення сутності цього поняття, тих понять, які насамперед його обґрунтовують, пояснюють.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Беручи до уваги напруження таких відомих зарубіжних вчених, як В. Ардов, Г. Атаманчук, К. Боумен, Т. Веблен, Е. Воутелайтен, У. Гамільтон, М. Деван, Дж. Івацевич, А. Кемпінські, Д. Кендрик, Т. Коно, К. Кунць, Марр, М. Мескон, Д. Норт, А. Рібаков, Ю. Шмідт та ін., українських — А. Боровська, О. Бухтатий, Н. Драгомирецька, В. Князєв, В. Козаков, В. Ліпкан, О. Радченко, Є. Романенко, О. Пархоменко-Куцевіл, Н. Нижник, В. Оболенський, В. Рибкало, Г. Щокін та інших, є можливість виокремити (на думку автора) коло проблем теоретичного дослідження феномену “державне управління”, яке окреслюється такими основними поняттями: “державна” (сучасна);

“державне управління”; “державна служба”; “публічне управління”; “публічне адміністрування”; “державно-управлінська еліта”.

Мета статті — проаналізувати актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену “державне управління” в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наведений перелік термінів (сентенцій) нам видається основним, а інші багато в чому є похідними від названих.

Оскільки кожне з наведених понять потребує ґрунтового і всебічного дослідження, визначимо і вкажемо лише на ті найважливіші його складові й особливості, які є недостатньо дослідженими у державному правлінні, або й взагалі далися надто взнаки саме в останній час.

Держава. Як людське утворення, як механізм поєднання великих груп людей у соціум для спільного життя, сучасні держави достатньо радикально трансформуються. Так, у майбутньому, цілком об'єктивно, вимогливість громадян, суспільства щодо дієздатності держави буде зростати. Багато держав нині вже не спроможні реально забезпечити права і свободи людини (громадянина), а тому в май-

бутньому швидше за все спостерігатимемо помітну відмову від чисто ліберальної моделі її функціонування. Держава все більше розглядатиметься як специфічний інструмент (засіб, механізм) організації функціонування соціуму. Отже, принципово змінюватиметься державне управління, діяльність державних службовців, їх взаємини із громадою (соціумом).

Державне управління. Розмірковуючи про долю управління загалом, а це має пряме відношення і до державного управління, відомий російський фахівець у галузі державного управління Г. В. Атаманчук зазначає, що система управління з часом все більше тяжітиме до власного оновлення, вдосконалення. Він пише: “Неважко побачити певний взаємозв’язок між станом і потенціалом управління, з одного боку, і динамікою розвитку того чи іншого суспільства, з другого. Де управління “дрімає” або безпорадне, там і суспільство у всіх своїх сферах перебуває у застої, розвалі, конфліктах, відсталості і занедбаності” [1, с. 73]. І застерігає: “При цьому принципово важливо, щоб відбувся саме прорив, а не розрив історичного ланцюга розвитку, відмова від минулої культури, розвал створеного століттями” [1, с. 79]. У цьому випадку маємо застерегти, що історичні, теоретичні і практичні напрацювання, у тому числі в галузі державного управління в Україні, навіть за так званої радянської доби, не можна стовідсотково відкидати як негатив: треба таку практику реально й об’єктивно осмислювати з бажанням запозичення кращих елементів, що можуть слугувати позитивом і сьогодні.

В основі аналізу державного управління, державної служби має бути розуміння того, що держава взагалі, за визначенням С. Куріца і В. Воробйова “являє собою одну з різновидностей систем живої природи, але створеною людьми організацію (організаційну систему) тобто артефакт” [2, с. 70]. Один із основоположників кібернетики Н. Вінер з цього приводу писав: “Природа, у широкому сенсі цього слова, може і повинна слугувати не тільки джерелом задач, які я вирішую, а й підказує апарат, зручний для їх вирішення” [3, с. 44].

Державне управління, як специфічний вид діяльності органів держави, у переважній більшості випадків сьогодні у теоретичному плані подається через два основних види такої діяльності: виконавчий і розпорядчий. Обидва вони забезпечують організуючий вплив на суспільні відносини фактично у трьох сферах — економічній, соціально-культурній і адміністративній [4, с. 147]. Державному управлінню також властиві всі ознаки виконавчої влади, а спрямоване воно, головним чином, на виконання законів, інших нормативно-правових актів, на забезпечення сталого суспільного розвитку.

Є підстави стверджувати, що у сучасній Україні формується фактично принципово нова парадигма державного управління, із найважливіших складових якої є управлінська культура державних службовців та розвиток у них ціннісно-орієнтованої комунікації. Такі складові логічно позначені у Законі України “Про державну службу” від 10.12.2015 р.,

у “Загальних правилах етичної поведінки ДС та ПоМС”, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. Крім того, відповідні стандарти державної служби прописані у “Правилах етичної поведінки державних службовців”, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 65.

Державна служба. Тут слід звернутися до думки відомого російського політолога В. Ф. Халіпова, який вважає, що державна служба як складний соціальний феномен (State Service), розуміється і пояснюється у двох основних іпостасях: а) як урядова служба (government service); б) як громадянська служба (civil service) [5, с. 476]. Таке трактування поняття “державна служба” почало складатися ще у добу просвітницького абсолютизму (XVIII ст.). Тоді вже почала формуватися і поступово домінувати думка про те, що державна служба — це вже служба не царю (самодержавцю, монарху) але державі, а отже, суспільству. Адекватно цьому змінювалося і розуміння феномену “державний службовець” (civil/public servant; government official). Малося на увазі, що таким службовцем є той, хто працює в органах державної влади [5, с. 480].

Вважаємо, що не слід спрощено поєднувати, уособлювати “державну службу” і “державну бюрократію”, як це роблять, зокрема, автори навчального посібника “Правові аспекти управління навчальним закладом” (К., 2016) В. Л. Павленко і В. В. Павленко [6], тому що “державна служба” — це практично професійна і відповідальна діяльність у

державних органах, а “бюрократія” — це “правління функціонерів”, “влада (фр. *Bureau*) контор-установ”, тобто “бюрократія” здебільшого розуміється і пояснюється як певна негативна субстанція.

Поряд з державними управліннями, які часто асоціюються з бюрократією, є ще своєрідний соціальний прошарок, який називають технократією. На думку французького дослідника М. Ферро, цей соціальний прошарок у XX ст. певною мірою зрісся з адміністрацією. “Якщо на Заході, — пише Ферро, — бюрократія забезпечувала незалежне від політичної і соціальної кон’юнктури функціонування системи, що слугувала перепорою для різних змін, то в СРСР, навпаки, вона все більше ототожнювала себе з політичною владою, яка, разом з тим, звинувачувала її у тих самих гріхах, а громадська думка, нападаючи на бюрократію, виступала з критикою режиму і системи в цілому” [7, с. 357]. З цього приводу дуже влучно висловився російський вчений Л. Карпінський, який стверджує, що в добу СРСР “бюрократія отримала разом з державою необмежений доступ до управління економікою і культурою, проникнувши буквально в усі сфери людської життєдіяльності” [7, с. 361]. Ще у 1941 р. Д. Берхем у своїй книзі “Революція менеджерів” стверджував, що технократи (управлінці) стали реальністю, проникли і у державне управління. Це вже зовсім інший аспект проблеми.

Аналізуючи практичну діяльність державних службовців, найважливіше, вважаємо, брати до уваги те, що державне управління (у сфері якого такі службовці діють) є одним із різ-

новидів соціального управління, ще точніше — управління людьми. Тут слід погодитися з думкою відомого американського політолога Ф. Фукуяма про те, що нове управління, як феномен взагалі, буде характеризуватися суттєвим зростанням саме державного управління. Інша справа, що таке управління, з часом, матиме принципово інші ознаки, характеристики, зміст.

Публічне управління і публічне адміністрування. Публічність державної служби — одне з центральних понять у державному управлінні, яке пояснюють досить неоднозначно, часто асоціюючи її з гласністю [8]. Деякі дослідники (зокрема С. Федорова) безспідставно стверджують, що публічність і гласність — деякий інструмент реалізації публічності [9, с. 964–968].

“Публічність” як більш широке поняття, ніж “гласність” — це безпосередній інструмент тісного поєднання державної влади і громадянського суспільства. Без такого поєднання державна влада навряд чи зможе себе зреалізувати, та і на рівень свідомої підтримки громадянами державної влади сподіватися досить важко.

Достатньо оптимальне визначення феномену “публічність” саме у державній службі тим і ускладнюється, що таку публічність досить часто розглядають саме у конкретній сфері народногосподарської діяльності. Якщо йдеться про публічність у сфері соціально-економічної, господарської (підприємницької) діяльності, то йдеться про доступність громадян до реального знання щодо діяльності підприємницьких структур (відкритість ведення бізнесу) [10, с. 275].

За такої ситуації прочитання терміна “публічність” вважаємо найдоцільніше розглядати в контексті терміна “публічне управління”. Відомо, що вперше використав його відомий англійський дослідник Д. Кілінг, який під ним розумів “пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави” [11, с. 605].

Підтвердження такого визначення знаходимо і в ряді нормативного характеру документах державницького рівня, що були прийняті в сучасній Україні. Так, у ст. 45 нової редакції Закону України “Про державну службу” від 2015 р. публічність державної служби закріплена такими обов’язковими умовами її практичного функціонування, як: публічні звіти керівників органів виконавчої влади перед громадськістю про діяльність конкретного державного органу; інформація про діяльність державних органів у ЗМІ, зокрема, на веб-сайтах окремих органів виконавчої влади. Нагадаємо, що принцип публічності державної служби певною мірою проводиться і у деяких Указах Президента України, зокрема в Указі “Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр.” [12] та ін.

Є чимало підстав також погодитися з думкою О. Амосова та Н. Гавкалової у тому плані, що “для того щоб відбулася трансформація державного управління в публічне, необхідно виконати кілька умов. Насамперед це стосується формування інституційного забезпечення управління у суспільстві, в якому фактично одночасно існує кілька моделей взаємодії та соціальних сегментів: солідарис-

тиче суспільство, консорції, конвіксії та правова соціальна держава [13, с. 17].

Доречною є думка авторів “Енциклопедичного словника з державного управління” [11] стосовно того, що публічне адміністрування — це максимальна відкритість у реалізації державної політики: якщо державна політика здійснюється шляхом публічної діяльності, то така діяльність і є публічним адмініструванням [11, с. 605]. У цьому контексті доречною є ідея прийняття спеціального Кодексу про публічну службу в Україні.

Державно-управлінська еліта — порівняно новий, мало науково опрацьований термін, що в умовах надмірної бюрократизації державного управління, на жаль, набуває негативного відтінку.

По-перше, часто невинувато змішують поняття “політична еліта” та “державно-управлінська еліта”, асоціюють їх, хоча особливих підстав робити це немає.

По-друге, аби такі асоціації були менш відчутними, державні управління мають бути максимально деполітизованими. Завдання державного службовця — максимально дієво реалізувати державну політику. Але якщо він її поціновує як особистість з політичної точки зору, то це вже справа власного людського сумління й свідомості. У цьому плані зрозуміло, чому в ряді держав статус державного службовця політизують навіть у правовому плані. І хоча політика і державне управління (як і політичне та державне управління) ще з давніх часів (Греція, Рим, Китай) тісно переплітаються, слід брати до уваги, що часто політика пояснюється: як своє-

рідна “чиста”, виокремлена сутність; як специфічна діяльність усіх суб’єктів суспільно-політичного життя, що регулює їх взаємовідносини; як спосіб досягнення відповідних цілей; як сукупність питань і подій державного і громадського життя [14, с. 265]. Тобто політичну і державну діяльність все ж значною мірою необхідно “розмежовувати”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — 512 с.
2. *Куриц С. Я.* Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права: монография / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. — Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2009. — 472 с.
3. *Винер Н.* Кибернетика. — 2-е изд.: пер с англ. — М., 1968. — 521 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред.: Ю. С. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-ге вид. допов. і переробл. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.
5. *Халипов В. Ф.* Энциклопедия власти. — М.: Академ. проект; Культура, 2005. — 1056 с.
6. *Павленко В. В., Павленко В. Л.* Державна служба в Україні: підручник. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 510 с.
7. 50/50 Опыт словаря нового мышления / под ред. М. Ферро и Ю. Афанасьева. — М.: Прогресс, 1989. — 560 с.
8. *Куриц С. Я.* Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и

- права: монографія / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. — Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. — М.: МГИМО (У) МИД России, 2009. — 472 с.
9. Федоров С. Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації // Форум права. — 2012. — № 4. — С. 963–969. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: archive.gov.ua/ejournals/EP/2012-4/12_tcekmp.pdt25
 10. Андруїв Н. М. Організація державного управління інноваційним розвитком вітчизняного підприємства у системі внутрішньої торгівлі // Глобальні та нац. проблеми економіки. — 2015. — Вип. 4. — 274–279 с.
 11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
 12. Указ Президента України “Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки” від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
 13. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління // Публічне урядування. — Вип. № 2(3), червень 2016. — С. 16–22.
 14. Халипов В. Ф. Власть. Кратологический словарь. — М.: Республика, 1997. — 431 с.
 2. Kurits S. Ya., Vorobyev V. P. (2009). Bolezni gosudarstva. Diagnostika patologiy sistemy gosudarstvennogo upravleniya i prava [Diseases of the state. Diagnostics of pathologies of the system of public administration and law]. Moscow: MGIMO (U) MID Rossii [in Russian].
 3. Wiener N. (1968). Kibernetika ili upravlenie i svyaz v zhivotnom i mashine [Cybernetics, or control and communication in the animal and the machine]. (2nd ed.). Moscow: Sovetskoe radio [in Russian].
 4. Shemchushenko Yu. S., Babkin V. D., Horbatenko V. P. (Eds.). (2004). Politologichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Politologic encyclopedic dictionary]. (2nd ed., rev.). Kyiv: Geneza [in Ukrainian].
 5. Khalipov V. F. (2005). Entsiklopediya vlasti [Encyclopedia of power]. Moscow: Akademicheskiiy proekt; Kultura [in Russian].
 6. Pavlenko V. V., Pavlenko V. L. (2017). Derzhavna sluzhba v Ukraini [Civil service in Ukraine]. Kyiv: DP “Vyd. dim “Personal” [in Ukrainian].
 7. Ferro M., Afanasyeva Yu. (Eds.). (1989). 50/50 Opyt slovarya novogo myshleniya [50/50 Experience of the Dictionary of New Thinking]. Moscow: Progress [in Ukrainian].
 8. Kurits S. Ya., Vorobyev V. P. (2009). Bolezni gosudarstva. Diagnostika patologiy sistemy gosudarstvennogo upravleniya i prava [Diseases of the state. Diagnostics of pathologies of the system of public administration and law]. Moscow: MGIMO (U) MID Rossii [in Russian].
 9. Fedorov S. Ye. (2012). Pryntsyp hlasnosti u derzhavnomu finansovomu kontroli: mezhi transformatsii [The principle of publicity in public financial control: the limits of transformation]. Forum prava — Law Forum, 4, 963–969 [in Ukrainian].

REFERENCES

1. Atamanchuk, G. V. (1997). Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: kurs lektsiy [Theory of public administration: a course of lectures]. Moscow: Izd-vo Yuridicheskaya literatura [in Russian].

10. *Andriiv N. M.* (2015). Orhanizatsiia derzhavnoho upravlinnia innovatsiinym rozvytkom vitchyznianoho pidpriemstva u systemi vnutrishnoi torhivli [Organization of state management of innovative development of the domestic enterprise in the system of internal trade]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky — Global and national problems of the economy*, 4, 274–279 [in Ukrainian].
11. *Kovbasiuk Yu. V., Troshchynskyi V. P., Surmin Yu. P.* (Eds.). (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro stratehiiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012–2020 roky” : vid 1 liutoho 2012 roku, № 45/2012 [Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of the State Personnel Policy for 2012–2020” from February 1 2012, № 45/2012]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> [in Ukrainian].
13. *Amosov O. Yu., Havkalova N. L.* (2016). Symbioz instytuttsiinykh zasad ta arkhetypyky publichnoho upravlinnia [Symbiosis of institutional foundations and archetype of public administration]. *Publichne uriaduvannia — Public administration*, 2 (3), 16–22 [in Ukrainian].
14. *Khalipov V. F.* (1997). *Vlast. Kratologicheskii slovar* [Power. Cratological dictionary]. Moscow: Respublika [in Russian].

УДК: 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-97-109>

Кіфряк Олександр Миколайович,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом, заступник на-
чальника, Управління Державної архітек-
турно-будівельної інспекції у Чернівецькій
області, 58001, м. Чернівці, вул. П. Цела-
на, 11, тел.: +38 (050) 675 22 41, e-mail:
sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557

Кифряк Александр Николаевич,
аспирант Межрегиональной Академии
управления персоналом, заместитель на-
чальника, Управления Государственной
архитектурно-строительной инспекции
в Черновицкой области, 58001, г. Чернов-
цы, ул. П. Целана, 11, тел.: +38 (050) 675
22 41, e-mail: sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557



Kifriak Oleksandr Nikolaevich,

graduate student of the Interregional Academy of Personnel Management, deputy head, Of-
fice of the State Architectural and Construction Inspectorate in Chernivtsi region, 58001,
Chernivtsi, Str. P. Celana, 11, tel.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: sankif@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9724-6557

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНЦЕПЦІЮ ПРОЗОРОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Розкрито наукові підходи до реалізації концепції прозорості у сфері державної політики, коли у глобалізаційному просторі відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства загалом, так і в житті кожного громадянина. Зроблено етимологічний аналіз термінів “концепція” та “прозорість”. Окреслено понятійно-категорійні питання визначення “концепції прозорості”, основні механізми та інструменти впровадження зазначених ідеологічних орієнтирів у діяльність системи органів публічної влади загалом та в окремих сферах життєдіяльності суспільства. Досліджено наукові підходи до визначення понять “концепція” та “прозорість”, на основі чого надано власне визначення поняття “концепція прозорості”. Здійснено розгляд концептуальних особливостей принципу прозорості державної політики. Виділено основні складові елементи принципу прозорості, зокрема, визначено його зміст як взаємодію органів управління з його

об'єктами, забезпечення належного зворотного зв'язку у процесі здійснення повноважень з реалізації управлінських функцій. Окреслено роль громадськості у забезпеченні прозорості функціонування публічної влади. Зроблено висновок, що доступ до інформації є передумовою публічного контролю і головним елементом розвитку громадянського суспільства. Досліджено питання зростання уваги центрів громадських ініціатив до питання концепції прозорості державної політики. Наголошено на тому, що розв'язання проблем прозорості усієї системи державного управління є одним із ключових напрямів у процесі подальшого утвердження в Україні демократичних принципів в умовах конституційного реформування, укорінення цивілізованих норм функціонування держави на благо та захист прав людини та громадянина.

Ключові слова: концепція прозорості; орган публічної влади; державне правління; функціонування; принцип, громадянське суспільство; система державного управління; конституційне реформування.

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ ПРОЗРАЧНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Раскрыто научные подходы к реализации концепции прозрачности в сфере государственной политики, когда в глобализационном пространстве происходят процессы усиления роли и значения информации как для общества в целом, так и в жизни каждого гражданина. Сделано этимологический анализ терминов “концепция” и “прозрачность”. Обозначены понятийно-категориальные вопросы определения “концепции прозрачности”, основные механизмы и инструменты внедрения указанных идеологических ориентиров в деятельность системы органов публичной власти в целом и в отдельных сферах жизнедеятельности общества. Исследованы научные подходы к определению понятий “концепция” и “прозрачность”, на основе чего предоставлено собственное определение понятия “концепция прозрачности”. Осуществлено рассмотрение концептуальных особенностей принципа прозрачности государственной политики. Выделены основные составляющие элементы принципа прозрачности, в частности, определено его содержание как взаимодействие органов управления с его объектами, обеспечения обратной связи в процессе осуществления полномочий по реализации управленческих функций. Определена роль общественности в обеспечение прозрачности функционирования публичной власти. Сделан вывод, что доступ к информации является предпосылкой публичного контроля и главным элементом развития гражданского общества. Исследован вопрос роста внимания центров общественных инициатив к вопросу концепции прозрачности государственной политики. Отмечено, что решение проблем прозрачности всей системы государственного управления является одним из ключевых направлений в процессе дальнейшего утверждения в Украине демократических принципов в условиях конституционного реформирования, укоренения цивилизованных норм функционирования государства на благо и защиту прав человека и гражданина.

Ключевые слова: концепция прозрачности; орган публичной власти; государственное правление; функционирование; принцип, гражданское общество; система государственного управления; конституционное реформирование.

ON THE CONCEPT OF THE CONCEPT OF TRANSPARENCY OF FUNCTIONING BY THE PUBLIC AUTHORITY

Abstract. Scientific approaches to the implementation of the concept of transparency in the field of public policy are revealed, when processes of enhancing the role and importance of information both for society as a whole and in the life of every citizen occur in the globalization space. An etymological analysis of the terms “concept” and “transparency” is made. The conceptual definition of the “concept of transparency”, the basic mechanisms and tools for the implementation of these ideological reference points in the activities of the public administration system as a whole and in certain spheres of public life are defined. The scientific approaches to the definition of the concepts “concept” and “transparency” are investigated, on the basis of which an own definition of the concept “concept of transparency” is provided. The conceptual features of the principle of public policy transparency have been reviewed. The main constituent elements of the principle of transparency are highlighted, in particular, its content is defined as the interaction of management bodies with its objects, providing feedback in the process of exercising authority to exercise management functions. The role of the public in ensuring the transparency of public authority is defined. It is concluded that access to information is a prerequisite of public control and the main element of the development of civil society. The issue of increasing the attention of public initiative centers to the concept of public policy transparency has been investigated. It was noted that solving the problems of transparency of the entire public administration system is one of the key areas in the process of further approval in Ukraine of democratic principles in terms of constitutional reform, rooting of civilized norms of the state for the benefit and protection of human rights and citizen.

Keywords: transparency concept; public authority; government; functioning; principle, civil society; public administration system; constitutional reform.

Постановка проблеми. Станом на сьогодні наша держава переживає досить важкі часи, вперше у своїй новітній історії зіткнувшись зі збройною агресією з боку супротивника, який значно переважає Україну як у воєнно-політичному, так і в економічному та інформаційному відношенні.

У цих умовах найактуальнішим завданням для вітчизняної науки права стає пошук нових концептуальних рішень, які б дали поштовх у практичній діяльності урядовців щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України. Зближення національної правової системи з правовими системами країн сучасної

Європи на основі єдиних принципів та підходів і, як наслідок, утворення єдиної європейської правової сім'ї; проблеми та перспективи правового регулювання як публічної, так і приватної сфер суспільного життя з позиції національного законодавства, а також правового досвіду країн Європейського Союзу мають стати основними орієнтирами сучасних правознавців.

Проблема прозорості останнім часом все частіше згадується при характеристиці різних соціальних інституцій у контексті демократизації державного і суспільного життя в Україні. Багато в чому це пов'язано з вивченням міжнародних стандартів та адаптацією досвіду країн Європейського Союзу, в якому прозорість визнано одним із принципів, що впливає з ідеї утвердження правового співтовариства [1, с. 43].

Ступінь наукової розробки. Проблему прозорості функціонування публічних інституцій досліджували такі зарубіжні науковці, як М. Ді Ніз [2], Ж. Лоудж [3], П. Крейг [4], А. Сантіні [5]. Не меншу увагу питанням прозорості діяльності органів публічної влади у своїх працях приділяють такі українські та російські вчені, як С. Головатий [6], А. Чуклінов [7], І. Березовська [8], І. Ібрагімова [9], В. Мельниченко [10, 11], Н. Гудима [12], Дж. Балкин [13], І. Грицяк [14]. Водночас, питання реалізації концепції прозорості у системі державного управління України не знайшла належного відображення у працях вітчизняних науковців. Зокрема, в жодному науковому дослідженні ми не знаходимо семантичного аналізу поняття “концепція

прозорості” та його змістовного наповнення. Дослідження питань прозорості органів публічної влади мають тільки фрагментарний характер та не дають можливості у повній мірі розкрити значущість концепції прозорості як базисного принципу побудови системи державного правління України.

Мета статті — це спроба розкриття етимологічного аналізу самих термінів “концепція” та “прозорість”, а також розгляд концептуальних особливостей принципу прозорості державної політики.

Виклад основного матеріалу. Термін “концепція” походить від латинського слова *conceptio*, що у перекладі означає осягати, сприймати. Під концепцією здебільшого розуміють систему поглядів, понять про ті чи інші явища або процеси, спосіб їх розуміння, тлумачення; основна ідея будь-якої теорії, головний задум; ідея чи план нового, оригінального розуміння; конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності [15].

Витоки дослідження концепції як знання сягають доби європейського середньовіччя, зокрема це знайшло відображення у творчості П. Абеляра [16], який досліджував концепцію як концепт, що синтезує три способи душі: як акт пам'яті орієнтований в минуле, як акт уявлення — в майбутнє, як акт судження — у теперішнє.

Починаючи з другої половини ХХ ст., концепцію розуміють як виявлення соціокультурного контексту природничих і гуманітарних знань. Ці міркування не втратили гносеологічного змісту й станом на сьогодні.

Отже, під концепцією, на нашу думку, варто розуміти комплекс ключових положень або установок мислення, що дають змогу зберігати спрямованість дослідження. Це своєрідний компас у русі думки.

Малий оксфордський словник англійської мови пов'язує термін “прозорість” (англ. transparency) передусім з фізичним явищем, характерним для рідини, кошовного каміння, фотоплівки, а згодом з терміном clarity, що означає зрозумілість, легкість для сприйняття [17].

Кембриджський навчальний словник визначає “прозорість” як, зокрема, універсальну характеристику об'єкта бути прозорим, і як ясність та зрозумілість [18]. Вітчизняний “Великий тлумачний словник” під терміном “прозорість” розуміє властивість і стан чогось прозорого, а у системах опрацювання інформації — проміжні засоби взаємодії, застосування яких непомітне для користувача, властивість фізичного з'єднання протоколу чи програми передавати інформацію, закодовану будь-яким способом, без жодних змін у ній [19].

Безперечно, принцип прозорості стосується всіх суспільних інституцій, у зв'язку з чим доцільно розкрити етимологічний зміст терміна “прозорість” через призму його соціального значення, яке можна знайти в енциклопедичному виданні “Соціологія” [20].

У статті Д. Галкіна “Віртуальний дискурс про культуру постмодерну” прозорість визначається одним із основних понять сучасної теорії інформаційного суспільства, постмодерної соціальної теорії та соціології, яке характеризує вплив інформації та засо-

бів масової інформації на механізми соціальної організації. Цей феномен, на думку Д. Галкіна, покликаний давати можливість вичерпного представлення суспільних структур та індивідів у загальному інформаційному полі та передбачає, насамперед, доступність, швидкість та високу ступінь структурованості інформації, зручність її перетворення в різні, легкі для сприйняття формати, і наявність постійного зворотного зв'язку [13, с. 21].

Усвідомлення відкритості та прозорості саме як правил, на яких має базуватися діяльність органів державного управління, або як принципів, дотримання яких сприятиме побудові такої системи органів державного управління, яка забезпечить упровадження загальносуспільних цінностей реальної демократії, що на сьогодні є практично малодослідженими.

Переважна більшість вітчизняних науковців вбачають реалізацію принципів відкритості та прозорості в інформуванні громадськості про функціональний розподіл обов'язків та розмежування повноважень між органами державного управління.

І. Ібрагімова під принципом прозорості розуміє забезпечення діалогу з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства [9].

В. Мельниченко трактує принцип прозорості як спроможність держави забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їхніх колективів щодо матеріальної і процесуальної

сторони державно-управлінської діяльності, поінформованість громадян та їхніх колективів про заплановані рішення органів влади і те, як вони будуть здійснені [10, с. 51].

Принцип прозорості як ціннісний орієнтир права Європейського Союзу набув широкого дослідження й науковцями з міжнародного права. Так, автори книги “Право Європейського Союзу” О. Вітвіцька і Г. Горнінг серед функціональних принципів права Європейського Союзу визначають так само й принцип захисту довіри та правової безпеки, у зміст якого включається також прозорість публічних інституцій держав [22, с. 52].

У підручнику “Вступ до права Європейського Союзу” [23] В. Кернза в якості принципу побудови і функціонування інституційної структури Європейського Союзу визначається принцип прозорості даних інституцій.

У навчальному посібнику за редакцією Р. А. Петрова [24] автори дотримуються західноєвропейського підходу до виділення лише загальних принципів права Європейського Союзу. До загальних принципів права автори відносять принципи поваги до фундаментальних прав людини, пропорційності, рівності або недискримінації, правової повноти, прозорості та дотримання процесуальних прав, субсидіарності.

Отже, узагальнюючи наведене, можемо зробити висновок, що вітчизняні науковці дійшли спільних положень щодо змістовного наповнення принципу прозорості стосовно таких тверджень: 1) відкритість і прозорість діяльності органів державного управління розуміється як

можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе, а також щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань відносно необмеженого доступу до всіх видів інформації, документів, діяльності та мотивів; 2) відкритість і прозорість органів влади не є тотожними поняттями. Відкритість ще не є прозорістю, але тільки приводить до неї. Прозорість діяльності органів влади є результатом процесу відкритості. Відкритість органів влади приводить до повної прозорості їх діяльності. Прозорість органів влади визначається як стан, який характеризується повною “просвічуваністю” всіх напрямів та результатів їх діяльності; 3) виходячи з конституційного устрою державної влади в Україні, принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов’язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами.

Як ми встигли помітити, жоден з вітчизняних науковців не досліджує концепцію прозорості публічних інституцій, а лише зосереджує свою увагу на доктринальному визначенні принципу прозорості та відкритості державної влади.

Проте не можна сказати, що українська наука є застарілою та не приділяє увагу дослідженню цих питань. Окремі аспекти концепції прозорості знаходять своє тлумачення у самих неочікуваних іпостасях вітчизняної науки про право.

Так, у 2008 р. була захищена Н. В. Гудимою дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління на тему “Принципи відкритості і про-

зорості в діяльності органів державного управління України” [12]. Дисертаційне дослідження присвячено проблемам еволюційного розвитку реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління та їх впливу на стан управлінської діяльності в контексті процесів демократизації українського суспільства. Науковцем теоретично обґрунтовано обов’язковість принципів відкритості та прозорості як складових державного управління і, водночас, об’єктивних характеристик удосконалення його компонентів.

Особливо слід виділити ґрунтовну монографію “Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право”, підготовлену авторським колективом на чолі з професором О. В. Задорожнім [25]. Як у попередній своїй монографії “Генеза міжнародної правосуб’єктності України” [1], так й у монографії 2016 р. О. В. Задорожній концепцію прозорості публічних інституцій визначає як основну передумову визнання правосуб’єктності України як рівноцінного члена Європейського Союзу. До того ж, як стверджує науковець, прозорість діяльності органів публічної влади був одним з ідеалів Революції гідності.

Щодо західної доктрини, то варто вказати, що хоча і є спеціальні монографічні дослідження принципів права Європейського Союзу [26], але вони присвячені принципам права Європейського Союзу загалом без виділення особливої уваги принципу прозорості управління або концепції прозорості.

Під час дослідження цієї теми нами було встановлено досить цікавий

факт. Концепція прозорості не знайшла свого закріплення серед такого конгломерату наукових праць вітчизняних правознавців, однак вона є чи не найактуальнішим напрямом діяльності центрів громадських ініціатив та інститутів наукових досліджень молодих вчених фінансистів та політологів.

Візьмемо до прикладу навчальний посібник В. В. Таран і В. А. Тарнай “Функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів” [27]. Навчально-методичний посібник надзвичайно проникнутий практичними аспектами реалізації ідеї громадськості щодо максимальної відкритості інформації про використання публічних коштів. Основною метою видання автори ставили забезпечення ефективного використання публічних коштів та підвищення рівня обізнаності населення.

Така прозорість процесу витрачання державних коштів мінімізує корупційні ризики та сприятиме налагодженню ділового клімату в країні.

Зокрема, учасники Міжнародного наукового конгресу “Інформаційне суспільство в Україні”, що відбувся 29.10.2013 р. в Києві, у своєму рішенні відзначили, що е-урядування (або e-Government) здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості, а також створює умови для прискорення розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а головне — забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах. Було зазначено, що впровадження електронного урядування потребує створення

якісно нових форм організації діяльності органів державної влади, забезпечення взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання широкого доступу до державних інформаційних ресурсів, надання адміністративних послуг [28].

Східноєвропейський демократичний центр за підтримки Фонду Баторія видав публікацію, що документує приклади звернення білоруських громадських організацій з метою розв'язання соціальних проблем. Завдяки книзі “Представництво громадських інтересів” ми зможемо дізнатися, яким чином соціальні питання, у тому числі питання забезпечення прозорості публічних інституцій, були вирішені за допомогою громадської ініціативи у Республіці Білорусь.

Ряд наукових досліджень у сфері запровадження концепції прозорості на всіх рівнях публічного управління станом на сьогодні виконуються за темами комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”, який впроваджується Інститутом державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України. Наукова робота Інституту спрямовується на науковий супровід освітньо-професійних і професійних програм навчання, а також проведення суспільних реформ.

Як зазначає Ч. Тейлор, мінімальний обсяг громадянського суспільства дорівнює існуванню незалежних від держави громадських організацій, або як тепер прийнято говорити — “третього сектору”.

Зараз, коли країна трансформується та переходить на новий рівень свого розвитку, громадська діяльність стала більш видимою. Саме тому не обминула широкі громадські ініціативи й сфера реалізації концепції прозорості публічних інституцій.

Тепер майже кожний другий розуміє, хто такий громадський діяч, оскільки саме страшні події, які супроводжували всю Революцію Гідності, змусили всіх небайдужих до подальшої долі країни та й власного майбутнього мобілізуватися, об'єднатися та присвятити свій час саме нашому суспільству.

Досвід роботи молодіжної організації “Нова генерація” з ініціативними групами у сфері забезпечення впровадження принципу прозорості у всіх сферах суспільного життя українського народу заслуговує на особливу увагу. Посібник “Поради для початківців в громадській діяльності” являє собою збірку рекомендацій для організацій громадянського суспільства та ініціативних груп у сфері забезпечення прозорості управління будь-якої сфери буття суспільства [29].

Розкриємо кілька визначних моментів, які висвітлені у збірнику рекомендації щодо концепції прозорості суспільних інститутів: слово “врядування” чи “урядування” є типовим українським словом, яке з давніх-давен асоціювалося з прозорим процесом прийняття рішень при залученні всіх членів громади (віче, сходи села тощо). Це слово для багатьох українців означало демократичність, можливість урахування голосу кожного, позначало давні традиції місцевого самоврядування

в Україні. Оскільки абсолютного відповідника в російській мові цьому слову немає, то за радянських часів у Словнику української мови воно зазначалось як застаріле і рекомендувалося застосовувати синонім — управляти; у теорії політичної науки поняття управління означає процес реалізації влади у суспільстві, спосіб її здійснення заради задоволення потреб та вимог громадян. Однею з рис, що характеризує демократичність процесу управління в державі, є застосування принципів ефективного врядування (*good governance*), що полягають у відкритості та прозорості прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, підзвітності громадянам (адже саме вони є джерелом влади), у широкому залученні громадян до процесу прийняття рішень; врядування (*governance*) як зрозумілий та прозорий процес прийняття рішень дає змогу будь-якому органу у підзвітний спосіб використовувати ресурси і владу, спираючись на загальні цінності.

Своєю чергою, фахівцями Європейського центру фундації були запропоновані чотири принципи ефективної роботи будь-якої організації (суспільство у даному випадку так само розглядається як організована спільнота). Серед даних принципів визначено як другий за ієрархією принцип прозорості, під яким розуміється висвітлення інформації про надходження, цілі й результати організації.

Оскільки діяльність ЗМІ, громадянського суспільства та громадських організацій, політичних партій та ділового сектору неможливо

регулювати повністю і винятково законодавством (оскільки всебічне нормування може вважатися виявом недемократичності та перешкодою свободі зібрань, ведення підприємницької діяльності та самовираження), то більшої ефективності можна було би досягти механізмами секторального саморегулювання та внутрішні правила. Попри можливість зробити прозорими свої фінансові звіти, а також прийняти внутрішні етичні кодекси і гарантувати їх дотримання, громадські організації не виявляють достатньо зусиль у цьому напрямі. Із 2010 р. кількість ЗМІ, які підписали секторальні етичні кодекси, лишається незначним, а випадки внутрішніх етичних кодексів, особливо серед друкованих ЗМІ, які належать видавничим концернам, є рідкісними.

Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ) затвердила стандарти прозорості в цілях запобігання зловживаннями з боку корпоративних суб'єктів. Дана сфера правовідносин, безперечно, має визначний вплив у забезпеченні прозорості правової системи України. Відповідно до рекомендацій ФАТФ держави зобов'язані забезпечувати наявність достовірної, точної й актуальної інформації про заходи перевірки корпоративних суб'єктів щодо походження їхніх фінансових ресурсів та забезпечувати систему контролю за банківськими операціями і застосування у разі необхідності санкцій [30].

Висновки. Таким чином, однією з причин неефективного функціонування принципу прозорості в діяльності органів державного управлін-

ня, незважаючи на їх проголошення у численних законодавчих та нормативно-правових актах, залишається їх декларативність. Значною мірою це є наслідком відсутності у чинному законодавстві норм адміністративної відповідальності посадових осіб органів державного управління за правопорушення цих норм. Ступінь наукового дослідження концепції прозорості є досить малим та зводиться лише до визначення змісту принципу прозорості державного управління без дослідження парадигмальної природи прозорості соціальних інституцій.

На нашу думку, концепцію прозорості діяльності публічних інститутів слід розуміти як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вияву відкритості та прозорості в їх діяльності шляхом розробки елементів, що створювали б цілісність цих правил, взаємодіяли між собою та справляли вплив на взаємодію органів управління з його об'єктами, забезпечували належний зворотний зв'язок у процесі здійснення повноважень з реалізації управлінських функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Задорожній О.* Генеза міжнародної правосуб'єктності України: монографія / Укр. асоц. міжнар. права, Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. — К. : К.І.С., 2014. — 687 с.
2. *De Nes M.* (2015), "The ESM and the Principle of Transparency", *Perspectives on Federalism*, vol. 7, p. 128–141.
3. *Lodge J.* (1994), "Transparency and Democratic Legitimacy", *Journal of Common Market Studies*, XXXII (3), — P. 343–368.
4. *Craig P.* (2012), *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, UK.
5. *Santini A.* (2004), *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, IT.
6. *Головатий С.* Верховенство права. Кн. 2-га. Від доктрини до принципу / С. Головатий. — К.: Фенікс, 2006. — 759 с.
7. *Чуклинов А. Е.* "Прозрачная" государственная политика: некоторые проблемы теории и практики / А. Е. Чуклинов // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. — 2006. — № 8. — С. 44–50.
8. *Березовська І. А.* Концепція прозорості в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / І. А. Березовська // Право України : Юрид. журн. — 2015. — № 8. — С. 53–64.
9. *Ібрагімова І. М.* Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю : презентац. схеми / І. М. Ібрагімова. — К. : ПРООН, 2002. — 30 с.
10. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації / В. І. Мельниченко // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2003. — № 4. — С. 48–55.
11. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. І. Мельниченко // Державне управління: теорія і практика. — 2007. — № 1. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07mviozr.htm>
12. *Гудима Н.* Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація у держав-

- ному управлінні України / Н. Гудима // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2005. — № 3. — С. 77–83.
13. Балкин Дж. Как мас-медиа могут симулировать политическую прозрачность [Электронный ресурс] / Дж. Балкин. — Режим доступа: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=9837
 14. Грицяк І. Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні / І. Грицяк // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2004. — № 3. — С. 43–50.
 15. Рижко В. А. Концепція як форма наукового знання. — К., 1995. — 212 с.
 16. Абеляр П. Логика “для начинающих” / П. Абеляр. Теол. трактаты / Пер. с фр. — М., 1995.
 17. Compact Oxford English Dictionary of Current English [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.askoxford.com/results>
 18. Cambridge Advanced Learner's Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dictionary.cambridge.org/results.asp>
 19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.: [б. в.]; Ірпінь: Перун, 2005. — 1728 с.
 20. Социология : энциклопедия / сост.: А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Велькин. — Минск : Кн. дом, 2003. — 1312 с.
 21. Галкин Д. Виртуальный дискурс в культуре постмодерна / Д. Галкин // Критика и семиотика : сб. науч. тр. — Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та, 2000. — Вып. 1–2. — С. 26–34.
 22. Горинг Г. Право Европейского Союза / Г. Горинг, О. Витвицкая. — СПб. : Питер, 2005. — 256 с.
 23. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: навч. посіб. : пер. з англ. / В. Кернз. — К.: Знання, КОО, 2002. — 381 с.
 24. Право Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. — 3-тє вид., змін. і допов. — К.: Істина, 2010. — 376 с.
 25. Задорожний О. Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право: кол. монографія / упоряд. О. Задорожний. — К.: К.І.С., 2014. — 997 с.
 26. Foster N. (2000), EC Law, Oxford Univ. Press, Oxford, UK.; Horspool, M. (2006), European Union Law, Oxford Univ. Press, Oxford, UK; Tridimas, T. (1997), The General Principles of EC Law, Oxford Univ. Press, Oxford, UK; Usher, J. F. (1998), General Principles of EC Law, Longman, London, UK.
 27. Функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів (Є-Data): навч.-метод. посіб. / В. В. Таран, В. А. Тарнай, В. М. Мазярчук, А. Б. Розлуцька; за ред. В. Тарана. — К.: Центр політ. студій та аналітики, 2016. — 40 с.
 28. Рішення Міжнародного наукового конгресу “Інформаційне суспільство в Україні” (29 жовтня 2013 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://congress.ogp.gov.ua/content>
 29. Поради для початківців в громадській діяльності / упоряд.: О. Глебушкіна, Г. Качура. — Херсон: МО “Нова генерація”, 2015. — 144 с.
 30. Офіційний веб-портал ФАТФ: [http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=10&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=10&s=desc(fatf_releasedate))

REFERENCES

1. Zadorozhnii O. (2014). Heneza mizhnarodnoi pravosubiektnosti Ukrainy [Genesis of International Legal Personality of Ukraine]. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].

2. *De Nes M.* (2015). The ESM and the Principle of Transparency. Perspectives on Federalism, 7, 128–141 [in English].
3. *Lodge J.* (1994). Transparency and Democratic Legitimacy, Journal of Common Market Studies, XXXII(3), 343–368 [in English].
4. *Craig P.* (2012). EU Administrative Law. Oxford: Oxford University Press [in English].
5. *Santini A.* (2004). Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea. Milano: Giuffrè [in Italian].
6. *Holovatyi S.* (2006). Verkhovenstvo prava. Knyha druha. Vid doktryny do pryntsypu [The Rule of Law. Vols. 2. From doctrine to principle]. Kyiv: Feniks [in English].
7. *Chuklinov A. E.* (2006). "Prozrachnaya" gosudarstvennaya politika: nekotorye problemy teorii i praktiki ["Transparent" state policy: some problems of theory and practice]. Vestn. Ros. un-ta druzhby narodov — Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia, 8, 44–50 [in Russian].
8. *Berezovska I. A.* (2015). Kontsepsiia prozorosti v Uhodi pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom [The Concept of Transparency in the Association Agreements between Ukraine and the European Union]. Pravo Ukrainy : Yurydychnyi zhurnal — Law of Ukraine: Journal on Law, 8, 53–64 [in Ukrainian].
9. *Ibrahimova I. M.* (2002). Prozorist vldy. Osnovy zabezpechennia informatsiinoi vzaiemodii derzhavnykh orhaniv z hromadskistiu : prezentats. skhemy [Transparency of power. Fundamentals of Information Interaction of Government Authorities with the Public: Scheme Presentation]. Kyiv: PROON [in Ukrainian].
10. *Melnychenko V. I.* (2003). Prozorist i vidkrytist derzhavnoho upravlinnia yak chynnyky yoho stabilizatsii [Transparency and openness of public administration as factors of its stabilization]. Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy — Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 4, 48–55 [in Ukrainian].
11. *Melnychenko V. I.* (2007). Prozorist i vidkrytist publichnoho upravlinnia yak ob'ekt zakonodavchoho rehuliuвання [Transparency and openness of public administration as an object of legislative regulation]. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka — Public Administration: Theory and Practice, 1. Retrieved from <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07mviozr.htm> [in Ukrainian].
12. *Hudyma N.* (2005). Pryntsypy vidkrytosti i prozorosti ta yikh realizatsiia u derzhavnomu upravlinni Ukrainy [Principles of Openness and Transparency and Their Implementation in the Public Administration of Ukraine]. Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy — Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 3, 77–83 [in Ukrainian].
13. *Balkin J. M.* (1999). How Mass Media Simulate Political Transparency. digitalcommons.law.yale.edu. Retrieved from https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/259/ [in English].
14. *Hrytsiak I.* (2004). Osnovni pryntsypy prava Yevropeiskoho Soiuzu ta yikh zastosuvannia v derzhavnomu upravlinni [Basic principles of the law of the European Union and their application in public administration]. Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy — Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 3, 43–50 [in Ukrainian].
15. *Ryzhko V. A.* (1995). Kontsepsiia yak forma naukovoho znannia [Concept as

- a Form of Scientific Knowledge]. Kyiv [in Ukrainian].
16. *Abaelardus P.* (1995). Logika “dlya nachinayushchikh” [Logica Ingredientibus]. Moscow [in Russian].
 17. Compact Oxford English Dictionary of Current English. www.askoxford.com. Retrieved from <http://www.askoxford.com/results> [in English].
 18. Cambridge Advanced Learner’s Dictionary. dictionary.cambridge.org. Retrieved from <http://dictionary.cambridge.org/results.asp> [in English].
 19. *Busel V. T.* (Eds.). (2005). Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language]. Kyiv; Irpin : Perun [in Ukrainian].
 20. *Gritsanov A. A., Abushenko V. L., Velkin G. M.* (2003). Sotsiologiya: entsyklopediya [Sociology: Encyclopedia]. Minsk: Kn. Dom [in Russian].
 21. *Galkin D.* (2000). Virtualnyy diskurs v kulture postmoderna [Virtual discourse in the culture of postmodern]. Kritika i semiotika – Criticism and semiotics, 1–2, 26–34 [in Russian].
 22. *Goring G., Vitvitskaya O.* (2005). Pravo Evropeyskogo Soyuza [European Union Law]. Saint Petersburg: Piter [in Russian].
 23. *Cairns B.* (2002). Vstup do prava Yevropeiskoho Soiuzu [Introduction to the Law of the European Union]. Kyiv: Znannia, KOO [in Ukrainian].
 24. *Petrov R. A.* (Eds.). (2010). Pravo Yevropeiskoho Soiuzu [European Union law]. (3rd ed., rev.). Kyiv: Istyna [in Ukrainian].
 25. *Zadorozhnii O.* (2014). Ukrainska revoliutsiia hidnosti, ahresiia RF i mizhnarodne pravo [Ukrainian Revolution of Dignity, Russian Aggression and International Law]. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
 26. *Foster N.* (2000). EC Law. Oxford: Oxford Univ. Press [in English].
 27. *Taran V. V., Tarnai V. A., Maziar-chuk V. M., Rozlutska A. B.* (2016). Funktsionuvannia Yedynoho veb-portalu vykorystannia publichnykh koshtiv (Ye-Data) [Functioning of the Single Web-Portal on the Use of Public Funds (E-Data)]. Kyiv: Tsentr politychnykh studii ta analityky [in Ukrainian].
 28. Rishennia Mizhnarodnoho naukovoho konhresu “Informatsiine suspilstvo v Ukraini” (29 zhovtnia 2013 roku, m. Kyiv) [Decision of the International Scientific Congress “Information Society in Ukraine” (October 29, 2013, Kyiv)]. congress.ogp.gov.ua. Retrieved from <http://congress.ogp.gov.ua/content> [in Ukrainian].
 29. *Hliebushkina O., Kachura H.* (Eds.). (2015). Porady dlia pochatkivtsiv v hromadskii diialnosti [Tips for Beginners in Public Activities]. Kherson: MO “Nova heneratsiia” [in Ukrainian].
 30. Site of FATF. www.fatf-gafi.org. Retrieved from <http://www.fatf-gafi.org/> [in English].



УДК : 351.329:336.58

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-110-123>

Кустова Світлана Миколаївна,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту, Національ-
на академія державного управління при
Президентові України, заслужений юрист
України. 02000, Україна, Київ, вул. Еже-
на Пот'є, 20, тел.: +38 (066) 030 71 58,
e-mail: pravoved1996@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5387-222X

Кустова Светлана Николаевна,
аспирант кафедры парламентаризма и
политического менеджмента, Националь-
ная академия государственного управ-
ления при Президенте Украины, заслу-
женный юрист Украины. 02000, Украина,
Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: +38 (066)
030 71 58, e-mail: pravoved1996@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5387-222X

Kustova Svitlana Mykolaivna,

PhD student of the Department of Parliamentarism and Political Management of the Na-
tional Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Honored Lawyer
of Ukraine, 02000, Ukraine, Kyiv, Str. Ezhena Potier, 20, tel.: +38 (066) 030 71 58, e-mail:
pravoved1996@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5387-222X

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ДОСВІД КРАЇН РОЗВИНЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА УКРАЇНА

Анотація. Розглянуто узагальнений досвід країн розвиненої демократії щодо правових засад державного регулювання фінансування політичних партій та практичні можливості використання його в Україні. Проаналізовано положення законопроектів щодо змін у системі державного регулювання фінансування політичних партій в Україні та запропоновано шляхи її вдосконалення.

Показано, що досвід державного фінансування політичних партій в країнах розвиненої демократії, зокрема в країнах Європи, є успішним. Зазначено, що ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій не залежить від наявності в ній спеціального закону щодо фінансування.

Наголошується, що такі суспільні відносини можуть бути врегульовані як окремими законодавчими актами, так і у вигляді системи положень в різних законах — конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією.

Аргументується, що державне фінансування політичних партій є одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку.

Наведено приклади європейського досвіду державного фінансування діяльності політичних партій, які мають великий рейтинг, і тих, що тільки висувають кандидатів на виборах. Це може гарантувати рівність можливостей для різних політичних сил. Отже, державне фінансування має визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку партія отримала. Водночас надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та їхнім електоратом.

У європейському досвіді виокремлюють державне та приватне фінансування політичних партій. Державне відбувається як фінансування статутної діяльності та як фінансування витрат на виборчі кампанії. Воно буває пряме (субсидіювання) та непряме (вигоди на законодавчій підставі). Встановлено, що державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається в межах від 20 до 85 % від загального бюджету партій.

Досвід країн розвиненої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення вже існуючих проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою.

Ключові слова: фінансування політичних партій, державне регулювання, державне управління, фінансова звітність, поняття державного фінансування партій.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: ОПЫТ СТРАН РАЗВИТОЙ ДЕМОКРАТИИ И УКРАИНА

Аннотация. Рассмотрен обобщенный опыт стран развитой демократии относительно правовых основ государственного регулирования финансирования политических партий и практические возможности использования его в Украине. Проанализированы положения законопроектов об изменениях в системе государственного регулирования финансирования политических партий в Украине и предложены пути ее совершенствования.

Показано, что опыт государственного финансирования политических партий в странах развитой демократии, в частности в странах Европы, является успешным. Отмечено, что эффективность и действенность системы финансирования политических партий не зависит от наличия в ней специального закона о финансировании. Отмечается, что такие общественные отношения могут быть урегулированы как отдельными законодательными актами, так и

в виде системы положений в различных законах — конституциях, законах о партиях, избирательном законодательстве, законах о борьбе с коррупцией.

Аргументируется, что государственное финансирование политических партий является одним из действенных инструментов в борьбе с политической коррупцией и обеспечении партий необходимыми ресурсами для уставной деятельности, их развития.

Приводится пример европейской практики государственного финансирования деятельности политических партий, которые имеют большой рейтинг, и тех, кто только выдвигают кандидатов на выборах. Это может гарантировать равенство возможностей для различных политических сил. Итак, государственное финансирование должно определяться пропорционально политической поддержкой, которую партия получила. Вместе с тем, чрезмерная зависимость от государственного финансирования может привести к ослаблению связей между партиями и их электоратом.

В европейском опыте выделяют государственное и частное финансирование политических партий. Государственное финансирование происходит как финансирование уставной деятельности и как расходов на избирательные кампании. Оно бывает прямое (субсидирование) и косвенное (льготы на законодательной основе). Установлено, что государственная поддержка политических партий в странах Европы колеблется в пределах от 20 до 85 % от общего бюджета партий.

Опыт стран развитой демократии должен быть учтен в Украине с целью решения существующих проблем и предотвращения их в будущем, что усилит партийную конкуренцию, внутрипартийную демократию, обеспечит надлежащую реализацию функции политических партий в качестве связующего звена между гражданским обществом и государством.

Ключевые слова: финансирование политических партий, государственное регулирование, государственное управление, финансовая отчетность, понятие государственного финансирования партий.

MAIN PRINCIPLES FOR REGULATION OF PUBLIC FINANCING OF POLITICAL PARTIES: EXPERIENCE OF DEVELOPED DEMOCRACY COUNTRIES AND UKRAINE

Abstract. The article considers the generalized experience of developed democracies in relation to the legal foundations of state regulation of financing of political parties and the practical possibilities of using it in Ukraine. The article analyzes the provisions of the draft laws on changes in the system of state regulation of financing of political parties in Ukraine and suggests ways to improve it.

It has been shown that the experience of state funding of political parties in developed democracies, in particular, in European countries, is successful. It is noted that the efficiency and effectiveness of the system of financing political parties does not depend on the existence of a special law on financing. It is noted that

such social relations can be regulated as separate legislative acts, as well as in the form of a system of provisions in various laws — constitutions, party laws, electoral legislation, anti-corruption laws.

It is argued that state financing of political parties is one of the effective tools in the fight against political corruption and provision of parties with the necessary resources for statutory activities and their development.

The author draws attention to the European practice of state financing of the activities of political parties, which have a high rating, and those that only nominate candidates for elections. This can guarantee equality of opportunity for various political forces. So, public funding must be determined in proportion to the political support that the party has received. At the same time, the author is convinced that excessive dependence on state financing may lead to a weakening of ties between parties and their electorate.

The article also states that in the European experience state and private funding of political parties is allocated. Public financing takes place both by statutory activities and by campaign expenditures. It is direct (subsidizing) and indirect (benefits on a legislative basis). It is established that the state support of political parties in European countries ranges from more than 20 % to 85 % of the total budget of parties.

The author is convinced that the experience of developed democracies should be taken into account in Ukraine with the aim of solving existing problems and preventing them in the future, which will strengthen party competition, internal party democracy, and ensure the proper realization of the function of political parties as a connecting link between civil society and the state.

Keywords: financing of political parties, state regulation, state administration, financial reporting, concept of state financing of parties.

Постановка проблеми. Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій має особливу актуальність у контексті ще досить малого досвіду функціонування норми у Законі України “Про політичні партії в Україні” [1], яка набула чинності 1 липня 2016 р. [2], що запровадила державне фінансування політичних партій. Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні має особливе значення для розвитку демократії та підви-

щення ефективності функціонування влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. У другій половині ХХ ст. питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій розглядалося науковцями переважно у контексті проблем соціально-політичного розмежування, структурування суспільства та його демократизації (праці С. Бартоліні [3], П. Мейра [4], І. Баджа [5], Х. Кемана [6], М. Левера [7], Н. Шо-

філда [8], В. Ханта [9], О. Нідермайєра [10], К. Джанди [9], Р. Хермела [9], К. Еденса [9], П. Гоффа [10], Р. Делтона [11–13], С. Фленегена [15], А. Вера [16], Л. Хелмса [17]). В Україні останнім часом тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень науковців — Л. Гонюкової [18], О. Коцюруби [19], С. Обушного [20], М. Примуша [21], Р. Мартинюка [22], А. Романюка [23], Ю. Шве-ди [23] та О. Шумельда [23] як у контексті більш загальних питань та проблем структурування суспільств, так і в зв'язку з питаннями підзвітності влади, ефективності функціонування та справедливого механізму державного регулювання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження та висвітлення окремих особливостей зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в історичному контексті та можливостей його адаптації в Україні. Виходячи з поставленої мети, основними завданнями у статті вбачаємо завдання проаналізувати принципи та форми державного фінансування політичних партій в країнах розвинутої демократії в історичному контексті та запропонувати шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання щодо фінансування політичних партій в Україні.

Виклад основних результатів. Державне фінансування сприяє ідеологізації новостворених партій, крім того партії легко до нього звикають і вже не можуть без нього обходитися. Але, на нашу думку, основні переваги бюджетної підтримки політичних партій — це стимулювання розвитку

політичної конкуренції, підвищення інтенсивності та якості політичної боротьби (за рахунок взяття участі у ній менш заможних, але більш ідейних партій), робить фінансово незалежними ті партії, які вже сьогодні мають високий рівень підтримки з боку громадян.

Згідно із застосованим В. В. Джуган визначенням, “фінансування політичних парій — це здійснювана в порядку та в межах, встановлених чинним законодавством, діяльність політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, які піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань” [24].

Принципи, на яких має ґрунтуватися фінансування, стали об'єктом наукового дослідження з початку цього століття. Так, основні принципи здійснення регулювання державного фінансування політичних партій представлено у монографії Л. Янга “Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах” [25]. Автором досліджено сильні та слабкі сторони різних підходів до регламентування фінансового забезпечення виборчих кампаній та розглянуто теоретичні питання, які є основами такого фінансування. У науковій праці за редакцією Р. Вільямса “Партійне фінансування та політична корупція” [26] здійснюється поглиблене дослідження партійного фінансування та проблем політичної корупції. Автор зауважує, що “джерела, масштаби, форми, розподіл партійного фінан-

сування мають глибокі політичні наслідки” [26, с. 5]. Отже, цей процес має бути регламентованим, базуватися на чітких принципах.

Основні принципи державного фінансування політичних партій в країнах розвиненої демократії, зокрема в країнах Європи, сьогодні є об’єктом дослідження й вітчизняних експертів. Експертом Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України С. Янішевським [27] з цією метою проаналізовано документи Венеціанської комісії, ПАРЕ, Комітету міністрів Ради Європи [28–31]. В. Джуган здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС [32]. Загалом, наслідки державного фінансування політичних партій досліджуються з середини минулого століття. Висновки дослідників з цього приводу неоднозначні. Наприклад, К. Стром [33] висунув теорію, згідно з якою державне фінансування збільшує незалежність партійних лідерів від активістів, у той час як Дж. Шлезінджер [34] вважає, що воно сприяє бюрократизації партій. Натомість проведене К.-Х. Нассмахером [35] дослідження механізму державних субсидій партіям в Австрії, Італії, Швеції та Німеччині свідчить про те, що обидва висновки мають право на існування.

Аналіз вказаних джерел дає можливість встановити, що державне регулювання фінансування політичних партій базується на таких принципах, як рівноправність, багатоманітність джерел фінансування, пропорційність, розумність та обґрунтованість балансу між державним і приват-

ним фінансуванням, справедливість розподілу державного фіксування між партіями, обмеження приватного фінансування за характером і розміром, прозорість фінансування, та підзвітність. Вони означають те, що публічне фінансування має бути призначене для кожної партії, представленої в парламенті.

Публічне фінансування може бути поширене як на політичні органи, які представляють важливу частину електорату, так і на ті, що висувують кандидатів на виборах, що гарантує рівність можливостей для різних політичних сил. Державне фінансування має визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку партія отримала. В основі має бути також об’єктивність, а саме, фінансування базується на розрахунках з урахуванням таких об’єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті та надавати новим партіям можливість з’являтися на політичній арені, конкуруючи на чесних умовах з партіями, які мають давні міцні позиції. Надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв’язків між партіями та їхнім електоратом. Політична партія на європейському рівні має публікувати щороку доходи, витрати і декларацію щодо своїх активів і пасивів, декларувати джерела фінансування шляхом надання списку, що вказує дарувальників, і отримані від кожного дарувальника презенти, що перевищують 500 євро.

Щодо форм фінансування, то виокремлюють державне та приватне фінансування. Державне відбувається як фінансування статутної ді-

яльності, як фінансування витрат на виборчі кампанії політичних партій. Бюджетне фінансування поділяють на пряме фінансування (субсидіювання) та непряме (вигоди на законодавчій підставі), зокрема шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації, молодіжних організацій та дослідницьких інститутів, а також, надаючи податкові пільги, тощо [36]. Державне фінансування отримують як парламентські партії, так і партії, які не потрапили до парламенту. Загалом державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається у межах від 20 до 85 % від загального бюджету партій [37].

В українському суспільстві дискусії з приводу фінансування політичних партій з державного бюджету та напрями витрат цих коштів політичними партіями часто мають негативний зміст та незначну підтримку. У 2015 р. лише 15 % громадян підтримували фінансування партій з бюджету, у 2016 р. — 15,7 %, у 2017 р. — 9,9 % вважали фінансування з бюджету держави прийнятним. Невелика чисельність громадян підтримують фінансування державою політичних партій, оскільки мало громадян їм довіряють — до і після 2013 р. цим інституціям довіряли не більше п'ятої частини опитуваних [38].

Щодо основних недоліків, то, на нашу думку, на це звернули увагу ще у другій половині минулого століття — є певні проблеми щодо джерел фінансування партій, особливо щодо державного фінансування, з якими пов'язані політична конкуренція, прозорість діяльності та підзвітність

партій, залежність політичної та державної влади, корупція. Д. Цацос, М. Боте, А. Блекман у праці “Фінансування політичних партій: порівняльно-правове дослідження” [39], проаналізувавши законодавство ФРН, Швеції, Франції, Великобританії, Італії та інших країн, виявили потребу розвитку державних інструментів регулювання фінансування політичних партій та показали необхідність вдосконалення законодавства, зауваживши, що недосконалий механізм контролю за фінансуванням політичних партій, у тому числі і за державним фінансуванням, є причиною проблем державного управління. Крім того, П. Копецкі встановив, що серед недоліків бюджетного фінансування є те, що багато партій у країнах південної Європи практично повністю залежать від держави, а в інших країнах — державне фінансування є “символічним” порівняно з приватними та корпоративними пожертвуваннями [40, с. 262].

В Україні суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування щодо державного фінансування політичних партій регулюються Конституцією України [41], законами України “Про політичні партії в Україні” [42], “Про вибори народних депутатів України” [43]. Визначено форми та обсяг державного фінансування політичних партій, порядок виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їхньої статутної діяльності, підстави припинення державного фінансування, тощо. Але з того часу є низка окремих питань щодо практичної реалізації положень Закону України “Про політичні партії в

Україні” в частині порядку розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їхньої статутної діяльності, обсягів фінансування політичних партій, строку використання політичними партіями коштів на фінансування їхньої статутної діяльності. У цьому зв’язку з 2016 р. (часу запровадження норми про фінансування) у законодавчому органі час від часу законотворці реєструють проекти законів щодо удосконалення державного регулювання фінансування політичних партій та навіть скасування такого.

Зауважимо, що узагальнений досвід державного фінансування політичних партій в країнах Європейського Союзу свідчить про необхідність чіткої регламентації на законодавчому рівні порядку здійснення державної фінансової підтримки партій. Урахування досвіду фінансування політичних партій в країнах Європейського Союзу дасть можливість в Україні вдосконалити порядок державного фінансування політичних партій, запровадити чіткий механізм розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їхньої статутної діяльності, прозорість такого фінансування та належний фінансовий контроль. Вирішувати ці проблеми покликані зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти від 24.11.2016 р. № 5446 та від 03.02.2017 р. № 6026 про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

Висновки. Питання доцільності та необхідності фінансування політичних партій за рахунок коштів

державного бюджету гостро дискутується не лише в Україні, а й в багатьох країнах Європейського Союзу, де воно успішно діє впродовж досить тривалого періоду. Узагальнення досвіду державного фінансування політичних партій в країнах розвинутої демократії, зокрема в окремих країнах Європи, на найвищому рівні європейських офіційних інституцій свідчить про те, що загалом, за виключенням Італії, цей досвід є успішним. Ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій не залежить від наявності в ній спеціального закону щодо фінансування, оскільки, як свідчить досвід країн Європи, ці суспільні відносини можуть бути врегульовані як окремими законодавчими актами, так і у вигляді системи положень в різних законах — конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією тощо. Державне фінансування політичних партій є одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. Досвід країн розвинутої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення вже існуючих проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III //

- Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 2015 р. № 731-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 49–50. — Ст. 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n60> (дата звернення: 05.01.2019).
 3. *Bartolini St.* Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. — 383 p.
 4. *Dalton R. J.* Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1985. Vol. 18. N. 3.
 5. *Budge I., Keman H.* Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
 6. *Budge I., Keman H.* Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
 7. *Laver M., Hunt W. B.* Policy and party competition. New York, 1992.
 8. *Laver M., Schofield N.* Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York, 1990.
 9. *Laver M., Hunt W. B.* Policy and party competition. New York, 1992.
 10. *Janda K., Harmel R., Edens C., Goff P.* Changes in party identity: evidence from party manifestos // Party politics. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1995. Vol. 1. № 2.
 11. *Dalton R. J.* Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1985. Vol. 18. № 3.
 12. *Dalton R. J.* Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham, 1996.
 13. *Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A.* (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
 14. *Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A.* (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
 15. *Niedermayer O.* Zur systematischen analyse der entwicklung von parteien-systemen // wahlen und politische einstellungen in westlichen demokrati-en / O. W. Gabriel, J. W. Falter, (hrsg.). Frankfurt am Main U. A., 1996.
 16. *Ware A.* Political parties and party systems. Oxford, New York, 1996.
 17. *Helms I.* Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen, 1999.
 18. *Гонюкова Л.* Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. — К., 2009. — 392 с.
 19. *Коцюруба О.* Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі // Вісн. Львівського ун-ту. Серія юридична. — 2013. — № 57. — С. 179–188.
 20. *Обушиний С. М.* Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. — К., 2007. — 186 с.
 21. *Примуш М. В.* Політико-правове регулювання діяльності політичних партій: монографія. — Донецьк, 2001. — 338 с.
 22. *Мартинюк Р.* Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку. Політологічні та соціо-

- логічні студії // Зб. наук. пр. П50 Т.IX. — Чернівці, 2010. — С. 180–192.
23. Романюк А. С., Шведа Ю. Р., Шумельда О. В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. — Л., 2003. — 132 с.
24. Джуган В. В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) за спец. 12.00.06 “Конституційне право; муніципальне право”. Ужгород. нац. ун-т. — Ужгород, 2017. — С. 82.
25. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах: монографія. — Київ, 2002. — 96 с.
26. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In Party Finance and Political Corruption. 2000. — London: Macmillan. — 214 p.
27. Янішевський С. О. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Нац. ін-т стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2900/> (Дата звернення: 05.01.2019).
28. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій (Венеціанська Комісія (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)).
29. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 22 травня 2001 р., № 1516. Фінансування політичних партій. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A> (дата звернення: 05.01.2019).
30. Рекомендація ПАРЕ “Фінансування політичних партій” від 22.05.2001 р. № 1516(2001).
31. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи “Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній” від 08.04.2003 р. Res 2003 (4).
32. Джуган В. В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) за спец. 12.00.06 “Конституційне право; муніципальне право”. Ужгород. нац. ун-т. — Ужгород, 2017. — С. 82.
33. Strom K. A. Behavioral theory of competitive political parties // American journal of political science. Oxford, 1990. Vol. 34. — № 2.
34. Schlesinger Joseph A. On the Theory of Party Organization // The Journal of Politics 1984 46:2, 369–400 p.
35. Naßmacher Karl-Heinz. The Funding of Party Competition Baden-Baden (Nomos Verlag), 2009.
36. Financing of political parties : Recommendation 1516 (2001) : [adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 22 May 2001]. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 06.01.2019).
37. Biezen I. van. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> (дата звернення: 05.01.2019).
38. “Моніторинг-2018: основні тенденції змін громадської думки”. Соціологічне опитування Інституту соціології НАН України та Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності “Долучайся!”. URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (дата звернення: 06.01.2018).

39. *Tsatsos D., Bleckmann A., Bothe M.* Die Finanzierung politischer Parteien: ein rechtsvergleichender Überblick. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. — 1965. — № 25. — P. 524–550.
40. *Kopecký P.* Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis // Journal of Communist Studies and Transition Politics. — 2006. — № 22. — P. 251–273, 262.
41. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2019).
42. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
43. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> (дата звернення: 05.01.2019)

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro politychni partii v Ukraini” : vid 01.10.2018, № 2365-III [Law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” from 01.10.2018, № 2365-III]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannia i protydii politychnii koruptsii” : vid 08.10.2015, № 731-VIII [Law of Ukraine “On amendments to certain legislative acts of Ukraine on prevention and counteraction to political corruption” from 01.10.2018, № 2365-III]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n60> [in Ukrainian].
3. *Bartolini St.* (1990). Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
4. *Dalton R. J.* (1985). Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies, 8(3), 267–299 [in English].
5. *Budge I., Keman H.* (1990). Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford [in English].
6. *Budge I., Keman H.* (1990). Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford [in English].
7. *Laver M., Hunt W. B.* (1992). Policy and party competition. New York [in English].
8. *Laver M., Schofield N.* (1990). Multi-party government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York [in English].
9. *Laver M., Hunt W. B.* (1992). Policy and party competition. New York [in English].
10. *Janda K., Harmel R., Edens C., Goff P.* (1995). Changes in party identity: evidence from party manifestos. Party politics, 1(2), 171–196 [in English].
11. *Dalton R. J.* (1985). Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies, 8(3), 267–299 [in English].
12. *Dalton R. J.* (1996). Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham [in English].
13. *Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A.* (Eds.). (1984). Electoral change in

- advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton [in English].
14. Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A. (Eds.). (1984). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton [in English].
15. Niedermayer O. (1996). Zur systematischen analyse der entwicklung von parteiensystemen. Wahlen und politische einstellungen in westlichen demokratien. O. W. Gabriel, J. W. Falter (Hrsg.). (s. 19–49). Frankfurt am Main: Lang [in German].
16. Ware A. (1996). Political parties and party systems. Oxford, New York [in English].
17. Helms L. (1999). Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen [in German].
18. Honiukova L. (2009). Politychni partii yak instytut derzhavnoi polityky ta upravlinnia: teoretyko-metodolohichnyi analiz [Political parties as an institute of state policy and management: theoretical and methodological analysis]. Kyiv [in Ukrainian].
19. Kotsiuruba O. (2013). Publichne finansuvannia politychnykh partii: perspektyva dlia Ukrainy na dosvidi Polshchi [Public funding of political parties: a prospect for Ukraine on the experience of Poland]. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna — Visnyk of Lviv University. Series: Law, 57, 179–188 [in Ukrainian].
20. Obushnyi S. M. (2007). Finansove zabezpechennia diialnosti politychnykh partii v Ukraini [Financial support of political parties in Ukraine]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
21. Prymush M. V. (2001). Polityko-pravove rehuliuвання diialnosti politychnykh partii [Political and legal regulation of political parties activities]. Donetsk [in Ukrainian].
22. Martyniuk R. (2010). Partiina systema Ukrainy ta rehionalni chynnyky v yii rozvytku [The party system of Ukraine and regional factors in its development]. Politolohichni ta sotsiologichni studii — Political science and sociology studies, 50 (9), 180–192 [in Ukrainian].
23. Romaniuk A. S., Shveda Yu. R., Shumel'da O. V. (2003). Polityko-pravovi aspekty finansuvannia politychnykh partii: svitovyi dosvid ta Ukraina [Political and legal aspects of financing political parties: world experience and Ukraine]. Lviv [in Ukrainian].
24. Dzhuhan V. V. (2017). Konstytutsiino-pravovi zasady finansuvannia politychnykh partii v Ukraini ta krainakh YeS: porivnialnyi analiz [Constitutional legal framework for financing political parties in Ukraine and EU countries: comparative analysis]. Candidate's thesis. Uzhhorod: Uzhhorodskiyi natsionalnyi universytet [in Ukrainian].
25. Yanh L. (2002). Rehuliatsiia politychnoho finansuvannia u liberalno-demokratychnykh suspilstvakh [Regulation of Political Financing in Liberal-Democratic Societies]. Kyiv [in Ukrainian].
26. Williams R. (2000). Aspects of Party Finance and Political Corruption. Party Finance and Political Corruption. (p. 1–13). London: Macmillan [in English].
27. Yanishevskiy S. O. (n.d.). Derzhavne finansuvannia statutnoi diialnosti politychnykh partii: dosvid YeS i napriamy udoskonalennia vitchyznianoho zakonodavstva [State financing of statutory activities of political parties: EU experience and directions of improvement of domestic legislation]. www.niss.gov.ua. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/2900> [in Ukrainian].
28. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted

- by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9–10 March 2001). CDL-INF(2001)008-e. (n.d.). [www.venice.coe.int](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e) [in English].
29. Rekomendatsiia N Rec (2003) 4 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam “Pro zahalni pravyla borotby z koruptsiieiu pry finansuvanni politychnykh partii i vyborchykh kampanii” [Recommendation N Rec (2003) of the 4 Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on “General rules for combating corruption in the financing of political parties and electoral campaigns”]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867 [in Ukrainian].
 30. Rekomendatsiia PARIe “Finansuvannia politychnykh partii” vid 22.05.2001, № 1516 (2001) [PACE Recommendation “Financing of Political Parties” dated May 22 2001, № 1516 (2001)]. (n.d.). [crimecor.rada.gov.ua](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?art_id=48962&cat_id=46352). Retrieved from http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?art_id=48962&cat_id=46352 [in Ukrainian].
 31. Rekomendatsiia N Rec (2003) 4 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam “Pro zahalni pravyla borotby z koruptsiieiu pry finansuvanni politychnykh partii i vyborchykh kampanii” [Recommendation N Rec (2003) of the 4 Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on “General rules for combating corruption in the financing of political parties and electoral campaigns”]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867 [in Ukrainian].
 32. *Dzhuhan V. V.* (2017). Konstytutsiino-pravovi zasady finansuvannia politychnykh partii v Ukraini ta krainakh YeS: porivnialnyi analiz [Constitutional legal framework for financing political parties in Ukraine and EU countries: comparative analysis]. Candidate’s thesis. Uzhhorod: Uzhhorodskyi natsionalnyi universytet [in Ukrainian].
 33. *Strom K. A.* (1990). Behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*, 34 (2), 565–598 [in English].
 34. *Schlesinger J. A.* (1984). On the Theory of Party Organization. *The Journal of Politics*, 46 (2), 369–400 [in English].
 35. *Naßmacher, K.-H.* (2009). The Funding of Party Competition: Political finance in 25 democracies. Baden-Baden: Nomos [in English].
 36. Recommendation 1516 (2001) “Financing of political parties” : adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 22 May 2001. (n.d.). [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en). Retrieved from <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> [in English].
 37. van Biezen, I. (n.d.). Campaign and party finance. [www.hks.harvard.edu](https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf). Retrieved from <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> [in English].
 38. Monitorynh’2018: osnovni tendentsii zmin hromadskoi dumky [Monitoring’2018: the main tendencies of changes in public opinion]. (2018). [dif.org.ua](https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki). Retrieved from <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> [in Ukrainian].
 39. *Tsatsos D., Bleckmann A., Bothe M.* (1965). Die Finanzierung politischer Parteien: ein rechtsvergleichender

- Überblick. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 25, 524–550 [in German].
40. *Kopecký P.* (2006). Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22, 251–273 [in English].
41. Zakon Ukrainy “Konstytutsiia Ukrainy” : vid 28.06.1996 r. [The Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine” from 28.06.1996]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
42. Zakon Ukrainy “Pro politychni partii v Ukraini” : vid 01.10.2018, № 2365-III [Law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine” from 01.10.2018, № 2365-III]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> [in Ukrainian].
43. Zakon Ukrainy “Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy” : vid 25.03.2004 r. [Law of Ukraine “On the election of people’s deputies of Ukraine” from 25.03.2004]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> [in Ukrainian].



УДК : 338.43.02:636 (477) 71

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-124-135>

Лаврук Олександр Валерійович,

докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (067) 465 97 25, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

Лаврук Александр Валериевич,

докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (067) 465 97 25, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

Lavruk Alexander Valerievich,

doctoral student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str.Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: arhangelprime@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7932-0036

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА АКТИВІЗАЦІЯ ЇЇ ФУНКЦІЙ У РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА

Анотація. Вказується на загострення соціально-економічних проблем у розвитку галузі тваринництва, які потребують активної регулюючої участі держави за рахунок формування і реалізації державної політики з метою забезпечення стабільних економічних, правових, соціальних передумов його подальшого функціонування. Підкреслюється, що важливість цих актуальних і стратегічних питань має перебувати під прискіпливою увагою держави та її державної політики, якій належить постійно забезпечувати узгодження інтересів тваринницьких підприємств регіонів і держави. Зазначається, що подальша нестійка виробнича діяльність тваринництва призведе до такої критичної ситуації, коли держава не отримає необхідного обсягу найбільш важливих продуктів харчування власного виробництва, що вплине на стан продовольчої безпеки країни. Вказується, що на даний час потребують наукового осмислення й обґрунтування питання організаційного, нормативно-правового забезпечення впровадження сучасних інструментів державної політики у тваринництві. Розглядається роль та складові елементи функцій державної політики, які мають безпосередній вплив на збільшення генетичного потенціалу тварин та обсяги виробництва тваринницької продук-

ції. Обґрунтовуються методи та механізм реалізації різних видів функцій державної політики під час виробництва якісної тваринницької продукції. Визначаються основні функції, які повинні підпорядковуватися виконанню місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, оскільки сприяють ефективному розвитку галузі тваринництва. Окреслено доцільність держави впроваджувати спеціальні соціальні програми для підтримки тваринництва і створення сприятливих умов для його ефективного функціонування. Запропоновано структурні класифікаційні характеристики та основні складові активізації функціональної спрямованості державної політики на інноваційний розвиток тваринництва.

Ключові слова: державна політика, держава, тваринництво, управління, активізація функцій, ефективний розвиток.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И АКТИВИЗАЦИЯ ЕЕ ФУНКЦИЙ В РАЗВИТИИ ЖИВОТНОВОДСТВА

Аннотация. Указывается на обострение социально-экономических проблем в развитии отрасли животноводства, требующие активной регулирующей роли государства за счет формирования и реализации государственной политики с целью обеспечения стабильных экономических, правовых, социальных предпосылок его дальнейшего функционирования. Подчеркивается, что важность этих актуальных и стратегических вопросов должна находиться под пристальным вниманием государства и его государственной политики, которой предстоит постоянно обеспечивать согласование интересов животноводческих предприятий регионов и государства. Отмечается, что дальнейшая неустойчивая производственная деятельность животноводства приведет к такой критической ситуации, когда государство не получит необходимого объема наиболее важных продуктов питания собственного производства, что повлияет на состояние продовольственной безопасности страны. Указывается, что в настоящее время требуют научного осмысления и обоснования вопросы организационного, нормативно-правового обеспечения внедрения современных инструментов государственной политики в животноводстве. Рассматривается роль и составляющие элементы функций государственной политики, которые имеют непосредственное влияние на увеличение генетического потенциала животных и объемы производства животноводческой продукции. Обосновывается механизм реализации различных видов функций государственной политики при производстве качественной животноводческой продукции. Определяются основные функции, которые должны подчиняться выполнению местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, поскольку способствуют эффективному развитию отрасли животноводства. Указывается на целесообразность государству внедрять специальные социальные программы для поддержки животноводства и создания благоприятных условий для его эффективного функционирования. Предложены структурные классификационные характеристики и основные составляющие активизации функ-

ціональної направленості державної політики на інноваційне розвиток тваринництва.

Ключевые слова: державна політика, держава, тваринництво, управління, активізація функцій, ефективне розвиток.

STATE POLICY AND ACTIVATION OF ITS FUNCTIONS IN THE DEVELOPMENT OF ANIMAL HUSBANDRY

Abstract. The article points to the aggravation of socio-economic problems in the development of the animal husbandry, which require an active regulatory role of the state through the formation and implementation of public policy in order to ensure stable economic, legal and social prerequisites for its further functioning. It is emphasized that the importance of these topical and strategic issues should be under close attention of the state and its state policy, which is constantly to ensure coordination of the interests of livestock enterprises of the regions and the state. It is noted that the further unstable production activity of animal husbandry will lead to such a critical situation when the state does not receive the necessary amount of the most important food products of its own production, which will affect the state of food security of the country. It is indicated that currently require scientific understanding and justification of organizational, regulatory and legal support for the introduction of modern instruments of state policy in animal husbandry. The role and components of the functions of state policy, which have a direct impact on the increase in the genetic potential of animals and animal husbandry production, are considered. The methods and mechanism of realization of various types of functions of state policy in the production of quality products of the animal husbandry are substantiated. The main functions that should be subordinated to the implementation of local executive authorities and local governments, as contribute to the effective development of the animal husbandry. The expediency of the state to introduce special social programs to support animal husbandry and create favorable conditions for its effective functioning is pointed out. The structural classification characteristics and the main components of activation of the functional orientation of the state policy on innovative development of animal husbandry are offered.

Keywords: public policy, government, animal husbandry, management, revitalization, effective development.

Постановка проблеми. Важливою умовою постійного і ефективного функціонування основних галузей економіки країни є безперервне вдосконалення заходів державної політики, в основі якої повинно знаходити своє пріоритетне місце вико-

ристання сучасних досягнень науки, техніки і технологій з метою ефективного розвитку тваринництва.

Нині стан тваринництва як однієї із життєво необхідних галузей сільського господарства є досить складним, оскільки досягнутий рівень

розвитку не відповідає його стратегічним можливостям. Більше того, загострення соціально-економічних проблем, безперервність виробничого процесу та посилення вимог ринкового механізму до виробництва якісної тваринницької продукції потребують активної регулюючої участі держави за рахунок формування і реалізації державної політики з метою забезпечення стабільних економічних, правових, соціальних і екологічних передумов розвитку тваринництва.

На даний час становлення ринкових відносин в Україні спонукає до активного розвитку малих і середніх тваринницьких підприємств, сімейних міні-ферм, бізнесова діяльність яких спрямовується на досягнення певних результатів (у більшості випадків не стійких) у виробництві тваринницької продукції. Важливість цих актуальних і стратегічних питань повинна знаходитися під прискіпливою увагою держави і її державної політики, якій належить постійно забезпечувати узгодження інтересів тваринницьких підприємств регіонів і держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування проблеми державної політики, застосування її методів та інструментів знайшло своє відображення у доробках таких зарубіжних вчених, як Д. Андерсон, М. Браун, Д. Веймер, В. Данн. Теоретичне і методологічне дослідження аспектів регулювання соціально-економічних процесів країни, стану розвитку галузі тваринництва та напрямів підвищення його ефективності проводилося у наукових працях вітчизняних вчених — В. Андрійчука,

П. Березівського, В. Бовсуновського, В. Геєця, П. Кутуєва, О. Левковець, О. Мамалуй, М. Місюка, І. Свиноуса, П. Пуцентейла та ін.

Теоретико-методологічному аналізу, стратегії, механізмам формування і впровадження державної політики присвятили свої наукові праці такі вчені, як В. Бакуменко, О. Валевський, З. Варналій, В. Гошовська, О. Кілієвич, М. Латинін, В. Мамонова, Є. Романенко, В. Романов, В. Тертичка та багато інших науковців.

Однак складність і гострота ситуації в тваринництві країни потребує проведення поглиблених і комплексних досліджень у частині формування власного бачення потенційних можливостей галузі, пошуку пріоритетних шляхів формування та активізації дієвих функцій державної політики з метою подальшого розвитку галузі тваринництва.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і формуванні концептуальних підходів до визначення основних функцій державної політики та їх спрямування на ефективний розвиток галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. За результатами дослідження у країні спостерігається кризовий (у більшості випадків нерегульований) соціально-економічний стан сільського господарства. Він вимагає обов'язкового здійснення невідкладних заходів (відображених у державних програмах) державної політики, які повинні бути спрямовані на призупинення руйнування надбань галузі, вирівнювання умов та подо-

лання деструктивних процесів у виробничо-господарській діяльності, нарощування обсягів тваринницької продукції, збільшення рівня прибутковості тваринництва.

Доцільно було би виокремити найвагоміші чинники та ураховувати перешкоди, які гальмують процес реалізації заходів державної політики у тваринництві: низька фінансова підтримка держави; недостатня кількість власних коштів у більшості суб'єктів господарювання; недосконала система стимулювання інноваційної діяльності та низький рівень сприйняття інноваційних змін товаровиробниками; низька адаптаційна здатність тваринництва до вимог сучасного ринкового середовища; невисока конкурентоспроможність новацій; недосконалий рівень науково-технічної сфери; неготовність вітчизняних тваринницьких підприємств до глобальних змін; високий рівень тіньової економіки.

Варто зауважити, що дослідження парадигми змістовної структури державної політики в основному побудоване на відображенні її цілей, повсякденного політичного життя населення та стратегічного розвитку країни [1, с. 4]. В іншому випадку стверджується, що перспективним напрямом наукового дослідження є проблема середовища аналізу державної політики, особливо її соціально-політичний аспект [2]. Зазвичай постійне зростання ролі політики призводить до того, що вона перетворюється на своєрідний центр, який об'єднує всі елементи соціальної системи і жодним чином не обмежується тільки державою [3, с. 40].

У наведених трактуваннях державна політика є реакцією держави на конкретні проблеми суспільства, громадян і неурядових організацій. Водночас загальні інтереси і власні позиції тієї частини громадян, які зайняті в основних галузях виробничої діяльності практично мало приймаються до уваги, тоді як галузь тваринництва гостро відчуває необхідність у зваженій і науково обґрунтованій державній політиці. Більше того, спілкування держави з громадянами сприяє формуванню соціального клімату в державі та забезпечує можливість державним інституціям ознайомитися з реальними турботами громадян [4].

Характерно, що місцеві органи влади й органи державного управління та безпосередньо тваринницькі підприємства, не зацікавлені сприяти відродженню раніше досягнутих рубежів у розвитку тваринництва, що призводить до скорочення розмірів та обсягів виробництва тваринницької продукції. Водночас заново створені приватними підприємцями сімейні міні-ферми відчувають труднощі в організації господарювання, оскільки не мають відповідної державної підтримки, а тому не спроможні виробляти (відповідно до потреб) необхідну для споживання населенням кількість продукції. Більше того, значна частина продукції використовується для сімейних потреб, інша — переробляється товаровиробниками самостійно, що впливає на рівень її конкурентоспроможності через низьку якість і високу собівартість.

З метою стабілізації ринкової кон'юнктури державі важливо гаран-

тувати населенню високий рівень забезпечення попиту на м'ясо, молоко та продукти їх переробки. Натомість на даний час у тваринництві ситуація критична, оскільки спостерігається зменшення умовного поголів'я тварин у розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь у розрізі природно-економічних зон країни (рис. 1). За період дослідження обсяг валової продукції тваринництва у розрахунку на цю площу земельних угідь у зоні Полісся зменшився на 2,3 тис. грн, Лісостепу — на 1,5 тис. грн, Степу — на 5,3 тис. грн.

Вважаємо, що подальше скорочення поголів'я худоби сприятиме негативним змінам у структурі біологічного потенціалу, використанні земельних угідь, засобів виробництва, кормових і трудових ресурсів. У даному випадку наявна ситуація повинна державою враховуватися у державній політиці, оскільки зменшення поголів'я сільськогосподарських тварин призводить до появи проблемних питань: виникає дефіцит тваринницької продукції, а

це призводить до її імпорту і вимивання валютних коштів з економіки країни, скорочується кількість робочих місць, що викликає підвищення рівня безробіття на селі, зменшується вихід органічних добрив, що стає першопричиною зниження урожайності сільськогосподарських культур, зменшується можливість отримання прибутку через скорочення обсягів реалізації продукції тваринництва та ін. Важливо, щоб держава впроваджувала спеціальні соціальні програми для підтримки тваринництва і створювала сприятливі умови для його ефективного функціонування.

Передусім у структурне наповнення державної політики пропонується включити такий склад функцій, які повинні підпорядковуватися виконанню місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, оскільки сприяють ефективному функціонуванню галузі тваринництва:

- зміцнення продовольчої безпеки країни;

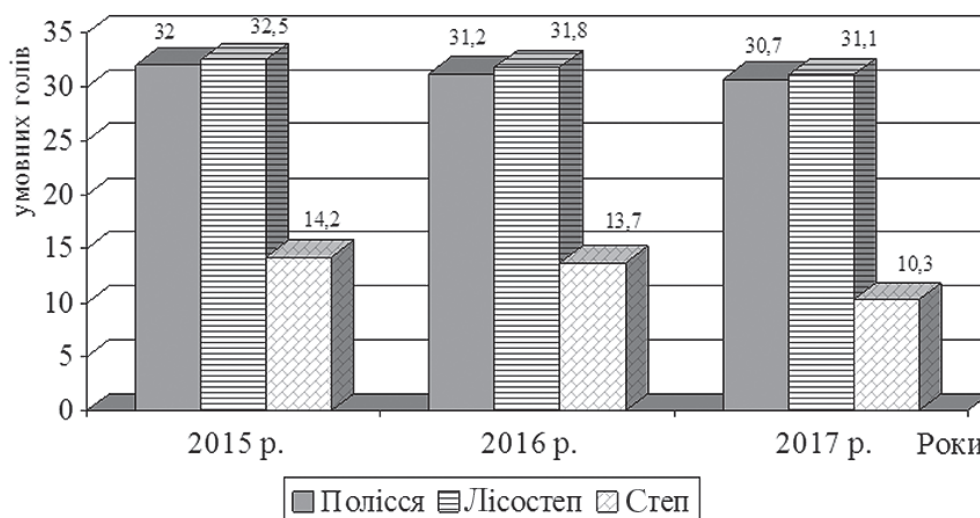


Рис. 1. Зміни у кількості умовного поголів'я тварин зональних територій України [5, с. 136–137]

- прискорення соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад регіонів країни;
- розширення можливостей для задоволення попиту населення у продуктах тваринного походження;
- зменшення соціальної напруги в об'єднаних територіальних громадах за рахунок значного розширення сфери прикладання праці;
- збільшення біологічної маси відходів тваринництва для створення відновлюваних джерел енергії;
- накопичення органічних добрив для одного із способів підвищення родючості ґрунтів, оскільки вони катастрофічно втрачають гумусову складову;
- організація мережі обслуговуючих підприємств, які б забезпечували оптимальне функціонування тваринництва (господарства-репродуктори, станції штучного осіменіння, комбікормові цехи та ін.).

У даному випадку державі слід активізувати свої функції і визначитися, якою в умовах кризи буде реальна підтримка розвитку тваринництва, та сприяти державному регулюванню цін на продукти харчування. Особливо важливо забезпечити розробку нових підходів до управління сучасними технологіями і науковими відкриттями з утримання і обслуговування тварин на середніх і міні-фермах. Наразі виконавчими органами влади і місцевого самоврядування потребують перегляду і регулювання питання формування

племінного стада тварин, підвищення продуктивності поголів'я, зниження собівартості продукції, забезпечення захисту тваринників від різкого коливання цін на продукцію, впровадження інноваційних технологій виробництва тваринницької продукції.

Лише комплексний підхід до активізації здійснення регулювання і прийняття управлінських рішень сприятиме реальній можливості відродження і прибутковому розвитку тваринницької галузі. Для цього у структурному наповненні державної політики доцільно передбачити заходи у частині підготовки молодих науковців і кваліфікованих спеціалістів, оскільки тваринництво є важливою інноваційною галуззю і платформою для наукових досягнень у сфері техніко-технологічної модернізації та впровадження прогресивних технологій.

Зазначимо, що цілями державної політики у розвитку тваринництва повинно бути: забезпечення зростання рівня економічної ефективності виробництва тваринницької продукції та прибутковості галузі, раціональне і ефективне використання ресурсного (особливо генетичного) потенціалу, забезпечення стабільних цін, високого рівня зайнятості населення та його соціального захисту. Усе це спонукає до необхідності розглянути сфери, види і напрями діяльності державної політики (рис. 2).

З огляду на територіальне спрямування державної політики доцільно передбачити заходи, що стосуються компенсації впливу на розвиток тваринництва несприятливих природних і соціально-економічних чин-



Рис. 2. Структурні класифікаційні характеристики державної політики (розробка автора)

ників, вирівнювання відмінностей у використанні виробничих ресурсів, компенсаційні виплати гірським і депресивним територіям, поширення диверсифікованих форм діяльності. Водночас галузевий напрям державної політики передбачає активізацію її функцій на інтенсифікацію і зростання масштабів виробництва, розширення підприємницької діяльності, сприяння інвестиційно-інноваційним процесам, селекційній діяльності та ін. У більшості випадків галузеві особливості тваринництва і нерегульований ринок тваринницької продукції призводить до того, що товаровиробники недоодержують значні ресурси і ефективність їх підприємницької діяльності залишається низькою [6]. Окрім цього, збереження тваринництва і розвиток його на інтенсивній основі не може відбуватися через порушення гармонізації інтересів суб'єктів господарювання (держави, товаровиробників, споживачів) [7, с. 13].

Варто зазначити, що держава здійснює свою політику через різні

функції (напрями діяльності держави) у гуманітарній (соціальна, гуманітарна, екологічна, культурно-виховна), політичній (демократизації суспільного життя, національно-забезпечувальна, охоронна), економічній (господарсько-стимулююча, господарсько-організаційна, науково-організаторська) сферах, які відносяться до групи внутрішніх функцій держави (здійснюється і конкретизується її внутрішня політика, яка відображує економічні, ідеологічні, соціальні та інші сторони життя суспільства та його громадян). Більшість із цих функцій притаманна галузі тваринництва, а тому успішна їх реалізація відповідно до поставлених державою завдань, спроможна забезпечити йому ефективний розвиток.

Зазначимо, що процес формування і здійснення державної політики відбувається з урахуванням функцій держави шляхом використання різних форм діяльності держави, серед яких значне місце посідають правові (юридичні засоби), оскільки держава

повинна будувати свою діяльність на основі права і у межах існуючого чинного законодавства. При цьому державні органи та їх посадові особи формують і застосовують юридичні акти, що спрямовуються на здійснення функцій держави і заходів державної політики.

Найбільш використовуваними правовими формами, які забезпечують здійснення компетентними державними органами та їх посадовими особами різних функцій держави, є діяльність: правотворча (розробка, редагування, систематизація, прийняття і скасування нормативно-правових актів); правозастосовна (використання правових норм і виконання в обов'язковому порядку індивідуально правових приписів); правоохоронна (здійснення споглядання і контролю за дотриманням норм права, охорони від правопорушень, захисту суб'єктивних прав громадян і сприяння виконанню покладених на них юридичних обов'язків).

І навпаки, з процесом формування юридичних актів не пов'язується діяльність державних органів, які використовують організаційні форми з метою реалізації функцій держави. У практичній діяльності держави знаходять своє застосування такі форми, як організаційно-господарська (здійснюється матеріальне забезпечення процесу виконання різних державних функцій, зокрема у тваринництві — організація постачання виробничих ресурсів, реалізація продукції); організаційно регламентуюча (вирішуються поточні політичні питання, завдання стосовно забезпечення ефективного функціонування ряду ланок державного ме-

ханізму); організаційно-ідеологічна (постійна виховна і роз'яснювальна робота серед працівників тваринництва стосовно сприйняття і розуміння відповідних законів, нормативно-правових актів, державної політики та формування ними власної думки щодо покращення стану справ у галузі).

Слід ураховувати, що функціональна спрямованість державної політики залежить не тільки від сформованих функцій держави, здійснюваних у межах певних форм, а й від використовуваних нею методів: переконання (проведення правового виховання населення і низки профілактичних заходів серед працівників тваринництва), заохочення (висвітлення, матеріальне і моральне заохочення передового досвіду роботи тваринників, а також тих особистостей, які виявляють активність у боротьбі з правопорушеннями на виробництві), примусу (використання різних заходів впливу, перевиховання та спонукання до усунення правопорушення і заподіяної шкоди, покращення поведінки і виконуваної роботи на робочому місці).

Викладене дає підстави дійти висновку, що функції держави являють собою єдність змісту, форм та методів здійснення державної влади у певній сфері державної діяльності, яка знаходить своє відображення у сформованій державній політиці. На основі цього виникає потреба розглянути заходи, запропоновані Міністерством аграрної політики та продовольства України, що стосуються виконання основних завдань державної політики у тваринництві [8]:

- організація виконання законодавчих і нормативно-правових актів та контроль за їх реалізацією;
- участь у формуванні та реалізації державної політики у тваринництві та розробці заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки держави;
- здійснення науково-технічної і технологічної політики у тваринництві;
- розроблення і коригування процесу виконання загальнодержавних і галузевих програм розвитку тваринництва;
- формування проектів законодавчих і нормативно-правових актів, участь у розробці технічних регламентів, стандартів, норм і нормативів, що мають відношення до тваринництва.

Викладене дає підстави запропонувати функціональні складові державної політики, які мають безпосередній вплив на розвиток тваринництва (рис. 3).

У контексті зазначеного варто визначитися з основними заходами державної політики, які сприятимуть розвитку тваринництва за рахунок його активізації інноваційної діяльності:

- посилення законодавчих положень з метою покращення інноваційних процесів та стабілізації виробництва продукції у галузі тваринництва;
- формування дієвого механізму надання посильної державної допомоги тваринницьким підприємствам, які впроваджують новації та реалізують інноваційну продукцію;
- сприяння можливості отримання кредитів (при зниженні кредитної ставки) з метою налагодження у тваринництві інноваційної діяльності;
- покращення мотивації працівників тваринництва до проведення інноваційної діяльності;
- раціоналізація використання джерел фінансування процесу підготовки висококваліфікованих праців-



Рис. 3. Основні складові активізації функціональної спрямованості державної політики у розвитку тваринництва (розробка автора)

ників тваринництва, які здатні впроваджувати інноваційні розробки.

При формуванні державної політики вкрай необхідним є урахування її характеру, який виявляється у її дієвості при розгляді проблеми розвитку тваринництва (активна діяльність або ж утримання від дій), проблемності (спрямована на розгляд проблемних аналітичних питань, вибір знарядь, форм і методів здійснення політики з мінімальними витратами) та креативності (частина діяльності державних органів, направлена на розв'язання проблеми ефективного функціонування тваринництва). Насамкінець реалізація державної політики повинна чітко здійснюватися за етапами: проводиться вибір рішення (приймається урядовими діями і відповідними державними установами), прийнятий варіант рішення (політична продукція) стає дієвим і через систему владних відносин втілюється у життя громадян, здійснення політичного процесу забезпечує отримання кінцевого результату, за допомогою якого регулюються умови життєдіяльності суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Вважаємо, що галузь тваринництва являє собою складну виробничо-економічну систему, яка функціонує під впливом політичних, організаційно-правових, соціальних, економічних, науково-технічних та природних чинників, що зумовлює необхідність формування державної політики та використання її дієвих заходів для забезпечення його подальшого розвитку.

Державна політика дає можливість запровадити ефективні дії по забезпеченню інтенсивного розвитку

тваринництва не тільки для органів державної влади, місцевого самоврядування, а й суб'єктів підприємницької діяльності та сприяє об'єднанню їх зусиль з метою покращення добробуту населення. Надалі для держави життєво важливо гарантувати населенню забезпечення попиту на необхідні та високопоживні продукти тваринного походження. Задля цього державна політика повинна базуватися на розробці заходів, у змісті яких тваринництво повинно бути флагманом (стабільним джерелом прибутку) для розвитку та підвищення рівня економічного зростання інших галузей аграрної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Валевський О. І., Ребкало В. А., Логунова М. М.* та ін. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / за заг. ред.: В. А. Ребкало, В. В. Тертички. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 232 с.
2. *Петренко І. І.* Сутність державної політики та державних цільових програм // *П Віче: юрид. журн.* — 2011. — № 11. — С. 23–25.
3. *Кресіна І. О., Матвієнко А. С., Оніщенко Н. М.* та ін. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; за ред. І. О. Кресіної. — К., 2006. — 304 с.
4. *Iacob D., Cismaru D. M.* (2003), *Relaii publice. Eficien prin comunicare*, Editura Comunicare, Bucureti, Iacob & Cismaru, 2003, p.12.
5. Сільське господарство України 2017: статист. зб. — К.: Державна служба статистики України, 2018. 245 с.

6. *Валентинов В. Л.* Про структурність аграрної політики в Україні // Економіка АПК. — 2007. — № 7. — С. 20–23.
7. *Статівка Н. В.* Гармонізація інтересів суб'єктів економічного простору в процесі державного регулювання економіки [Електронний ресурс] // Державне будівництво. — 2008. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_10
8. Положення про Департамент тваринництва Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 21 березня 2016 р. № 96 зі змінами (наказ від 7 листопада 2016 р. № 444) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/ministry?nid=2995>

REFERENCES

1. *Valevsky O. I., Rebkalov V. A., Logunova M. M.* (2000), *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm yii vprovadzhennia v Ukraini* [State policy: analysis and mechanism of its implementation in Ukraine], Vydavnytstvo UADU, Kyiv, Ukraine.
2. *Petrenko I. I.* (2011), “The essence of state policy and state target programs”, *Viche: yurydychnyi zhurnal*, vol. 11, p. 23–25.
3. *Kresina I. O., Matvienko A. S., Onishchenko N. M.* (2006), *Polityka, pravo i vlada v konteksti transformatsiinykh protsesiv v Ukraini* [Politics, law and power in the context of transformation processes in Ukraine], Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
4. *Iacob D., Cismaru D. M.* (2003), *Relatii publice. Eficien prin comunicare* [Public relations. Efficiency through communication], Iacob & Cismaru, Bucharest, Romania.
5. State Statistics Service of Ukraine (2018), “*Silske gospodarstvo Ukrainy 2017: statystychnyi zbirnyk*” [Agriculture of Ukraine 2017: statistical compendium], Derzhkomstat, Kyiv, Ukraine.
6. *Valentinov V. L.* (2007), “Regarding the structure of agricultural policy in Ukraine”, *Ekonomika APK*, vol. 7, p. 20–23.
7. *Stativka N. V.* (2008), “Harmonization of interests of subjects of economic space in the process of state regulation of the economy”, *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 1, available at: http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_10 (Accessed 10 Jan 2019).
8. Ministry of agrarian policy and food of Ukraine (2016), “Order of the Ministry of agrarian policy and food of Ukraine “Regulations on the Department of animal husbandry of the Ministry of agrarian policy and food of Ukraine”, available at: <http://minagro.gov.ua/ministry?nid=2995> (Accessed 10 Jan 2019).



УДК: 351:37.013

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-136-144>

Лебедева Надія Анатоліївна,
аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Лебедева Надежда Анатольевна,
аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Lebedeva Nadezhda Anatolievna,
post-graduate student of the Department of

Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

КОМУНІКАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Анотація. Розглянуто комунікаційний процес певних соціальних груп і органів місцевого самоврядування в контексті діяльності громадської організації, а також нову редакцію Закону України “Про громадські об’єднання”, який сприятиме вдосконаленню громадянського суспільства.

Висвітлено діяльність громадської організації м. Херсона в контексті комунікації суспільства й органів місцевого самоврядування, спираючись на дослідження таких українських науковців, як Т. В. Журенок, В. К. Колпаков, В. М. Менджул, С. М. Грудницька, Т. П. Руцинська, О. В. Титова та ін.

Громадські організації останнім часом все частіше виступають організаторами різноманітних заходів, проектів щодо вирішення конкретних суспільно значущих питань. Таке явище цілком природно, оскільки однією з найбільш правових форм допомоги громадянам, конкретним людям, які потребують допомоги у вирішенні складних спільних проблем, є існування об’єднань громадян. Громадські організації є ефективним інструментом ознайомлення, допомоги, комунікації, соціального ефекту.

Виходячи із загального підходу порівняльного аналізу визначення поняття “комунікації”, складеного відомим українським науковцем Д. В. Кісловим, проаналізовано діяльність громадської організації з органами місцевого самоврядування у досягненні певних соціально значущих завдань.

Наголошено, що практична діяльність громадських організацій вимагає ширшого наукового спостереження і вивчення комунікації різних соціальних груп і державного управління, та розроблення пропозицій щодо вдосконалення комунікаційного процесу із застосуванням підходів державного управління.

Ключові слова: підхід, державне управління, громадські організації, фонд інвалідів, Чорнобиль.

КОММУНИКАЦИЯ ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. Рассмотрены коммуникационный процесс определенных социальных групп и органов местного самоуправления в контексте деятельности общественной организации, а также новая редакция Закона Украины “Об общественных объединениях”, который способствует совершенствованию гражданского общества.

Освещена деятельность общественной организации г. Херсона в контексте коммуникации общества и органов местного самоуправления, основываясь на исследованиях таких украинских научных деятелей, как Т. В. Журенок, В. К. Колпаков, М. Менджул, С. М. Грудницкая, Т. П. Рущинская, О. В. Титова и др.

Общественные организации в последнее время все чаще выступают в качестве организаторов различных мероприятий, проектов в решении конкретных общественно важных вопросов. Такое явление вполне естественно, поскольку является одной из самых действенных правовых форм помощи гражданам, конкретным людям, нуждающимся в помощи в решении сложных общих проблем. Общественные организации являются эффективным инструментом ознакомления, помощи, коммуникации, социального эффекта.

Исходя из общего подхода сравнительного анализа определения понятия “коммуникации”, составленного известным украинским ученым Д. В. Кисловым, проанализирована деятельность общественной организации с органами местного самоуправления в достижении определенных социально значимых задач.

Определено, что практическая деятельность общественных организаций требует более широкого поля научного наблюдения и изучения коммуникации различных социальных групп и государственного управления, а также разработки предложений по совершенствованию коммуникационного процесса с применением подходов государственного управления.

Ключевые слова: подход, государственное управление, общественные организации, фонд инвалидов, Чернобыль.

COMMUNICATION OF SOCIETY AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC ORGANIZATIONS' ACTIVITIES

Abstract. This article is dedicated to the communication process of certain social groups and local governments in the context of the activities of a public organization. Public associations have repeatedly attracted the attention of Ukrainian scientists such as T. V. Zhurenok, V. K. Kolpakov, M. Menjul, S. M. Grudnitskaya, T. P. Rutsinskaya, O. V. Titova, and others. The new edition of the Law of Ukraine On Public Associations contributes to the improvement of civil society.

The purpose of the article to consider the activities of the public organization of the city of Kherson in the context of communication of society and local governments based on the analysis of current legislation and research of modern Ukrainian scientists,

Recently, public organizations have increasingly been acting as organizers of various events and projects to address specific socially significant issues. Such a phenomenon is quite natural, since it is one of the most effective legal forms of assistance to citizens, specific people who need help in solving complex common problems. Public organizations are some effective tool for dating, help, communication, social effect.

Based on the general approach of a comparative analysis of the definition of the concept of "communication" compiled by a well-known Ukrainian scientist D. V. Kislov, the activity of a public organization with local governments in the achievement of certain socially significant tasks has been analyzed.

It was concluded that the practical activity of public organizations is a wide field for scientific observation and study of communication of various social groups and state administration, which requires the development of proposals for improving the communication process using the approaches of state administration.

Keywords: approach, public administration, public organizations, fund for persons with disabilities, Chernobyl.

Постановка проблеми. Громадські організації останнім часом все частіше виступають у якості організаторів різноманітних заходів, проєктів щодо вирішення конкретних суспільно значущих питань. Таке явище цілком природно, оскільки

однією з найбільш правових форм допомоги громадянам, конкретним людям, які потребують допомоги у вирішенні складних спільних проблем, є існування об'єднань громадян. Громадські організації являють собою ефективний інструмент

знайомства, допомоги, комунікації, соціального ефекту. “Традиційним сектором у структурі громадянського суспільства виступає недержавний або комерційний сектор. Неприбутковим, волонтерським і, на решті, третім сектором або ж громадянським суспільством у вузькому розумінні. Третій сектор утворюють різноманітні недержавні інституції: об’єднання, асоціації, рухи, благодійні установи, органи самоорганізації населення” [1, с. 356]. Обмін досвідом з вирішення питань, що є актуальними визначеному колу громадян, обговорення рішень і шляхів їхнього втілення у життя, отримання консультацій і пошук фахівців в органах місцевого самоврядування — все це є діяльністю громадських об’єднань. Отже, у контексті досліджень з комунікації діяльність громадських об’єднань з органами державного управління не втрачає своєї актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Громадські об’єднання неодноразово привертали увагу українських науковців. Так, Т. В. Журенок розглянуто класифікації громадських об’єднань, наведено приклади поділу неурядових організацій, які запропоновані як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками, або витікають з чинного національного законодавства [1]. Поняттям і видам громадських організацій присвячували свої наукові розвідки такі вчені, як В. К. Колпаків [2], В. М. Менджул [3] В. Гурлов [4]. Проблеми розвитку законодавства України про громадські організації у господарсько-правовому ас-

пекті розглядали С. М. Грудницька [5] і Т. П. Руцинська [6]. Окремим аспектам статусу громадських об’єднань, які безпосередньо здійснюють підприємницьку діяльність, присвячено наукову статтю О. В. Титової [7]. Нова редакція Закону України “Про громадські об’єднання”, вважаємо, є достатньо добре виписаним законом, що сприяє вдосконаленню громадянського суспільства [8].

Мета статті — на основі аналізу чинного законодавства та досліджень сучасних українських науковців розглянуто діяльність громадської організації м. Херсона в контексті комунікації суспільства і органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. На думку відомого українського вченого, доктора наук з державного управління, професора Е. О. Романенка, найактуальнішими з наукових питань є ті, “які стосуються дослідження специфіки поширення комунікативних процесів на розвиток суспільства, що, в кінцевому підсумку, призводить до трансформації різних ціннісних систем, на яких базуються відповідні ідеологічні доктрини щодо формування державної політики” [9, с. 22]. У такому контексті “особливого значення набуває дослідження проблемних питань в сфері з’ясування місця і ролі комунікації в розвитку сучасного суспільства. Тобто, тут принциповим питанням є дослідити наскільки комунікація як соціальний феномен сприяє розгортанню соціокультурної динаміки суспільства, як трансформується суспільна свідомість в результаті розвитку відповідних комунікативних процесів. Розгляд даного питання безпосеред-

ньо пов'язується з аналізом розвитку суспільної комунікації, більш того, найціннішим питанням є розвиток суспільної комунікації, яка сприяє формуванню нової моделі соціальної організації — комунікативного суспільства” [9, с. 22–23]. На думку автора цієї наукової статті, розвиток суспільної комунікації відбувається за участю діяльності громадських організацій.

Якщо розглянути діяльність Херсонської обласної громадської організації “Фонд інвалідів Чорнобиля плюс”, то можемо спостерігати конкретний приклад такої комунікації. За словами голови Фонду Л. Лахнеко, проблема інвалідності гостро стоїть у багатьох країнах світу. Щоб привернути увагу до цієї проблеми, Організація Об'єднаних Націй затвердила 3 грудня — Днем інвалідів. У свою чергу, “Фонд інвалідів Чорнобиля плюс” приділяє значну увагу більшій соціалізації дітей у громаді. Коли здорові діти спілкуються з ровесниками, які мають певні проблеми зі здоров'ям, вони ставляться до них з особливою любов'ю, розуміють, що не все може бути в цьому світі повноцінним, існують також і певні відхилення [10].

Вже четвертий рік поспіль громадська організація “Фонд інвалідів Чорнобиля плюс” проводить благодійний концерт “Свято добра” для дітей з особливими потребами. Мета концерту — це формування у дітей загальнолюдських цінностей: доброти, милосердя, толерантності, співпереживання. Діти показують свої нові творчі роботи, створюють справжнє Свято добра. Все відбувається на великій професійній

сцені “Палацу молоді і студентів” у м. Херсоні. І дорослі, і діти отримують заряд бадьорості та гарного настрою. “Свято добра для того, щоб ми стали добрішими. Люди сперечаються, але в результаті приходять до того, що доброта потрібна кожному з нас. Що це подібно до садів, які цвітуть у наших душах. Добрі слова, думки — це квіти, добрі справи — плоди в житті, кожен живе по-своєму. У кожному з нас є сонце. Даруйте своє тепло, доброту. Красна людина, коли вона добра. Не бійтеся робити добро!” [11].

Виступ на великій сцені — це значуща подія для будь-якої людини, адже треба добре підготуватися і вийти до величезного залу, приховуючи в глибині душі власне хвилювання, але яке потім почуття Перемоги над собою і впевненості в успіху. Особливо це важливо для дітей, на яких багато людей (будемо чесними) в силу економічної і політичної кризи не звертають уваги як на гідних членів суспільства. На сцені діти демонструють свою красу, вміння радіти життю, свій талант. Мова жестів, танець під ритмічну музику справляють величезне враження на присутніх в залі глядачів. Слова подяки звучать на адресу Людмили Іванівни Лохнеко, яка надає таку можливість для підняття самооцінки і розвитку таланту дітей з особливими потребами. Хореографічні композиції, представлені дітьми Херсонського обласного центру соціальної реабілітації дітей-інвалідів, виконання пісні на сурдомові, що супроводжується дивним по ритміці танцем дівчат, які не чують звуки оточуючого світу — все це на-

повнює зал добрими посмішками, бажанням аплодувати [11].

Свято добра завжди відвідують, підтримують його проведення і заходи подібні до нього, представники міської влади. Так, наприклад, у 2018 р. було проведено такі заходи, як: 26 квітня — День чорнобильців в “Палаці молоді і студентів”; 5 вересня — гуманітарна акція у клубі “Міленіум”, де 250 людей з особливими потребами отримали подарунки і гуманітарну допомогу; 8 листопада — Свято добра; 3 грудня — Свято добра до дня інвалідів із врученням подарунків кожній дитині; 14 грудня — день ліквідатора аварії на ЧАЕС в Обласному госпіталі ветеранів війни, якому Фонд допоміг у придбанні меблів; 29 грудня — Новорічна ялинка з подарунками у кіноконцертній залі “Ювілейний” для дітей з багатодітних, малозабезпечених сімей і дітей-інвалідів; 4 січня 2019 р. було вручено новорічні подарунки маленьким пацієнтам Дитячої обласної клінічної лікарні.

За словами директора Херсонського обласного центру соціальної реабілітації дітей-інвалідів Лідії Нікішиної, дана громадська організація — це “люди, яким абсолютно не байдужа проблема дітей-інвалідів, проблема сімей, де є діти з особливими потребами”. Дітки показали свої таланти, свою творчість і ми побачили, що ці діти — вони такі як всі. Але це велика робота, яка проведена колективом центру, педагогами, обслуговуючим персоналом тому, що діти знаходяться у центрі тимчасово, їм продовжувати своє життя, соціалізуватися до суспільства: вони підуть до дитячих садочків, до

загальноосвітніх шкіл, вони будуть жити у сім'ях, спілкуватися зі своїми рідними, близькими людьми, сусідами. Тому наше основне завдання — їх соціалізувати. У центрі створюються всі умови для того, щоб дітям було добре, щоб навчальний процес був спрямований правильно, і сьогодні завдяки благодійному “Фонду інвалідів Чорнобиля плюс” у нас обладнано 3 аудиторії з підготовки дітей до школи. Це, перш за все, кожній дитині надано парти, бо кожна дитина повинна мати індивідуальне місце, обладнані спальні, обладнані їдальні для того, щоб діти відчували себе комфортно” [10].

Виходячи із загального підходу порівняльного аналізу визначення поняття “комунікації”, складеного відомим українським науковцем Д. В. Кісловим [9, с. 77], громадські організації здійснюють людську взаємодію в світі, а філософсько-практичний підхід дає нам ознаку конструктивної взаємодії особистостей, соціальних груп “чорнобильців” і “інвалідів”, що розгортається на ґрунті порозуміння і толерантності.

З точки зору соціологічного підходу, в ході комунікації соціальних груп “чорнобильців” та “інвалідів” з міською владою здійснюється механізм існування і розвитку людських відносин — усі символи розуму разом із засобами їх передачі в просторі, що збережені у часі, спілкування — полягають у запрошенні на заходи, що проводяться громадськими організаціями, являють собою передачу інформації людиною людині у межах соціально-інформаційного підходу державного управління [9, с. 77]. Інформаційно-орієнтований

загальний підхід реалізується процесами перекодування вербально у невербальну і невербальної у вербальну сфери, що демонструють концертні номери дітей-інвалідів по слуху, коли дітлахи танцюють і співають на сцені “Палацу молоді і студентів”, і глядачі навіть не здогадуються про проблему зі здоров'ям цих дітей. Діти показують, що вони також талановиті та успішні подібно до їхніх здорових однолітків.

Концерти, що проводяться Херсонською обласною громадською організацією “Фонд інвалідів Чорнобиля плюс”, з точки зору інформаційно-світоглядного підходу, є процесом спілкування і передачі інформації, засобом формування світогляду і громадської думки широких мас милосердного ставлення до ближнього, толерантності й добра, бажанням допомогти. Це процес передачі інформації про буття людей, можливості яких обмежені хворобою.

Діяльність цієї громадської організації може бути описана з точки зору економічно-орієнтованого підходу в результаті процесу передачі інформації між двома сторонами: виробника й аудиторії, коли, наприклад, кондитери створюють з благодійною метою торт для дітей-інвалідів.

Якщо взяти до уваги управлінсько-орієнтований змістовно-соціальний підхід [9, с. 77–78], організація “Фонд інвалідів Чорнобиля плюс” реалізує своєю діяльністю змістовний аспект соціальної взаємодії місцевих органів влади та соціальної групи людей з обмеженими можливостями як соціальних

об'єктів шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією. Об'єднуючий підхід реалізується в акті спілкування, зв'язку між індивідуумами, заснованому на взаєморозумінні, повідомленні інформації від людей з обмеженими можливостями про їхні потреби органам місцевої влади. “В умовах становлення і формування інформаційного суспільства соціально-політична спрямованість поняття “комунікація” стає все більш актуальною для розуміння його як універсальної категорії трансформованого соціуму” [9, с. 78].

Висновки і пропозиції. Отже, практична діяльність громадських організацій являє собою широке поле для наукового спостереження і вивчення комунікації різних соціальних груп і державного управління та потребує розробки пропозицій щодо вдосконалення комунікаційного процесу із застосуванням підходів державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Журенок Т. В.* Правовий статуставиди громадських об'єднань [Електронний ресурс] / Т. В. Журенок // Форум права. — 2012. — № 4. — С. 356–361. — Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/Downloads/FP/2012-4/12gtvvgo.pdf>
2. Курс адміністративного права України: підручник / [Колпаков В. К. та ін., за ред. В. В. Коваленка] / Нац. академія внутрішніх справ. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 805 с.
3. *Менджул В. М.* Види громадських організацій в Україні / В. М. Менджул // Часопис Київського ун-ту права. — 2009. — № 1. — С. 184–188.

4. *Гурлов В.* Форми та види громадських спілок та об'єднань [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://pravdop.com.ua/publications/kommentarii-zakonodatelstva/formi-i-vidi-obshchestvennih-obedineniy>
5. *Грудницька С. М., Руциньська Т. П.* Проблеми розвитку законодавства України про громадські організації: господарсько-правовий аналіз [Електронний ресурс] / С. М. Грудницька, Т. П. Руциньська // Форум права. — 2014. — № 4. — С. 99–106. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_20.pdf
6. *Руциньська Т. П.* Удосконалення законодавства про громадські організації у світлі Євроінтеграції: господарсько-правовий аналіз / Т. П. Руциньська // Наук. вісн. Ужгородського нац. ун-ту. — 2015. — Вип. 31. — Т. 2. — С. 60–64.
7. *Титова О. В.* Окремі аспекти статусу громадських об'єднань, які безпосередньо здійснюють підприємницьку діяльність [Електронний ресурс] / О. В. Титова // Форум права. — 2016. — № 3. — С. 250–254. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_46.pdf
8. Закон України “Про громадські об'єднання” [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
9. *Кислов Д. В., Романенко Е. А., Чаплай И. В.* Маркетинговые коммуникации в публичном администрировании: монография / Д. В. Кислов, Е. А. Романенко, И. В. Чаплай. — LAP Lambert Academic Publishing, 2018. — 419 с.
10. С любовью к детям [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://youtu.be/4aWhFME-jgQ>
11. День добра [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://>

www.youtube.com/watch?v=NvbIDlbioe4&t=296s

REFERENCES

1. *Zhurenok T. V.* (2012), “Legal status and types of public associations”, *Forum prava*, [Online], vol. 4, p. 356–361, available at: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/Downloads/FP/2012-4/12gtvvgo.pdf> (Accessed 10 Jan 2019).
2. *Kolpakov V. K., Kovalenko V. V.* (2012), *Kurs administratyvnogo prava Ukrainy: [Tekst] pidruchnyk [Course of administrative law of Ukraine]*, Nacional'na akademiya vnutrishnix sprav, Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
3. *Mendzhul V. M.* (2009), “Types of public organizations in Ukraine”, *Chasopys Kyivs'kogo universytetu prava*, vol. 1, p. 184–188.
4. *Gurlov V.* (2016) “Forms and types of public unions and associations” [Online], available at: <https://pravdop.com.ua/publications/kommentarii-zakonodatelstva/formi-i-vidi-obshchestvennih-obedineniy> (Accessed 11 Jan 2019)
5. *Grudnyczka S. M., Rucynska, T. P.* (2014), “Problems of development of the Ukrainian legislation on Public Associations: economic and legal analysis”, *Forum prava*, [Online], vol. 4, pp. 99–106, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_20.pdf (Accessed 12 Jan 2019)
6. *Rucynska T. P.* (2015), “Improvement of legislation on Public Associations in the light of Eurointegration: economic and legal analysis”, *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universytetu*. № 31, vol. 2, p. 60–64.
7. *Tytova O. V.* (2016), “Some aspects of the status of public associations that directly engage in entrepreneurial activity”, *Forum prava*, [Online], vol. 3, p. 250–254, available at: <http://nbuv.gov>

- ua/j-pdf/FP_index. htm_2016_3_46. pdf (Accessed 10 Jen 2019)
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On Public Associations” available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (Accessed 10 Jen 2019).
 9. *Kyslov D. V., Romanenko E. A., Chaplaj Y. V.* (2018), *Marketyngovie kommunykacy v publychnom admynistryro-vanyy* [Marketing Communications in Public Administration], LAP Lambert Academic Publishing, Germany.
 10. “For Children with Love” (2018), available at: <https://youtu.be/4aWhFME-jgQ> (Accessed 12 Jen 2019)
 11. “The Day of Well-being” (2018), available at: <https://www.youtube.com/watch?v=NvbIDlbioe4&t=296s> (Accessed 12 Jen 2019).

УДК: 353

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-145-153>

Литвин Наталія Михайлівна,
старший викладач кафедри публічного
адміністрування, Міжрегіональна Акаде-
мія управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (073) 008 09
03, e-mail: id.vip.777@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0120-3443

Литвин Наталия Михайловна,
старший преподаватель кафедры публич-
ного администрирования, Межрегиональ-
ная Академия управления персоналом,
03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.:
(073) 008 09 03, e-mail: id.vip.777@ukr.net
ORCID: 0000-0003-0120-3443

Lytvyn Nataliia Mykhailivna,
Senior Lecturer of the Department of Public
Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frome-
tivska, 2, tel.: (073) 008 09 03, e-mail: id.vip.777@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0120-3443



ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто основні проблеми, що виникають у процесі фінансової децентралізації в Україні. Виявлено неналежне фінансове забезпечення органів місцевої влади. Запропоновано шляхи вирішення проблем та вдосконалення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Розвиток будь-якого суспільства багато в чому визначається системою багаторівневого управління — від центрального до муніципального. Добре налагоджений механізм взаємодії й розподілу повноважень — основа стабільності будь-якої держави.

Демократична держава передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні є народ. Свою владу народ здійснює різними способами, у тому числі за допомогою органів місцевого самоврядування.

На сьогодні тема розвитку місцевого самоврядування одна з найбільш актуальних в Україні.

Політична і правова реформи в Україні привели до зміни правового механізму регулювання організації та здійснення місцевого самоврядування в країні. Посилюється інтерес як науки, так і практики до питань створення оптимальної системи місцевого самоврядування та підвищення ефективнос-

ті діяльності органів місцевого самоврядування. Однією з найважливіших проблем є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Ефективний розвиток системи місцевого самоврядування неможливий без належної підтримки з боку органів державної влади.

Розглядаючи проблему взаємодії держави та місцевого самоврядування, органи державного управління й органи місцевого самоврядування можна трактувати як елементи єдиної системи соціального управління, публічної влади, що забезпечує життєдіяльність суспільства як єдиного цілого.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцевий бюджет, реформа місцевого самоврядування, фінансові ресурси, розвиток територій.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Рассмотрены основные проблемы, которые возникают в процессе финансовой децентрализации в Украине. Выявлено ненадлежащее финансовое обеспечение органов местной власти. Предложены пути решения проблем и совершенствования финансовой автономии органов местного самоуправления.

Развитие любого общества во многом определяется системой многоуровневого управления — от центрального до муниципального. Хорошо отлаженный механизм взаимодействия и распределения полномочий — основа стабильности любого государства.

Демократическое государство предполагает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в стране является народ. Свою власть народ осуществляет различными способами, в том числе с помощью органов местного самоуправления.

На сегодня тема развития местного самоуправления одна из наиболее актуальных в Украине.

Политическая и правовая реформы в Украине привели к изменению правового механизма регулирования организации и осуществления местного самоуправления в стране. Усиливается интерес как науки, так и практики к вопросам создания оптимальной системы местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одной из наиболее важных проблем является финансовое обеспечение органов местного самоуправления. Эффективное развитие системы местного самоуправления невозможно без должной поддержки со стороны органов государственной власти.

Рассматривая проблему взаимодействия государства и местного самоуправления, органы государственного управления и органы местного самоуправления можно трактовать как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающие жизнедеятельность общества как единого целого.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, местный бюджет, реформа местного самоуправления, финансовые ресурсы, развитие территорий.

PROBLEMS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to the consideration of the main problems that arise in the process of financial decentralization in Ukraine. Inadequate financial support of local authorities was found. The ways of solving problems and improving financial autonomy of local self-government bodies are offered.

The development of any society is largely determined by the system of multi-level governance, from the central to the municipal. A well-established mechanism of interaction and division of powers is the basis of the stability of any state.

The democratic country guarantees that the people are the bearers of sovereignty and the only source of power in the country. People exercise their power in various ways, including through local self-government bodies.

Now the theme of local self-government development is one of the most urgent in Ukraine.

Political and legal reforms in Ukraine have led to a change in the legal mechanism for regulating the organization and implementation of local self-government in the country. The interest of both science and practice is intensified to the issues of creating an optimal system of local self-government and improving the efficiency of local self-government bodies. One of the most important problems is the financial security of local governments. Effective development of the system of local self-government is impossible without proper support from the state authorities.

If we look broadly at the marked problem of cooperation between the state and local self-government, then it is possible to treat the bodies of state administration and local self-government bodies as elements of a unified system of social management, public power, which provides the vital functions of society as a whole.

Keywords: financial decentralization, local budget, local self-government reform, financial resources, development of territory.

Постановка проблеми. Децентралізація влади є однією з пріоритетних реформ в Україні, що передбачає створення ефективної системи організації, а також управління соціально-економічним розвитком на місцевому рівні.

Сучасний стан системи місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам суспільства. Територіальні громади не мають достатніх ресурсів для створення та підтримки відповідного життєвого середовища. Отже, на відповідних територіях відсутні якісні адміністративні, соціаль-

ні та інші необхідні послуги для повноцінного розвитку людини.

Головне завдання економіки України полягає в підвищенні життєвого рівня населення. Практика свідчить, що на місцевому рівні, можливо, вирішувати соціальні проблеми набагато ефективніше, ніж на рівні держави. Необхідно втілити реформу фінансової децентралізації, яка передбачає передачу й делегування видаткових повноважень, створення фінансової бази органів місцевого самоврядування та розробки системи вирішення завдань на місцевому

рівні. Ось чому в Україні актуальною проблемою, яка вимагає подальшого дослідження, виступає фінансова децентралізація.

Аналіз досліджень за проблематикою. Проблематика дослідження фінансової децентралізації відображена в працях вітчизняних і зарубіжних вчених Дж. К. Ван Хорна, А. Ткачука, Л. Новаковського, І. С. Волохової, Д. В. Нехайчука, А. Гальчинського та ін. Однак залишається багато невирішених проблем. Першочергово, це пошук нових джерел наповнення місцевих бюджетів та їх ефективне використання.

Метою статті є висвітлення суттєвих проблем, які утворюються в процесі реалізації реформи фінансової децентралізації в Україні, надання рекомендацій та шляхів щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація — це передача повноважень, функцій і відповідальності від державних органів влади до місцевих [7]. Мета децентралізації — виявити та організувати задоволення колективних потреб місцевого населення.

Місцеве самоврядування полягає, насамперед, у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення.

У системі державного управління одним із найважливіших принципів є децентралізація. Зазвичай у розвинених країнах центральна влада виконує загальнодержавні функції, такі як національна оборона, макроекономіка, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення.

Отже, максимально враховувати інтереси громадян повинні органи місцевого самоврядування в таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, комунальне господарство та комунікації, благоустрій та охорона правопорядку.

Демократичний розвиток країни залежить від децентралізації бюджетного процесу та втілення чітких і прозорих взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами. Нині Україна на етапі становлення ринкової економіки, а процеси фінансової децентралізації відіграють важливу роль, необхідно посилювати механізми державної регіональної політики. Саме це зумовить стабільний розвиток, економічне зростання і сприятиме розширенню демократичних процесів.

Фінансова децентралізація повинна створити нову ефективну систему міжбюджетних відносин, яка б дала змогу органам місцевого самоврядування стати фінансово самостійними та більш відповідальними [5].

Задля економічного зростання територіальної громади фінансова децентралізація має передбачати нові інструменти впливу місцевих громад, а також пошук нових джерел надходжень до місцевих бюджетів.

Завдяки реформі місцевого самоврядування підвищиться відповідальність і ефективність влади. Очікується, що формування виконавчої влади органами місцевого самоврядування, а не призначення їх із центру, дасть можливість населенню впливати на чиновників.

В Україні процес децентралізації ускладнюють проблеми правового й інституційного характеру [2]. Серед

них конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, неефективна державна регіональна політика, надмірна централізація повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Слід розв'язати проблему із суспільною недовірою та відчуженістю органів місцевого самоврядування від населення. Люди повинні брати участь у вирішенні важливих для громади питань, це можливо завдяки місцевим опитуванням. У такий спосіб підвищиться прозорість прийняття рішень, що значно зменшить корупційну складову роботи влади, а також покращиться ситуація з дотриманням базових прав і свобод громадян.

Необхідно провести реформування податкової та бюджетної системи, тобто розширити фінансову базу місцевого самоврядування з переданими місцевій владі повноваженнями. Це сприятиме початку модернізації транспортної інфраструктури, систем життєзабезпечення, комунікацій, поліпшення роботи соціальних служб. Активізується процес розвитку територій, відбудеться вирівнювання соціально-економічного розвитку областей.

Необхідне розширення повноважень місцевої влади в питаннях податково-бюджетної політики відкриває шлях до розвитку місцевого бізнесу. Влада на місцях отримує можливість стимулювати підприємництво, залучати на ринку фінансові ресурси для інвестування в комунальну економіку, реалізацію важливих для громад проєктів. Розвиток місцевого бізнесу, водночас, за-

безпечить створення нових робочих місць і дасть можливість локальним економікам пристосуватися до кризи та пережити втрату зовнішніх ринків збуту.

Варто забезпечити повноцінне формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, які сприятимуть збільшенню ефективності соціально-економічного розвитку, а саме: удосконалити систему адміністрування майнового податку; розв'язати проблему інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру; завершити формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно; застосовувати диференційний коригувальний коефіцієнт для вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України, що впливають на реальну вартість нерухомого майна.

Є проблема обмежених можливостей органів місцевого самоврядування в розпорядженні власними фінансами через їх блокування в системі Державного казначейства України. Місцеве самоврядування повинно впливати на формування податкових надходжень на своїй території. Це покращить процес фінансової децентралізації. Необхідно скасувати обов'язкове вилучення коштів у місцевих бюджетів у разі перевиконання дохідної частини, тому що втрачається стимул до економічного розвитку території та її фінансової самостійності.

Необхідно підвищити ефективність і прозорість у використанні бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема шля-

хом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій. Найкращим дієвим антикорупційним інструментом є прозорість у використанні коштів платників податків.

Потрібно вирішити проблему з небажання розвинених і фінансово заможних населених пунктів об'єднуватися з бідними. У цьому плані залишаються без відповіді й інші питання, пов'язані з доцільністю такого об'єднання. Багато хто в цьому бачить просто спосіб центральної влади хоч якось уникнути відповідальності за хронічно невирішені проблеми малих населених пунктів.

Слід зробити кадрове оновлення. Серйозною проблемою сьогодні є суттєвий брак якісних кадрів, низька кваліфікація службовців органів місцевого самоврядування. Це призводить до неготовності кадрів сприймати інновації, розробляти й ухвалювати ефективні управлінські рішення, як наслідок — неефективне використання фінансових ресурсів.

Важливими елементами при об'єднанні громад, які варто брати до уваги, є етнічний склад населення й регіональні особливості. Об'єднання територіальних громад за принципом чисельності може призвести до непередбачуваних наслідків. Адже кількість населення — це змінний показник.

Необхідно враховувати різницю в типах поселення. Варто брати до уваги специфіку малих і монофункціональних міст. Значною мірою ситуацію складно розгойдати через небажання населення загострювати

ситуацію (у Закарпатті — толерантність, пасивність як результат мультикультуралізму й досвіду існування в кількох державах протягом короткого історичного відрізка), збереження деякого ресурсу довіри до влади, надії на поліпшення внаслідок євроінтеграції.

Варто розраховувати доходи місцевого бюджету на кількість населення, це дасть можливість враховувати достатність коштів на одну особу. За допомогою цього методу можна оцінювати можливості території в соціальному розвитку, необхідність субвенцій, розробляти заходи щодо підвищення ефективності потенціалу, який міститься на території громади.

Завдяки фінансовій децентралізації підвищиться автономність місцевої влади в питаннях соціокультурної політики. Відкриється можливість для фінансування з місцевих бюджетів програм розвитку регіональних мов і мов національних меншин, культурних, освітніх та соціальних проектів із регіональною специфікою. Як очікується, це повинно зняти з порядку денного питання соціокультурної дискримінації й розширити гуманітарні права локальних національних груп.

Реформа місцевого самоврядування повинна перетворити місцеві ради у впливових політичних гравців, чия думка буде враховуватися центральною владою при виробленні загальнонаціональної політики.

Ключовий момент у реформі місцевого самоврядування та децентралізації влади — розпорядження фінансами. Дуже важливо дати можливість розвиватися місцевим

громадам і підтримати їх ініціативи. Центр повинен мати змогу, минаючи область, надати допомогу тому чи іншому місцевому проекту. Це можливо при установі спеціалізованого централізованого Фонду регіонального розвитку.

Європейський досвід (Польща, Чехія, Данія, Норвегія, Франція) свідчить про успіх саме “низової” децентралізації. Повноваження щодо розпорядження територією і фінансами громадою дасть можливість зміцнити державу, розвинути як вертикальні (центр – регіони), так і горизонтальні зв’язки.

Ефективність децентралізації повинна оцінюватися, насамперед, соціальним ефектом (зниження показника безробіття, покращення екологічного середовища на певній території, збільшення тривалості життя) [9], а також необхідно враховувати структуру економіки території та потенціал. Це визначатиме пріоритети в подальшому її розвитку.

Тільки системне втілення ефективних напрямів і реформ допоможе фінансовій децентралізації стати дієвим інструментом державного управління в бюджетних відносинах, тим самим збільшить ефективність у сфері надання публічних послуг через делегування повноважень, забезпечення автономності та фінансової спроможності.

Висновки. Важливою умовою є відродження комунальних економік за сприяння та безпосередньої участі держави.

Децентралізація не повинна означати “втечі” держави від місцевих проблем і спроб дистанціюватися від вирішення локальних завдань.

Участь держави в розробці та реалізації програм розвитку територій, у тому числі у вигляді кредитів та інвестицій, прискорить пожвавлення економічної активності на місцях, дасть поштовх до створення робочих місць і зростання добробуту.

Однією з умов економічного розвитку є включення населення і приватних інвесторів в інвестиційні проекти органів місцевого самоврядування. Сприяти цьому буде розвиток фінансового ринку муніципальних цінних паперів, формування комунальних банків та кредитних спілок.

Переходу до національного самоврядування сприятиме розвиток інститутів прямої демократії. Значна частина місцевих проблем повинна вирішуватися шляхом проведення місцевих опитувань і плебісцитів. Громади повинні бути наділені правом законодавчої ініціативи.

Необхідна активна політика центру щодо регіонів, кадрове оновлення, боротьба з корупцією, реформи, спрямовані на поліпшення економіки й соціальної ситуації в регіонах, розвиток горизонтальних зв’язків між регіонами (наприклад, інфраструктурні проекти — дороги, транспорт, туризм, оздоровлення тощо).

Важливим також є розширення можливостей громад у сфері гуманітарної політики. Відмова держави від монополії в галузі соціально-культурної та мовної політики створить умови для припинення політичних спекуляцій навколо гуманітарних та мовних проблем.

Отже, фінансова децентралізація відкриває значні можливості й перспективи для забезпечення спро-

можності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (із змін. і допов.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. — К.: Юрид. думка, 2010. — 656 с.
3. Ван Хорн Дж. К. Управление финансами / Дж. К. Ван Хорн. — М.: Финансы и статистика, 1996. — 800 с.
4. Волощук Н. Ю. Регіональні особливості розвитку сфери малого підприємництва : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 "Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка" / Н. Ю. Волощук. — Чернівці, 2016.
5. Григорьев В. А. Становление местного самоуправления в Украине. — Одесса: Юрид. лит., 2000. — 108 с.
6. Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
7. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х.: ФІНН, 2012. — 496 с.
8. Нехайчук Д. В. Організаційно-економічні засади формування інвестиційної інфраструктури комплексного розвитку регіонів: монографія / Д. В. Нехайчук. — Херсон: Грін Д. С., 2014. — 369 с.
9. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста // Економіка України. — 2005. — № 9.

REFERENCES

1. Biudzhetni Kodeks Ukrainy: vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from 08.07.2010, № 2456-VI]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
2. Batanov O. V. (2010). Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky [Municipal government in Ukraine: problems of theory and practice]. M. O. Baimuratov (Eds.). Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
3. Van Horne J. C. (1996). Upravlenie finansami [Fundamentals of Financial Management]. Moscow: Finansy i statistika [in Russian].
4. Voloshchuk N. Yu. (2016). Rehionalni osoblyvosti rozvytku sfery maloho pidpriemnytstva [Regional peculiarities of small business development]. Extended abstract of candidate's thesis. Chernihiv [in Ukrainian].
5. Grigoryev V. A. (2000). Stanovlenie mestnogo samoupravleniya v Ukraine [The formation of local government in Ukraine]. Odessa: Yuryd. lit. [in Russian].
6. Ekspertnyi analiz biudzhativ OTN po kozhnii oblasti [Expert analysis of UTC budgets for each region]. (2018). decentralization.gov.ua. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10218> [in Ukrainian].
7. Liubchenko P. M. (2012). Munitsypalne pravo Ukrainy [Municipal Law of Ukraine]. Kharkiv: FINN [in Ukrainian].
8. Nekhaichuk D. V. (2014). Orhanizatsiino-ekonomichni zasady formuvannia investytsiinoi infrastruktury kompleksnoho rozvytku rehioniv [Organizational and economic bases of formation of investment infrastructure of regions complex development]. Kherson: Hrin D. S. [in Ukrainian].

9. *Staroctenko N.* (2005). Metodych-ni pidkhody do otsinky finansovoi stiikosti biudzhetu mista [Methodo-logical approaches to the assessment of financial sustainability of the city budget]. *Ekonomika Ukrainy — Eco-nomy of Ukraine*, 9, 38–47 [in Ukrai-nian].



УДК: 340:659.4.327.88(477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-154-173>

Лисенко Сергій Олексійович,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

Лысенко Сергей Алексеевич,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры управления безопасностью, правоохранительной и антикоррупционной деятельности, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. :

(044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

Lysenko Serhiy Oleksiyovych,

PhD in Law, Associate professor, Associate professor of the Department of Security Management and Law Enforcement and Anti-Corruption Activities, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: crimeconsult@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7050-5536

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. Розглядаються питання, пов'язані з досвідом розвинених країн щодо інформаційної безпеки як об'єкта правовідносин та національного досвіду у структурі інформаційного права, як комплексної галузі у правовому полі України.

Проблематика інформаційної безпеки вже знайшла своє відображення у чинному законодавстві України. Зокрема, Конституція України та ряд інших нормативно-правових актів розглядають інформаційну безпеку на рівні з суверенітетом та територіальною цілісністю. Це стосується, насамперед, інформаційної безпеки як складової національної безпеки. Однак з часом дедалі більше уваги дослідники приділяють інформаційній безпеці не лише на рівні держави, а й на рівні окремих суб'єктів правовідносин.

У межах дослідження зміст поняття “інформаційна безпека” пропонується розуміти, як виокремлений вид суспільної діяльності, пов’язаної зі створенням, обігом та використанням інформації певними суб’єктами, що знаходить вираз у нормах правил поведінки щодо її охорони, захисту, збереженню, підтриманню життєво важливих потреб, інтересів людей, соціальних спільнот, суспільства, держави, міжнародного співтовариства.

У процесі дослідження аналізується досвід формування системи правового регулювання інформаційної (у тому числі комп’ютерної) безпеки США, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Ізраїлю, ФРН. Приклад Ізраїлю видається особливо цінним для України. Налаштування ефективної системи інформаційної безпеки потребує виділення значної частки валового внутрішнього продукту на потреби науково-технічних досліджень військового спрямування. Не менше цікавим видається досвід створення центрів інформаційно-технологічного розвитку на кшталт ізраїльських центрів “Мамрам” та “8200”.

Інформаційна безпека як на рівні держави, так і на рівні окремих суб’єктів правовідносин потребує формування розгалуженого та збалансованого законодавства, належного фінансування тощо. Окремою проблемою постає співвідношення потреб безпеки, прав і свобод громадян. Усе це вимагає врахування провідного зарубіжного досвіду. Однак формування надійної системи інформаційної безпеки держави є вкрай важливим для України, а тому потребує консолідації всіх сил.

Ключові слова: право, інформаційна безпека, інформаційне право, зарубіжний досвід, інформаційно-технологічний розвиток.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ОБЪЕКТ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с опытом развитых стран по информационной безопасности как объекта правоотношений и национального опыта в структуре информационного права, как комплексной отрасли в правовом поле Украины.

Проблематика информационной безопасности уже нашла свое отражение в действующем законодательстве Украины. В частности, Конституция Украины и ряд других нормативно-правовых актов рассматривают информационную безопасность на уровне с суверенитетом и территориальной целостностью. Это касается, в первую очередь, информационной безопасности как составляющей национальной безопасности. Однако со временем все больше внимания исследователи уделяют информационной безопасности не только на уровне государства, но и на уровне отдельных субъектов правоотношений.

В рамках исследования содержание понятия “информационная безопасность” предлагается понимать как отдельный вид общественной деятельности, связанной с созданием, обращением и использованием информации

определенными субъектами, который выражается в нормах правил поведения касательно ее охраны, защиты, сохранения, поддержания жизненно важных потребностей, интересов людей, социальных общностей, общества, государства, международного сообщества.

В процессе исследования анализируется опыт формирования системы правового регулирования информационной (в том числе компьютерной) безопасности США, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Израиля, ФРГ. Пример Израиля представляется особенно ценным для Украины. В первую очередь, налаживание эффективной системы информационной безопасности требует выделения значительной части валового внутреннего продукта на нужды научно-технических исследований военной направленности. Не менее интересным представляется опыт создания центров информационно-технологического развития вроде израильских центров “Мамрам” и “8200”.

Информационная безопасность как на уровне государства, так и на уровне отдельных субъектов правоотношений требует формирования разветвленного и сбалансированного законодательства, надлежащего финансирования и тому подобное. Отдельной проблемой является соотношение потребностей безопасности, прав и свобод граждан. Все это требует учета ведущего зарубежного опыта. Однако формирование надежной системы информационной безопасности государства является крайне важным для Украины, а потому требует консолидации всех сил.

Ключевые слова: право, информационная безопасность, информационное право, зарубежный опыт, информационно-технологическое развитие.

MODERN TRENDS OF INFORMATIONAL SECURITY DEVELOPMENT, AS A LITERARY OBJECTIVE

Abstract. This article deals with issues related to the experience of developed countries on information security as an object of legal relations and national experience in the structure of information law as a complex industry in the legal field of Ukraine.

The issue of information security is already reflected in the current legislation of Ukraine. In particular, the Constitution of Ukraine and a number of other regulatory acts consider information security at a level with sovereignty and territorial integrity. This concerns, first of all, information security as a component of national security. However, over time, more and more attention of researchers is paid to information security, not only at the state level, but also at the level of individual subjects of legal relations.

As part of the study, the content of the concept of “information security” is proposed to be understood as a selected type of public activity related to the creation, circulation and use of information by certain subjects, which is expressed in the norms of the rules of conduct regarding its protection, protection, preservation and maintenance of vital needs, interests of people social communities, society, state, international community.

In the course of the research, the author analyzes the experience of forming a system of legal regulation of information (including computer) security of the United States, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Israel, and the Federal Republic of Germany. The example of Israel is especially valuable for Ukraine. First of all, the establishment of an effective information security system requires the allocation of a significant part of the gross domestic product to the needs of scientific and technical studies of a military nature. No less interesting is the experience of creating information technology development centers like the Israeli Mamram and 8200.

Information security both at the state level and at the level of individual subjects of legal relations requires the formation of extensive and balanced legislation, adequate funding, and the like. A separate problem is the ratio of security needs and the rights and freedoms of citizens. All this requires taking into account the leading foreign experience. However, the formation of a reliable information security system of the state is extremely important for Ukraine, and therefore requires the consolidation of all forces.

Keywords: law, information security, information law, foreign experience, information technology development.

Постановка проблеми. Безпека інформаційної діяльності в Україні постійно заслуговує уваги, а отже, визнання її як важливої складової життєдіяльності різних суб'єктів суспільства. Діяльність окремих суб'єктів в інформаційній сфері має певний вплив на життєдіяльність держави загалом. Інформаційна безпека визначає її роль у регулюванні, охороні та захисті різних суспільно значущих правовідносинах та окремих процесах. Завдяки цьому можуть визначатися головні напрями державної політики та зміст діяльності держави та недержавних органів, пов'язаної з управлінням інформаційної сфери у суспільстві. Основною в цьому напрямі є інформаційна безпека як спосіб управління. В усьому світі вже давно прийнято за норму управління залежно від небезпек. Сенс цього виникає від

того, що ті інтереси організацій, що мають високі показники та досягнення, не потребують адміністративного втручання, а ті, що мають якісь загрози, потребують адміністративної уваги та втручання. Тому на перший план постає саме інформаційна безпека як важель управління організацією.

Норма ч. 1 ст. 17 Конституції України [1] встановлює, що “захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу”. Таким чином, у правовідносинах в Україні інформаційна безпека розглядається на рівні з суверенітетом і територіальною цілісністю, а також з економічною безпекою. Згадані конституційно-правові складові безпеки країни розвиваються у спеціальному

законодавстві України, за окремими напрямами регулювання, у різних часових межах існування незалежності сучасної української держави.

У Декларації про державний суверенітет України зазначено, що державний суверенітет — це “верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах” [2]. З цього випливає, що сенс інформаційної безпеки, як складової національної безпеки визначається з того, що її джерелом вважається не лише суверенітет держави, а й суверенітет осіб та організацій як суб’єктів інформаційних відносин.

Не так давно у дослідженнях науковців головним суб’єктом інформаційної безпеки вважалася держава. Більшість дослідників дотримувались думки, що проблема охорони, захисту, підтримки, збереження інформаційної безпеки з’явилася багато століть тому. При цьому домінувала концепція, що ключове поняття предмета інформаційної безпеки становить збереження таємниці інформації, що по-різному простежується з давніх часів. Аргументами цього є згадки про перші методики шифрування повідомлень у різних галузях людської діяльності. Вони датуються 4 тис. р. до н. е. Наприклад, одним із ранніх підставних шифрів був Шифр Цезаря, в якому кожна літера у повідомленні замінювалась літерою через декілька позицій із абетки. Цей шифр отримав ім’я Юлія Цезаря, який його використовував (зі зсувом у 3 позиції) для спілкування з генералами під час військових кампаній [3, с. 35–40].

З плином історії змінювалося ставлення у суспільстві щодо розуміння сутності інформаційної безпеки. Загальний, консолідований об’єкт чи предмет правовідносин, інформаційна безпека стала виділятися змістом спеціальних прав і обов’язків.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. В Україні цією проблемою займаються такі науковці-правознавці: Н. В. Банчук, Г. В. Виноградова, О. Д. Довгань, Р. А. Калюжний, К. І. Беляков, Б. А. Кормич, О. В. Копан, А. І. Марущак, А. І. Мовчан, Е. І. Низенко, В. Г. Пилипчук, А. М. Подоляка та ін.

Зміст категорії “інформаційна безпека” дослідниками визначається із змісту загального поняття “безпека”. Вона розуміється, в широкому сенсі, як стан захищеності, а в спеціальному — як суспільні відносини, вид правовідносин. Деякі питання історії правових досліджень інформаційної безпеки у суспільстві залишаються несистематизованими для включення у склад адміністративного права або інформаційного права.

Для цілей нашого дослідження зміст поняття “інформаційна безпека” пропонується розуміти як виділений вид суспільної діяльності, пов’язаної із створенням, обігом та використанням інформації певними суб’єктами, що знаходить вираз у нормах правил поведінки стосовно її охорони, захисту, збереженню, підтриманню життєво важливих потреб, інтересів людей, соціальних спільнот, суспільства, держави, міжнародного співтовариства.

Формулювання цілей статті. На основі системного прикладного ана-

лізу нормативно-правових актів та компаративістського підходу зарубіжного досвіду пропонуються окремі результати наукового аналізу стосовно розвитку досліджень суспільного розуміння інформаційної безпеки у світі, а також місце її в інформаційному праві як комплексній галузі правознавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасне інформаційне право оперує в суспільних відносинах, що виникають, здійснюються та припиняються у взаємодії суб'єктів через інформацію. Право своїм головним компонентом має функцію забезпечення, а саме: дотримання бажаних у суспільстві норм правил поведінки суб'єктів і недопущення відхилень, що визначає зміст правопорядку [4, с. 13–14].

Суттєвим історичним етапом в українському суспільстві на шляху створення єдиного погляду на інформаційні відносини та, відповідно, інформаційну безпеку було прийняття Закону України “Про інформацію” [5]. Однак у цьому Законі формулювання інформаційної безпеки не було подано.

Як свідчать дослідники-правники, спостерігаються методологічні відмінності щодо розуміння інформаційної безпеки на різних рівнях суспільних відносин (національному, державному, регіональному, окремих організацій тощо). Окремий підхід був застосований до правового відображення організації безпеки Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень України. Цей підхід не відрізняється від підходу до організації безпеки локальної мережі в окремому підприємстві. Це

зумовлює необхідність визначення подібних, уніфіковано-нормативних методів, моделей охорони і захисту інформації щодо будь-якого суб'єкта.

Вважається, що одними з перших проблеми комп'ютерної інформаційної безпеки усвідомили і зробили впевнений крок до їх вирішення державні відомства США наприкінці 60-х років XX ст., коли комп'ютери коштували великих грошей, а Інтернет зароджувався з нечисленних, виключно військових і наукових інформаційних мереж [6, с. 17].

Щодо парадигми інформаційної безпеки суспільства. Кожна людська спільнота має свою систему цінностей у контексті інформаційної безпеки. Вона обумовлена історією і менталітетом народу, у складі якого існує будь-яка спільнота. Ця система цінностей вироблена досвідом попередніх поколінь окремих соціальних груп, корпорацій тощо. Руйнування цінностей спільноти неминуче веде до негативних суспільних наслідків.

До останнього часу проблема комплексності інформаційної безпеки людини, соціальних спільнот, суспільства, держави в Україні розглядалися фрагментарно. Вважалося, що тільки шляхом введення правового режиму секретності, декларуваннями різних юридичних обмежень у сфері збереження, передачі та поширення інформації, можна вирішити проблеми її підтримки, гарантування та охорони.

Незважаючи на те, що інформаційна безпека як окрема проблема була сформульована тільки в період інтенсивної комп'ютерно-телекомунікаційної інформатизації, вона має загальний характер. Вона існує стіль-

ки, скільки існує людство, просто її інакше називали і виявлялася вона в усіх сферах діяльності людей, товариств і держав. У цю епоху виникає небезпека, на яку вказував професор Масуда, автор створеної на початку 70-х років Концепції інформатизації Японії. Він побоювався, що люди і машини, прагнучі до побудови демократичної держави, реалізації ідеї відкритого суспільства, можуть створити поліцейську державу [7].

Інша проблема може бути розглянута, наприклад, з аналізу кризи 30-х років, зробленого одним з найавторитетніших соціологів світу Питиримом Сорокіним. Він намагався знайти відповідь на питання: що призвело до появи таких людей, як Гітлер, Муссоліні, Сталін? На думку Сорокіна, виною тому є три причини, кожна з яких інформаційного походження. Перша — криза в системі права, друга — криза в системі істин, третя — криза в системі культури і мистецтв. І ще одна проблема, залишена без уваги і в документах, і в численній літературі з питань інформаційної безпеки. Це проблема обміну інформації, яка заслуговує окремого розгляду [7].

Дослідження світового досвіду в цьому напрямі залишається особливо корисним для вітчизняних науковців. Тому подальше освітлення та вивчення становлення розуміння інформаційної безпеки у світі є важливим кроком до удосконалення українського права. Особливу увагу пропонується звернути на країни, де генеруються світові, передові технології, моделі здійснення комплексної організації інформаційної безпеки.

Звернемо увагу на зарубіжний досвід комплексності вивчення питань інформаційної безпеки, що виникають під впливом загроз масового розповсюдження нових інформаційних технологій. У 1967 р. під наглядом Національного Комітету Стандартів США була заснована Ініціативна група дослідників з питань комп'ютерної безпеки. До неї увійшли представники університетів, компаній з виробництва комп'ютерів, науково-дослідних центрів та інших організацій. Результатом такого об'єднання зусиль промислових і наукових фахівців США було сформовано так звану умовно “райдужну серію” — ряд національних стандартів і вимог до обладнання, програмного забезпечення та персоналу різних систем автоматичної обробки даних, що належали таким державним структурам США, як: NASA, Міністерство Оборони, Національний комітет стандартів, Міністерство Праці, Офіс з охорони навколишнього середовища, Міністерство з контролю за озброєнням, Національне наукове товариство, Федеральна резервна система та Центр Об'єднаного Командування Збройних Сил. За такою моделлю у перспективі було створено Національний Центр Комп'ютерної Безпеки, який займався цими питаннями вже системно у прикладному аспекті, цілеспрямовано і комплексно, координуючи дослідників із державних і приватних організаційних структур [8].

У 1981 р. було створено подібний за сутністю спеціальний центр при Міністерстві Оборони США, який розробив і впровадив спеціалізова-

ну “райдужну серію” у 1985 р. Найбільш значущим для оцінки якості комерційних електронно-цифрових виробів, що обробляють і зберігають конфіденційну інформацію, став стандарт “Критерії оцінки довірених комп’ютерних систем”, названий Помаранчевою книгою (через помаранчевий колір обкладинки). Вона нині розглядається як зразковий (модельний) світовий стандарт, у тому числі стосовно специфікації на лазерний аудіо-диск і на шейдерну модель OpenGL. Вже за традицією, хоча й удосконалені, стандарти комп’ютерної безпеки в різних країнах також називають “Помаранчевими книгами”. Модельною ознакою таких стандартів є максимальна гнучкість і універсальність оцінки інформаційної безпеки різних суб’єктів суспільних відносин в умовах функціонування їх в Інформаційному Суспільстві (на глобальному рівні комп’ютерної телекомунікації) [6].

Як шлях до формування універсальних моделей організації інформаційної безпеки на транскордонному рівні можна розглядати міжнародні нормативно-правові акти. Зокрема в Меморандумі про взаєморозуміння щодо співробітництва у сфері телекомунікацій і розвитку Всесвітньої інформаційної інфраструктури між урядами України та США сторони наголосили на своєму намірі керуватись принципами створення Всесвітньої інформаційної інфраструктури, для чого впроваджувати приватні інвестиції, конкурентний ринок, гнучку регулюючу систему, доступ без дискримінації та універсальне обслуговування. Такі підходи були зафіксовані у рішен-

нях Першої Всесвітньої конференції з розвитку телекомунікації Міжнародного союзу електрозв’язку (Буенос-Айрес, 1994 р.) [9].

Інформаційна безпека Великобританії має власну історію та власні риси. Великобританія не має власного тексту конституції. У 1998 р. британський парламент затвердив Акт “Про права людини”, що надає “Європейській конвенції з прав людини” силу закону. Цей акт набрав чинності у жовтні 2000 р.

У липні 1998 р. британський парламент прийняв Закон “Про захист інформації”, що приводить аналогічний Закон 1984 р. у відповідність до вимог Директиви “Про захист інформації”, прийнятої Європейським Союзом. Цей закон поширюється на облікові записи, що ведуться державними установами та приватними компаніями. Він накладає ряд обмежень на використання персональних даних та на доступ до облікових записів. Крім того закон зобов’язує юридичні особи, які ведуть такі записи, реєструватися в Комісаріаті по захисту інформації.

Створений Комісаріат по захисту інформації є незалежним агентством, що забезпечує дотримання вимог закону. У 1997–1998 рр. Комісаріат прийняв понад 4 тис. скарг і видав керівні інструкції для приватних працівників, фінансових посередників і агентств з відстеження боргових зобов’язань.

Положення про недоторканність приватного життя та інформації містяться і в інших законодавчих актах, зокрема, в законах, що регламентують ведення медичних записів і зберігання інформації про споживчі

кредити. У цю ж групу входять закони “Про реабілітацію правопорушників” (1974 р.), “Про телекомунікації” (1984 р.), “Про поліцію” (1997 р.), “Про мовлення” (1996 р.), “Про захист від переслідувань” (1997 р.). Положення вказаних законів постійно доповнюються або частково скасовуються у зв’язку з прийняттям Закону “Про захист інформації” в редакції 1998 р. Закон “Про покарання свідків для поліції та органів слідства у кримінальних справах” (1984 р.) дає поліції право входити в приватні оселі й проводити там обшуки без ордеру, якщо господарь арештований за вчинення правопорушення. І хоча до арешту поліція не має права вимагати від людини документів, їй дозволено зупиняти і обшукувати на вулиці будь-кого, хто викликає підозру. Кожен, кого заарештовано, здає пробу ДНК для включення в національну базу даних [9].

Закон “Про перехоплення комунікаційних повідомлень”, прийнятий у 1985 р., встановлює ряд обмежень, які мають відношення до контролю над телекомунікаційними засобами. У червні 1999 р. Міністерство внутрішніх справ видало рекомендації з установки підслуховуючих пристроїв, які передбачають внесення численних поправок до чинного законодавства. Прогнозується забезпечення сприяння встановленню підслуховуючих пристроїв з боку провайдерів інтернет-послуг. Продовжується термін дії таких пристроїв до трьох місяців. Дозволяється використання підслуховуючих пристроїв з можливостями роумінгу. Проте такі проблеми, як контроль з боку судових органів та

державний нагляд за перехопленнями інформації у рекомендаціях зовсім не зачіпаються.

Протягом двадцяти років неодноразово робилися кроки до прийняття закону “Про свободу інформації”. “Кодекс практики доступу до урядової інформації”, прийнятий у 1994 р., відкриває доступ до державних архівів, але передбачає 15 серйозних винятків. Особи, чиї заявки на отримання інформації були відхилені, можуть звернутися зі скаргою через парламентського міністра до парламентського омбудсмена. У травні 1999 р. уряд Великобританії виніс на обговорення проект закону, що дозволяє доступ до урядових архівів і передбачає введення поста комісара з питань інформації, покликаного забезпечувати виконання законів. Цей проект, що містить ряд істотних винятків, вважається навіть більш слабким документом, ніж чинний кодекс. Він був жорстко розкритикований багатьма політиками, які дотримуються різних політичних поглядів, а також неурядовими організаціями. “Компанія на захист свободи інформації”, “Хартія-88” і 23 інших організації у червні 1999 р. розгорнули акцію з вимогою перегляду проекту закону. У відповідь на критику міністр внутрішніх справ Джек Строу заявив про свій намір переписати ряд положень, але виправлений варіант проекту досі не опублікований [10].

Парламент Шотландії також пообіцяв в якості одного з першочергових заходів прийняти сильніший закон “Про свободу інформації”. Чинний британський закон “Про свободу інформації” передбачає ряд обмежень.

Закон “Про дотримання державних секретів” лежить в основі звинувачень, що висувуються в даний час проти Торі Герагті, автора книги “Ірландська війна”, яка детально описує техніку стеження, що використовується в Північній Ірландії і Великобританії поліцією і спецслужбами.

Сполучене Королівство є членом Ради Європи, що підписала і ратифікувала Конвенцію “Про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних” разом із Європейською конвенцією “Про захист прав і основоположних свобод людини”. Крім того, Великобританія входить в Організацію з економічного співробітництва та розвитку. Вона прийняла Директиву ОЕСР про захист недоторканності приватного життя і міжнародних обмінів персональними даними.

Кожен з британських протекторатів — острови Мен, Гернсі і Джерсі має власний закон і власну комісію із захисту персональних даних.

Уряд Великобританії 11 грудня 2014 р. оприлюднив деякі дані про “Національну програму інформаційної безпеки” (National Cyber Security Programme), що спрямована на боротьбу з кіберзлочинцями і захист державних інтересів. Стало відомо, куди планується витратити гроші з бюджету програми, щорічний обсяг якого перевищує 200 млн фунтів стерлінгів [11].

У 2015 р. велика частка грошових коштів була виділена на “зміцнення спроможності вести суверенну боротьбу з загрозами”. Ця стаття витрат передбачала фінансування британської спецслужби GCHQ (аналог

американського ЦРУ), яка стоїть на сторожі ключових мереж національного значення. У 2015 р. GCHQ ділилася великою кількістю інформації про кіберзагрози з комунікаційними компаніями, щоб ті змогли посилити захист своїх мереж.

Приблизно 30 млн фунтів стерлінгів з Національної програми інформаційної безпеки були витрачені на залучення оборонного відомства для боротьби з хакерами. При цьому у збройних сил є власні програми (бюджет — близько 500 млн фунтів стерлінгів) в галузі інформаційної безпеки.

У 2014 р. уряд Великобританії повідомив про те, що хакери, спонсоровані владою деяких східних країн, зуміли зламати захищену локальну мережу національного рівня. Оборонна промисловість давно є мішенню для кіберзлочинців, що полюють за військовими секретами.

Іншими статтями витрат урядової програми боротьби з хакерами є поліпшення реагування поліції на кібератаки і підвищення рівня інформованості населення.

У звіті також повідомляється, що 81 % великих організацій і 60 % компаній невеликого розміру зіткнулися з незаконним проникненням в їх комп’ютерні системи. Розміри збитків від таких зломів становили від 65 до 115 тис. фунтів стерлінгів для маленьких підприємств і 600–1150 тис. фунтів стерлінгів для великого бізнесу.

Політика захисту урядової секретної інформації в Великобританії визначається керівництвом Security Policy Framework (SPF) [12], яке замінило раніше існуючий документ

Manual of Protective Security (MPS). SPF містить основні принципи політик безпеки і керівництво з управління безпекою та ризиками для державних установ Великобританії і пов'язаних з ним органів. SPF включає близько 70 рекомендацій у сфері політики інформаційної безпеки, згрупованих у 7 розділів:

1. Управління ризиками.
2. Контроль доступу та засекречування інформації.
3. Персонал, відповідальний за інфо-безпеку.
4. Забезпечення інформаційної безпеки.
5. Фізична безпека.
6. Боротьба з тероризмом.
7. Безперервність бізнесу.

Зміст SPF розроблено частково Управлінням безпеки апарату Кабінету міністрів Великобританії, частково Центром урядового зв'язку, головним органом Великобританії у сфері криптографії і захисту урядової інформації [7].

Серед країн, чий досвід у галузі інформаційної безпеки може бути корисним для вивчення та запозичення, виокремлюється Ізраїль. Шлях становлення національної та інформаційної безпеки має свої виняткові риси. Стикаючись з безліччю унікальних геополітичних проблем, засновники Ізраїлю розуміли, що успішне становлення нації буде залежати від їхніх знань, винахідливості та уяви. Негативне оточення, в якому розташований Ізраїль, примусило його швидко формувати збройні сили і розвідувальні підрозділи, які здатні вести безперервну війну. Необхідність постійного забезпечення безпеки стала рушійною силою вина-

хідливості, яка буде поширюватися з цієї крихітної країни по всьому світу. Ізраїльтяни, твердо засвоївши той факт, що інновації є гарантією національної безпеки, направили свої зусилля і вміння на розробку високих технологій у різних сферах.

Розвідувальні служби постійно були зайняті розробкою і впровадженням нових і неординарних способів перехоплення ворожих передач, їх розшифрування і аналізу, яким би чином вони не передавалися та з яких джерел вони б не виходили. З моменту своєї появи закритий світ електронної розвідки існував в обстановці практично повної секретності. З цієї причини розвідувальні служби та підрозділи не могли замовляти зовнішнім постачальникам спеціальне обладнання і неординарні технології. Замість цього їм доводилося покладатися на власні розробки і методи. Як наслідок, це дало поштовх до появи і розвитку інновацій, що дали початок найбільш передовим технологіям. На відміну від багатьох своїх сусідів ізраїльтяни не могли просто бурити свердловини і добувати нафту. Головним їхнім ресурсом були власні мізки. З найперших днів в якості громадян нової держави вони перетворили науку на знаряддя становлення нації.

Імміграція стала тим важелем, який привів у рух колесо ізраїльського суспільства, перетворюючи його в свого роду упорядкований хаос. Постійний потік іммігрантів формував культуру, яка перебувала у безперервному русі. З цієї комбінації різних біографій, навичок і умінь вийшла яскрава мозаїка взаємних зав'язків і взаємних впливів. Завдя-

ки цим умовам створювалось правове інформаційне поле та адміністративні засади інформаційної безпеки.

У дні становлення Ізраїлю Давид Бен-Гуріон зробив правильний висновок, що інформаційна безпека країни повинна ґрунтуватися на розвитку науки. Внутрішній розвиток завжди був критично важливим для країни, тим більше, що потреби армії у зброї вже не могли бути задоволені поставками ззовні. Не дивно, що кожен новий уряд Ізраїлю виділяв значну частку внутрішнього валового продукту країни на оборону, асигнуючі значні кошти на науково-технічні дослідження. Згідно з опублікованими даними у 2002 р. Ізраїль виділив на потреби збройних сил 8,97 млрд дол., що становить 8,75 % внутрішнього валового продукту. Для порівняння, Єгипет з населенням, яке майже в 10 разів перевищує населення Ізраїлю, виділив на ті самі цілі приблизно вдвічі менше, ніж його східний сусід. На забезпечення національної безпеки Ізраїль витрачає більше, ніж на будь-які інші потреби. Під час виборів 2003 р., коли економіка країни перебувала у вкрай занедбаному стані, а рівень безробіття становив майже 10 %, проблеми безпеки, що вважалися пріоритетом номер один, допомогли Арієлю Шарону зайняти посаду прем'єр-міністра.

Приблизно в цей час було створено центр "Мамрам", якому належало зіграти важливу роль в інформаційно-технологічному розвитку. Саме він допоміг перетворити країну кибуців і огранщиків алмазів в одну з найбільш економічних, високотехно-

логічних систем світу. Усі підрозділи збройних сил володіють комп'ютерними та науково-дослідними центрами, укомплектованими персоналом, який пройшов навчання в "Мамрам". Крім військової розвідки "Мамрам" відповідає за інфраструктуру систем передачі даних, впровадження нових технологій [7].

Спочатку "Мамрам" використовував Philco в основному для обробки даних і досліджень логістики. Однак для експлуатації, управління та обслуговування система вимагала фахівців, здатних забезпечити безперебійну роботу обладнання в умовах гарячого і вологого клімату. Особливе занепокоєння доставляли комахи, які проникали всередину апаратури, звідси і виникло словосполучення "комп'ютерні жуки" (computer bugs). Оскільки комп'ютерний центр був сформований за кілька років до того, як інформатика стала академічною дисципліною, "Мамрам" створив власну школу навчання комп'ютерній науці. Випускники цієї школи формували значне співтовариство фахівців з інформаційних технологій. Багато хто прагне потрапити у цей підрозділ, оскільки всі, хто відслужили в ньому, стають найбільш затребуваними у цивільних професіях. Вироблений у цьому підрозділі особливий підхід (у стилі командос) до вирішення завдань будь-якої складності, а також вміння його фахівців знаходити винахідливі рішення швидкими і неординарними методами, високо затребувані ізраїльським суспільством у галузях інформаційної безпеки підприємництва.

З моменту заснування Ізраїль фактично не знав, що таке мирне

життя, при цьому кожна з воєн була не чим іншим, як війною за виживання. Для ізраїльтян усі регіональні конфлікти так само пам'ятні, як для американців їх відомі чемпіонати з бейсболу: війна за незалежність (1948), Синайська кампанія (1956), Шестиденна війна (1967), війна на виснаження (1969–1971), війна Йом Кіппур (1973), війна з Ліваном (1982), перша інтифада (1987), війна у Перській затоці (1991), інтифада Аль-Акса (2000). Можливо, самі того не бажаючи, ізраїльські служби безпеки і збройні сили стали чимось на зразок національної спадщини і цілої індустрії. З перших днів існування держави її лідери чітко усвідомлювали, що Ізраїлю потрібна одна з кращих систем інформаційної безпеки у світі. Оточений сильними ворогами, Ізраїль повинен був компенсувати дефіцит військової могутності своїм єдиним ресурсом — людьми. Обороздатність країни потребувала підтримки винахідливості її народу та достовірної інформації [6].

Інший підрозділ під назвою “8200” можна вважати найпотужнішою інформаційною розвідувальною службою Ізраїлю. Доти, поки колишні його солдати не стали поповнювати лави підприємців, цей підрозділ був, мабуть, самим засекреченим. Протягом десятиліть про нього не знали взагалі нічого. Ізраїльтяни настільки ретельно охороняли цю таємницю, що лише дуже обмежене коло освічених могло точно оцінити роль, яку підрозділ відігравав в інформаційних війнах. Якщо простежити за діяльністю підрозділу в минулі роки, можна зрозуміти, який величезний

вплив він мав на розвиток високих технологій в Ізраїлі. Цей вплив став яскравим прикладом особливого бренду ізраїльських інновацій, сформованого в умовах постійної загрози національній безпеці. Крім того, цей бренд формувався багато в чому під впливом високого творчого потенціалу, встановлення пріоритетності науки, технології та освіти як засіб, що компенсує недолік території, ресурсів та ін.

В іноземних джерелах підрозділ “8200” часто порівнювали із Агентством національної безпеки Сполучених Штатів Америки. Завдання цього підрозділу — забезпечення інформаційної безпеки Ізраїлю, а також збирання, розшифровка і аналіз мільйонів, а то й мільярдів, біт даних, які ця служба збирає і перехоплює за допомогою своєї складної електронної мережі. Відомо, що комунікації на території Палестинської автономії і зв'язок з іншими арабськими країнами ретельно контролюються Ізраїлем. Підрозділ “8200” безпосередньо відстежує обмін електронними повідомленнями, потоки голосових та електронних даних, що проходять через комунікаційні мережі. Йоші Мельман, кореспондент щоденної газети *Ha'aretz* і співавтор книги *Every Spy a Prince*, який давно веде літопис розвідувальних служб Ізраїлю, називає цей підрозділ “найголовнішою службою у сфері збору даних”. Вона вище рангом від військової розвідки [9].

У всіх поставлених цілях і виконуваних завданнях підрозділ “8200” діє, як гігантське електронне агентство зі збору інформації. Щодня і щохвилини системи підрозділу накопичують

незліченну кількість електронних сигналів, що перехоплюються базовими станціями і різними постами перехоплення інформації. Підрозділ — команда інженерів, математиків, вчених і криптографів-аналітиків. Вони вирішують всілякі завдання радіотехнічної розвідки, в основному перехоплення вихідних сигналів різного роду. Тобто співробітники підрозділу ведуть моніторинг і запис телефонних переговорів, перехоплюють факсимільні повідомлення та повідомлення електронної пошти, стежать за радіообміном і дешифрують кодування повідомлення. Інформація передається в центр розвідки, де комп'ютери і складне програмне забезпечення її сортують, перевіряють за ключовими словами і “зламують” коди зашифрованих повідомлень. Потім спеціальні аналітики і лінгвісти оцінюють зібрану інформацію.

Підрозділ “8200” виконує ті самі завдання, що входять у щоденні обов'язки Генерального штабу комунікацій у Великобританії та Управління національної безпеки в Сполучених Штатах. Однак на відміну від своїх іноземних колег, які є цивільними урядовими агентствами, підрозділ “8200” — частина військової інфраструктури Ізраїлю. Друга відмінність полягає в тому, що підрозділ є серйозним гравцем у регіоні і має значну схожість з подібними іноземними формуваннями. Його не можна порівнювати з глобальними за своїми можливостями системами і службами Сполучених Штатів, провідними проектами за типом супутникової програми Echelon. Навколо цієї програми існує багато припущень

щодо практично необмежених можливостей Управління національної безпеки з перехоплення і аналізу мільярдів електронних повідомлень між Сполученими Штатами та іншими країнами. Однак дефіцит власних ресурсів і бюджету підрозділ завжди компенсує винахідливістю. Крім того, за останні роки американці й ізраїльтяни налагодили взаємодію в питаннях інформаційної безпеки, політики і розвідки.

Отже, можна зазначити, що адміністративне регулювання інформаційної безпеки Ізраїлю має жорстке правове регулювання, як частини військової системи країни. Але це регулювання має тільки загальну модель. Основною відмінністю є те, що на тлі жорсткого регулювання, суб'єктам та виконавцям у сфері інформаційної безпеки надається певна свобода вибору шляхів подолання загроз та ризиків. Значне місце надається унікальному людському фактору та можливостям діяти вільно на свій розсуд, що регулюється відомчими нормами [12].

З боку освіти, ізраїльські школи й університети приділяють велику увагу розвитку STEM-освіти, крім того, активно впроваджується практика співпраці між венчурними підприємцями і університетськими професорами. Наприклад, Аді Шамір, який займається розробкою криптосистем, також викладає прикладну математику в Інституті Вейцмана. Шамір був одним із засновників компанії NDS, що спеціалізується на розробці програмного забезпечення для телевізійної індустрії. У 2012 р. вона була продана компанії Cisco за 5 млрд дол.

В Ізраїлі військова і комерційна сфери тісно пов'язані, а інформаційна безпека вважається одним з пріоритетних напрямів інвестування. В Ізраїлі, на відміну від США, військова служба є обов'язковою, після її проходження солдати можуть реалізувати себе в комерційній сфері як висококваліфіковані фахівці. Для підприємців такі кадри становлять особливу цінність, оскільки володіють не тільки теоретичними знаннями, а й практичними навичками у цій сфері.

Багато компаній, такі як Cisco, EMC, Google, Microsoft, IBM та ін., відкрили в Ізраїлі центри кіберрозробок. Переваги очевидні — крім використання ізраїльських технологій ці фірми мають можливість співпрацювати з висококваліфікованими фахівцями.

З плином часу виникають все нові і нові загрози для інформаційної безпеки, тому, на думку Тірош, попит на високотехнологічні розробки у цій галузі буде тільки рости, а також разом із практичною сферою й законодавча.

В Ізраїлі 1 грудня 2016 р. набрав чинності закон, що забороняє будь-який електронний спам, включаючи розсилання рекламних оголошень за допомогою sms і записаних на магнітофон голосових повідомлень.

29 жовтня 2016 р. Кнесет прийняв закон “Про створення біометричного архіву”. Його мета — запобігання виготовленню підроблених посвідчень особи, за допомогою зіставлень відбитків пальців і фотографій з тими, якими буде мати у своєму розпорядженні біометричний архів поліції. Всім громадянам Ізраїлю старше 16

років доведеться пройти процедуру зняття відбитків пальців в одному з відділень Міністерства внутрішніх справ [6].

Але це тільки зовнішня правова сторона забезпечення інформаційної безпеки Ізраїлю. Багато механізмів регулювання коригуються відомчими актами, що надає певну гнучкість процедурі забезпечення інформаційної безпеки.

Серед останніх новацій із-за кордону варто зазначити, що 15 липня 2016 р. німецький уряд затвердив план “Біла книга” з питань оборонної політики та безпеки, у тому числі інформаційної. У ній чітко вказано, що Російська Федерація стала реальною загрозою, що шкодить існуючому міжнародному порядку та європейській безпеці. Насамперед це пов'язано із агресією проти України. Німеччина оголосила про зміни в інформаційній політиці відносно РФ на найближчий час. Там вказані пріоритетні інтереси, що слід захищати уряду та силовим структурам країни. Йдеться про підвищення розміру виділення коштів на оборону. Задекларована необхідність підвищення загальної інформаційної захищеності всього блоку НАТО, для чого виконується низка заходів із перепрограмування засобів інформаційної безпеки та оновлення організації її технічного оснащення. Відмічена особлива важливість створення Європейської ПРО та оновлення механізмів реалізації інформаційної безпеки. Таким чином Берлін, разом із країнами НАТО заявили про свою позицію відносно політики РФ в Україні і світі, почавши створювати принципово нову

систему інформаційної безпеки континенту [6].

Як свідчать дослідження, питання інформаційної безпеки відіграють сьогодні величезну, модернізовану роль у сфері високих технологій, тому що саме там інформація (особливо у цифровій формі) стає водночас і продуктом, і сировиною. Сучасне масове співтовариство у сфері інформаційних технологій комп'ютерної телекомунікації (ІТ) побудовано на потоках, так званих електронних даних з різних точок планети. Її виробляють, обробляють, продають і, звичайно, крадуть.

Якщо розглянути захищеність інформації, що зберігається на традиційних носіях (папір, фотовідбитки тощо), то вона досягається, як і завжди, дотриманням заходів фізичного захисту. Друга сторона захисту такої інформації пов'язана зі стихійними лихами та техногенними катастрофами. Водночас комп'ютерна інформаційна безпека загалом є більш широким поняттям, порівняно з інформаційною безпекою щодо традиційних носіїв. Це вимагає формування моделей безпеки, заснованих на методиках комплексного підходу.

Щодо новітніх викликів інформаційній безпеці в умовах розвитку Глобального Інформаційного Суспільства. Окремі дослідники звертають увагу на те, що іноді в комп'ютерних мережах телекомунікації напад триває долі секунди. Іноді промацування вразливих місць ведеться повільно, розтягується на години, що робить підозрілу активність зловмисників практично непомітною. Основна мета зловмисників — це порушення складових інформаційної

безпеки: доступності, цілісності або конфіденційності [13].

На шляху долаття проблем інформаційної безпеки організацій та держави, протягом доволі короткого терміну, українськими науковцями було ініційовано до розроблення низку нормативних актів. Перша черга їх стосувалася запобігання правовими засобами щодо втручання в особисті права людей, громадян, їх соціальних спільнот, підприємств, організацій, установ усіх форм власності тощо.

Проводячи правовий, порівняльний аналіз змісту окремих міжнародно-правових актів щодо прав людини та відповідних норм України, трапляються непоодинокі факти, коли допускаються протиправні втручання відповідних державних органів у сферу приватної інформації та встановлення відповідних відомчих нормативно-правових обмежень конституційно визначених норм правил поведінки у суспільстві. Зазначене закономірно викликає суспільний спротив, конфлікти інтересів громадян з органами влади. Проте сучасні українські науковці нарощують свої дослідження у цій галузі. Були окреслені основні напрями діяльності стосовно організації адекватних моделей інформаційної безпеки людини, громадянина, окремих осіб, суспільства та держави [10].

Як зазначає український вчений Б. А. Кормич, правова практика будується, насамперед, на принципі свободи інформації та гарантії інформаційних прав і свобод особи, одночасно розглядаючи права держави щодо регулювання інформаційних процесів в контексті її загальних суверенних прав [14, с. 91–92].

В аналітичній доповіді українських науковців Національного інституту стратегічних досліджень проблема інформаційної безпеки розглядалася трохи під іншим кутом зору. Ними на першій план ставилися питання адекватного розвитку інформаційного простору та інформаційних процесів, і насамперед їх економічна складова. Підкреслювалося, що “ключовою проблемою інформаційної безпеки є оцінка відповідності існуючого в державі інформаційного простору потребам її громадян, попиту та пропозиції інформаційних послуг у наближених до користувачів місцях та в зручний для них час. Історичний досвід свідчить, що країни, які не спромоглися своєчасно поповнити інформаційний простір більш ефективними технологіями, уповільнювали свій економічний розвиток. І, навпаки, країни, що мали потужний інформаційний потенціал швидко відновлювали свою роль у світовому розподілі сфер впливу навіть після воєнних поразок (наприклад, Японія після Другої світової війни). Тому наповнення інформаційного простору новітніми технологіями, що здатні істотно підвищувати як адекватність віддзеркалення реальності, так і продуктивність інформаційної діяльності в суспільстві, є нагальною потребою, що, у свою чергу, визначає можливість захисту національних інтересів” [15].

Закон України “Про основи національної безпеки України” [5] не містить окремого тлумачення поняття інформаційної безпеки, розглядаючи її лише як одну зі складових національної безпеки, що визнача-

ється певною специфікою загроз, викликів, небезпек національним інтересам. Зазначене свідчить про недостатність урахування розробниками цього законодавчого акта всіх наукових напрацювань українських дослідників.

Значною вадою багатьох наукових визначень національної та інформаційної безпеки є їх орієнтація лише на захищеність інтересів, а не на створення запобіжних умов існування суб’єктів цієї безпеки. Такий підхід звужує зміст суспільного розуміння функціональної сфери, що підмінює звичайні (традиційні) функції держави і значно обмежує демократичні права та свободи людини.

Потрібно зазначити, що в українському законодавстві в окремих спеціальних законах однобоко подаються визначення інформаційної безпеки. Для прикладу, таку ваду має нормативно-правова дефініція інформаційної безпеки, що подана в Національній програмі інформатизації. Зокрема, в п. 3 розділу IV цієї Програми зазначається: “Інформаційна безпека є невід’ємною частиною політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки. Об’єктами інформаційної безпеки є інформаційні ресурси, канали інформаційного обміну і телекомунікації, механізми забезпечення функціонування телекомунікаційних систем і мереж та інші елементи інформаційної інфраструктури країни” [8, 15].

У той же час поняття інформаційної безпеки людини та суспільства, умови існування яких визначаються насамперед їхніми природними правами і обов’язками, стає актуальним

лише в контексті розвитку і впровадження ідей природного права, зокрема прав людини, громадянина. Усе інше — то похідне, у тому числі технологічні предметні вияви інформаційних правовідносин. Тому вкрай важливо враховувати закордонний досвід розвинених країн для відбудови власної сфери інформаційної безпеки.

Висновки. Ми впевнені, що власна інформаційна безпека буде неповторною, побудованою на принципах гармонійного співвідношення та взаємодії державного впливу та недержавних організацій, організованою на чітких нормативних актах, але з певним колом можливостей для імпровізації її суб'єктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — С. 429.
3. Юлій Цезарь. Записки о Гальській війні. — М.: Азбука-классика, 1999. — 284 с.
4. Виноградова Г. В. Інформаційне право України: навч. посіб. — К.: МАУП, 2006. — 144 с.
5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
6. Скулиш Є. Д. Історія інформаційно-психологічного протистояння: підручник / заг. ред., авт. Є. Д. Скулиш, Я. М. Жарков, Л. Ф. Компанцев та ін. — К.: Наук.-видав. Відділ НА СБУ, 2012. — 212 с.
7. Корж І. Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття // Правова інформатика. — 2012. — № 4 (36). — С. 69–75.
8. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — С. 182.
9. Киссинджер Г. Мировой порядок. — М.: АСТ, 2015. — 511 с.
10. Лисенко С. О. Організаційні засади та прийоми моделювання і реконструкції при розслідуванні правопорушень щодо інформаційної безпеки підприємств, установ та організацій // Наук. праці МАУП. — К.: МАУП, 2015. — С. 24.
11. Довгань О. Д. Національний інформаційний суверенітет — об'єкт інформаційної безпеки // Інформація і право. — 2014. — № 3 (12). — С. 102–112.
12. Біленчук П. Д., Гель А. П., Семанков Г. С. Криміналістична тактика і методика розслідування окремих видів злочинів: навч. посіб. — К.: МАУП, 2007. — 512 с.
13. Лисенко С. О. Реконструкція як метод оцінки та аналізу моделей інформаційної безпеки, Fundamental and Applied Reserches in practice of Leading Scientific Schools, 2015-6 (12) // <http://orcid.org/0000-0003-4037-9652>
14. Корміч Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи. — К.: Кондор, 2004. — 384 с.
15. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — С. 181.
16. Офіційний сайт Департаменту кіберполіції Національної поліції України. — Режим доступу: <https://www.cybercrime.gov.ua>

17. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — С. 351.
18. Цимбалюк В. С. Проблеми визначення категорії “інформаційна безпека підприємницької діяльності” в праві України за умов формування інформаційного суспільства // Малий і середній бізнес. — К.: НДІ Приватного права і підприємництва. — 2003. — № 1–2. — С. 43–54.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Konstytutsiia Ukrainy”: vid 28.06.1996, № 254k/96-VR [Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine”: from 28.06.1996, № 254k/96-VR]. (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 30 [in Ukrainian].
2. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy : vid 16.07.1990, № 55-XII [Declaration on State Sovereignty of Ukraine : from 16.07.1990, № 55-XII]. (1990). Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR — Bulletin of the Verkhovna Rada of USSR, 31 [in Ukrainian].
3. Yuliy Tsezar, Zapysky pro Halsku viinu [Julius Caesar, Commentaries on the Gallic War]. (1999). Moscow: Azbukaklasyka [in Russian].
4. Vynohradova H. V. (2006). Informat-siine pravo Ukrainy [Information Law of Ukraine]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy “Pro informatsiiu” : vid 02.10.1992, № 2657-XII [Law of Ukraine “On information”]. (1992). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 48 [in Ukrainian].
6. Skulysh Ye. D. (2012). Istoriia informatsiino-psykhologichnoho protyborstva [History of information-psychological confrontation]. Ye. D. Skulysh, Ya. M. Zharkov, L. F. Kompantsev, V. V. Ostroukhov, V. M. Petryk (Eds.). Kyiv: Nauk.-vydav. Viddil NA SBU [in Ukrainian].
7. Korzh I. F. (2012). Derzhavna bezpeka: metodolohichni pidkhody do systemy skladovykh poniattia [State security: methodological approaches to the system of constituent concepts]. Pravova informatyka — Law Informatics, 4 (36), 69–75 [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy Pro Kontseptsiiu Natsionalnoi prohramy informatyzatsii: vid 04.02.1998, № 74/98-VR [Law of Ukraine “On the Concept of the National Program of Informatization”: from 04.02.1998, № 74/98-VR]. (1998). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 27–28 [in Ukrainian].
9. Kissinger H. (2015). Mirovoy poryadok [World Order]. Moscow: AST [in Russian].
10. Lysenko S. O. (2015). Orhanizatsiini zasady ta pryomy modeliuvannia i rekonstruktsii pry rozsliduanni pravoporushenn shchodo informatsiinoi bezpeky pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii [Organizational Principles and Techniques for Modeling and Reconstruction in Investigation of Offenses in relation to Information Security of Enterprises, Institutions and Organizations]. Naukovi pratsi MAUP — Scientific Papers of the IAPM, 45, 24–29 [in Ukrainian].
11. Dovhan O. D. (2014). Natsionalnyi informatsiinyi suverenitet — obiekt informatsiinoi bezpeky [National Information Sovereignty is Information Security Object]. Informatsiia i pravo — Information and Right, 3 (12), 102–112 [in Ukrainian].
12. Bilenchuk P. D., Hel A. P., Semakov H. S. (2007). Kryminalistychna taktyka i metodyka rozsliduvannia okremykh

- vydiv zlochyniv [Forensic tactics and methods of investigation of certain types of crimes]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
13. *Lysenko S. O.* (2015). Rekonstruktsiia yak metod otsinky ta analizu modelei informatsiinoi bezpeky [Reconstruction as a Method of Assessment and Analysis of Models of Information Security]. Fundamental and Applied Reserches in practice of Leading Scientific Schools, 6(12). Retrieved from <http://vabb.com.ua/news/rekonstrukczya-metod-ocznki-analzu-nformaczyno-bezpeki.html> [in Ukrainian].
 14. *Kormich B. A.* (2004). Informatsiina bezpeka: orhanizatsiino-pravovi osnovy [Information Security: Organizational and Legal Foundations]. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
 15. Zakon Ukrainy “Pro Natsionalnu prohramu informatyzatsii” : vid 04.02.1998, № 74/98-VR [Law of Ukraine “On the National Program of Informatization”: from 04.02.1998, № 74/98-VR]. (1998). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 27–28 [in Ukrainian].
 16. Ofitsiinyi sait Departamentu kibernetolitsii Natsionalnoi politzii Ukrainy [Official site of the Department of Cyberpolicies of the National Police of Ukraine]. www.cybercrime.gov.ua. Retrieved from <https://www.cybercrime.gov.ua> [in Ukrainian].
 17. Zakon Ukrainy “Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 19.06.2003, № 964-IV [Law of Ukraine “On the Fundamentals of National Security of Ukraine”: from 19.06.2003, № 964-IV]. (2003). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 39 [in Ukrainian].
 18. *Tsybaliuk V. S.* (2003). Problemy vyznachennia katehorii “informatsiina bezpeka pidpriemnytskoi diialnosti” v pravi Ukrainy za umov formuvannia informatsiinoho suspilstva [Problems of definition of the category “information security of entrepreneurial activity” in the law of Ukraine in the conditions of the formation of information society]. *Malyi i serednii biznes — Small and Medium Business*, 1–2, 43–54 [in Ukrainian].



УДК: 351.329:336.58

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-174-187>

Малигіна Ірина Вікторівна,

аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики, Національна академія державного управління при Президентові України. 02000, Київ, вул. Ежена Пот'є, 20, тел.: +38 (098) 445 00 79, e-mail: mira579@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1492-4330

Мальгіна Ирина Викторовна,

аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. 02000, Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: +38 (098) 445 00 79, e-mail: mira579@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1492-4330

Malygina Iryna Victorivna,

PhD student of the Department of Social and

Humanitarian Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Str. Ezhena Potie, 20, tel.: +38 (098) 445 00 79, e-mail: mira579@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1492-4330

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено особливості реалізації кадрової політики держави у сфері освіти як цілеспрямованої стратегічної діяльності держави, пов'язаної з плануванням та прогнозуванням формування професійного розвитку та раціонального використання кадрів у сфері освіти, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності та державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Аргументовано, що це також й складова стратегії держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

Показано, що структура державної кадрової політики у сфері освіти, як і структура державної кадрової політики загалом, базується на принципах, включає суб'єкти, об'єкти, механізми формування та реалізації. Основні принципи державної кадрової політики у сфері освіти — це соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення; збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізм;

збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальність держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерство держави і недержавного сектору; безперервність навчання.

Зокрема, принципами державної кадрової політики у сфері освіти пропонується розглядати сформульовані на основі зарубіжного та вітчизняного досвіду правила, які покладені в основу діяльності суб'єктів з формування й реалізації кадрової політики держави — органів державної влади та місцевого самоврядування, відомств, установ, організацій, підприємств у сфері освіти.

Неефективність державної кадрової політики спричинює суттєвий розрив між вимогами роботодавців та рівнем освіти в Україні. Також визначено, що масовість вищої освіти зумовлює необхідність оптимізації державного замовлення відповідно до реальних потреб національної економіки.

Ключові слова: державна кадрова політика, державне управління, публічне управління, механізми державного управління, освіта України, вища освіта України, державна кадрова політика у сфері освіти.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. Исследованы особенности реализации кадровой политики государства в сфере образования как целенаправленной стратегической деятельности государства, связанной с планированием и прогнозированием формирования профессионального развития и рационального использования кадров в сфере образования, определением целей и приоритетов кадровой деятельности и государственного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием. Аргументировано, что это также и составляющая стратегии государства по формированию и рациональному использованию кадрового потенциала общества.

Показано, что структура государственной кадровой политики в сфере образования, как и структура государственной кадровой политики в целом, базируется на принципах, включает субъекты, объекты, механизмы формирования и реализации. Основные принципы государственной кадровой политики в сфере образования — это социальная справедливость, комплексность и последовательность ее проведения; сбалансированность общественных интересов и интересов отдельных общественных групп; профессионализм; сбалансированность представительства опытных и молодых работников с учетом гендерного равенства; ответственность государства за создание предпосылок для реализации жизненно важных интересов человека, реализации гражданами права на образование и труд; взаимоуважение в отношениях между лицом и государством, работником и работодателем; партнерство государства и негосударственного сектора; непрерывность обучения.

Кроме того, принципами государственной кадровой политики в сфере образования предлагается рассматривать сформулированные на основе зарубежного и отечественного опыта правила, которые положены в основу деятельности субъектов по формированию и реализации кадровой политики государства — органов государственной власти и местного самоуправления, ведомств, учреждений, организаций, предприятий в сфере образования.

Неэффективность государственной кадровой политики приводит к существенному разрыву между требованиями работодателей и уровнем образования в Украине. Также определено, что массовость высшего образования вызывает необходимость оптимизации государственного заказа для приведения в соответствие с реальными потребностями национальной экономики.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, государственное управление, публичное управление, механизмы государственного управления, образование Украины, высшее образование Украины, государственная кадровая политика в сфере образования.

FEATURES OF THE REALIZATION OF STATE PERSONNEL POLICY IN THE EDUCATION IN UKRAINE

Abstract. In the article the features of realization of personnel policy of the state in the sphere of education are researched. The author considers it as the purposeful strategic activity of the state, connected with the planning and forecasting of the formation, professional development and rational use of personnel in the field of education, the definition of goals and priorities of personnel and the state order for the training of specialists with higher education. It is argued that this is also an integral part of the state's strategy for the formation and rational use of the human potential of society.

It is shown that the structure of the state personnel policy in the field of education, as well as the structure of the state personnel policy in general, is based on the principles, includes entities, objects, mechanisms of formation and implementation. The basic principles of state personnel policy in the field of education are social justice, complexity and consistency of its implementation; balance of public interests and interests of certain social groups; professionalism; balance of representation of experienced and young workers with regard to gender equality; responsibility of the state for creation of preconditions for realization of vital interests of the person, realization by citizens of the right to education and labor; mutual respect between the individual and the state, employee and employer; partnership between the state and the non-governmental sector; continuity of training.

In addition, according to the author, as the principles of state personnel policy in the field of education, it is proposed to consider the rules based on foreign and domestic experience, which are the basis of the activity of the subjects on the formation and implementation of personnel policy of the state — the bodies of state power and local self-government, departments, institutions, organizations, enterprises in the field of education.

The ineffectiveness of the state cadre policy leads to the fact that there is a significant gap between the requirements of employers and the level of education in Ukraine. It is also determined that the mass of higher education necessitates the optimization of the state order in order to bring it into line with the real needs of the national economy.

Keywords: state personnel policy, public administration, public administration, mechanisms of public administration, education of Ukraine, higher education of Ukraine, state personnel policy in the field of education.

Постановка проблеми. Успіх реформування держави і розвитку суспільства залежить, насамперед, від рівня професіоналізму і якості підготовки управлінських кадрів, працюючих не тільки в органах державної влади і місцевого самоврядування, а й в усіх сферах суспільного життя. “Необхідність докорінного поліпшення якості кадрового потенціалу, забезпечення його ефективного професійного розвитку зумовлена потребою у висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень” [1, с. 3]. На даний час в Україні відбувається реформування державної кадрової політики. У сучасних умовах глобалізації та потреби підвищення конкурентоспроможності держави саме вдосконалення публічного управління та адміністрування на державному та регіональному рівнях є важливим критерієм успішного вирішення суспільних проблем і зміцнення державності (О. Зубчик) [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом державна кадрова політика стає об’єктом дослідження науковців у контексті

перспективи побудови ефективної, компетентної публічної служби. Авторами розкриваються найважливіші проблеми людських ресурсів та кадрового забезпечення основних сфер суспільства, а також пропозиції щодо їх дослідження та практичного розв’язання. У вітчизняній науковій літературі наявна значна кількість праць, що стосуються питань державної кадрової політики: аналіз теоретичних засад розвитку державної кадрової політики (В. Авер’янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Витко, В. Гошовська, С. Дубенко, Ю. Ковбасюк, В. Князєв, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін та ін.) [3–4]. У статті Т. Витко висвітлюються теоретичні засади державної кадрової політики, зокрема її понятійно-категорійний апарат, розглядається сучасний стан деяких кадрових процесів у сфері державної служби України, аналізується їх нормативне правове забезпечення та окреслено перспективи побудови ефективної, компетентної публічної служби [5]. Варто зауважити, що у науковій доповіді авторського колективу Національної академії державного управління при Президентіві

України на основі Указу Президента України № 45/2012 “Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки” [6] інтегровано результати аналітичного осмислення сутності, змісту державної кадрової політики, шляхів реалізації її стратегії на сучасному етапі державно-управлінських реформ в Україні [1]. Є також дослідження проблем державної кадрової політики у сфері освіти крізь призму проблеми адміністративної ефективності та конкурентоспроможності держави (О. Зубчик) [2].

Незважаючи на існуючі дослідження щодо теоретико-методологічних та організаційно-правових засад державної кадрової політики, сучасний стан формування та функціонування, перспективи розвитку державної кадрової політики у сфері освіти потребують додаткових досліджень. Зокрема, удосконалення потребує механізм її реалізації.

Мета статті — з’ясування сутності та особливостей державної кадрової політики у сфері освіти як складової державної кадрової політики. Завдання — з’ясувати характерні особливості, здійснити аналіз сучасного стану формування та реалізації державної кадрової політики у сфері освіти в Україні. Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у контексті реалізації державної кадрової політики в Україні. Предметом дослідження є механізм реалізації державної кадрової політики у сфері освіти як складової державної кадрової політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зміст, обсяг, межі державного регулювання кадрових процесів, рівень

їх децентралізації та демократизації залежать від стратегії подальшого розвитку держави. У сфері кадрової політики, зокрема, прийнято Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [7]. У сфері освіти було розроблено Концепцію розвитку освіти України на 2015–2025 роки [8] (проект у свій час пропонувався для громадського обговорення). Автори концепції (експертна група при Міністерстві освіти і науки України, створена у липні 2014 р.) наголошували, що “впродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, основними з яких є занепад матеріально-технічної бази, низька заробітна плата педагогам, зниження соціального статусу працівників освіти” [8]. Також під час просування проекту Концепції проблемами освітньої системи України експерти назвали “неефективну, надміру централізовану та застарілу систему управління і фінансування, дедалі більшу нерівність у доступі до якісної освіти, надмірну комерціалізацію освітніх послуг, корупцію та зниження якості освіти”, про що йдеться у самій Концепції [8].

Чим є державна кадрова політика у сфері освіти сьогодні, зокрема, у сфері вищої освіти? Державна кадрова політика в освіті — це “сукупність принципів, способів дій державних органів управління освітою з організації людських ресурсів галузі на основі формування, підтримки і розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил, процедур, здатних забезпечити цілісність та стійкість розвитку системи освіти у відповідності

з державними цільовими установками” [1, с. 36]. Можемо зазначити, що державна кадрова політика у сфері освіти України — це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов’язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів у сфері освіти, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності та державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Але це також і складова стратегії держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

Структура державної кадрової політики у сфері освіти, як і структура державної кадрової політики загалом, базується на певних принципах, включає суб’єкти, об’єкти, механізми формування та реалізації. Основними принципами державної кадрової політики у сфері освіти є ті, що складають основу побудови та реалізації кадрової політики в країні. Насамперед, це “соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення; збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізм; збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальність держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерство держави і недержавного сектору; безперервність навчання” (М. Білинська) [3, с. 4].

Крім того, ми пропонуємо як принципи державної кадрової політики у сфері освіти розглядати сформульовані на основі зарубіжного та вітчизняного досвіду правила, які покладені в основу діяльності суб’єктів з формування й реалізації кадрової політики держави — органів державної влади та місцевого самоврядування, відомств, установ, організацій, підприємств у сфері освіти.

Суб’єктами державної кадрової політики у сфері освіти розглядаємо Верховну Раду України, Президента України, Уряд України (й уповноважені ним органи влади, установи, відомства, організації), територіальні органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Об’єктом державної кадрової політики у сфері освіти України є комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, що забезпечують ефективність формування, розвитку, використання кадрів у сфері освіти. Разом з тим можна розглядати й педагогічних та науково-педагогічних працівників сфери освіти, на діяльність яких спрямований керівний вплив суб’єктів кадрової політики у цій сфері.

Як відзначає І. Гусак, особливість нової державної кадрової політики полягає у тому, що “державна та особа виступають як соціальні партнери в професійно-трудовій діяльності. Визначальним принципом сучасної кадрової діяльності є досягнення гармонійного поєднання інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів, сприяння творчій самореалізації особистості” [9, с. 296]. Отже, на нашому думку, варто зауважити, що

державна кадрова політика у сфері освіти фокусується на людському потенціалі. Тобто державна кадрова політика у сфері освіти — це людський потенціал та його формування, реалізація у сфері освіти, управлінські рішення, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства. Можемо також визначити, що предмет державної кадрової політики у сфері освіти — це суспільні відносини щодо формування, відтворення, розвитку та використання педагогічного та науково-педагогічного, а також управлінського та адміністративного персоналу у сфері освіти. Відповідно механізми формування державної кадрової політики у сфері освіти — це сукупність дій державних інституцій та інших суб'єктів, які спрямовані на розбудову системи управління людськими ресурсами та формування її потенційних можливостей, а механізми реалізації державної кадрової політики у сфері освіти — це комплекс правових норм, принципів, засобів, які забезпечують ефективний добір, підготовку, використання та розвиток людського потенціалу у сфері освітньої діяльності.

Сьогодні реформування кадрового забезпечення системи освіти є одним з пріоритетів державної кадрової політики України. Вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України у сфері освіти потребує ефективної кадрової системи, яка включає всю сукупність складових — від управлінських рішень до кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління формуванням та реалізацією кадрової політики у сфері осві-

ти, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства. В. Огаренко визначає, що специфікою системи освіти в Україні як об'єкта кадрової політики є фундаментальні особливості професії викладача [10]. Отже, автори досліджують сукупність елементів освітньої системи та їх взаємодію, взаємовідносини, взаємосприяння. Тому сутність управління системою освіти можна визначити як діяльність, спрямовану на створення педагогічних, соціальних, кадрових, правових, організаційних, матеріально-фінансових та інших умов, які потрібні для нормального функціонування і розвитку галузі та реалізації її мети.

У цьому контексті розглянемо сучасну систему вищої освіти України, аналізуючи її у зв'язку з управлінськими рішеннями та формуванням державної кадрової політики. Сучасна система вищої освіти є високодинамічною, відкритою та гнучкою. Вона спроможна адекватно реагувати на зміни зовнішнього економічного середовища. Сьогодні, в умовах становлення економіки знань, певною мірою трансформується і сама система вищої освіти з метою забезпечення поглибленої та багатаспектної відповідності актуальним запитам суспільного прогресу. Також це завдання забезпечення висококваліфікованими кадрами. Отже, ключовою тенденцією розвитку вищої освіти у сучасних умовах є широкомасштабне зростання її значення у становленні економіки знань. Мається на увазі синтез функцій вищих навчальних закладів як передатчиків знань та інформації і як генераторів інноваційних ідей. Дана тенденція

виявляється у зростанні тривалості процесу здобуття освіти, збільшенні чисельності студентів, підвищенні охоплення населення вищою освітою, частки населення з вищою освітою у переважній більшості країн світу, а не тільки в Україні.

Враховуючи особливості державної кадрової політики в контексті пріоритетних завдань розвитку економіки України, впливає наступна тенденція розвитку вищої освіти — зміна вимог до змісту, методів і форм навчального процесу. Отже, ставиться й іншого змісту завдання у контексті державної кадрової політики. Водночас навчальний процес має бути орієнтованим на підготовку кадрів для національної економіки, які володіють професійними знаннями, навичками, уміннями, спроможні навчатися протягом життя, опановувати інновації, працювати в команді, вести ефективний міжнаціональний діалог, самовдосконалюватись, розвивати творчі та креативні здібності. Підвищення якості організації навчального процесу у вищих навчальних закладах передбачає його повне забезпечення й регулярне оновлення матеріально-технічної бази (навчальних лабораторій, лекційних аудиторій, спеціалізованих кабінетів), комп'ютерного парку, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

Разом з тим, основні засади державної освітньої політики, закріплені у Національній доктрині розвитку освіти та Національній стратегії розвитку освіти в Україні, передбачають реалізацію низки заходів щодо реформування системи вищої освіти в Україні у нових соціально-економіч-

них умовах з урахуванням загальносвітових (загальноцивілізаційних) тенденцій розвитку вищої освіти.

Таким чином, абсолютно обґрунтовано можна виокремити визначальну роль вищої освіти у суспільному поступі, науково-технічному прогресі, інноваційному розвитку національної економіки та становленні економіки знань. Як дослідили І. Каленюк, О. Гонта, М. Вербовий, Н. Холявко, інтеграція вищої освіти України в європейський та світовий освітній простір відбувається повільно. До основних характерних ознак економіки знань належать такі: стрімкий розвиток знань, перетворення знань на безпосередню продуктивну силу, розширення наукомісткого сектору, прискорення процесів інформатизації та комп'ютеризації [11]. У таких умовах суттєво видозмінюються чинники конкурентоспроможності, чинники та показники світового лідерства країн. Все більше зростає значення інтелектуальних ресурсів у системі глобальної конкурентоспроможності. Одне з центральних місць серед комплексу чинників і показників конкурентоспроможності національної економіки посідають інформаційно-комунікаційні технології [9]. Особливі ж вимоги при цьому висувуються до людини як носія передових знань, рушійної сили економічного зростання країни.

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки,

перепідготовку та підвищення їх кваліфікації [12].

Підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітніми чи науковими програмами на таких рівнях вищої освіти:

1. Початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, який відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій [13] і передбачає здобуття особою загальнокультурної та професійно орієнтованої підготовки, спеціальних умінь і знань, а також певного досвіду їх практичного застосування з метою виконання типових завдань, що передбачені для первинних посад у відповідній галузі професійної діяльності.

2. Перший (бакалаврський) рівень вищої освіти відповідає сьомому рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за вибраною спеціальністю.

3. Другий (магістерський) рівень вищої освіти відповідає восьмому рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою поглиблених теоретичних або практичних знань, умінь, навичок за вибраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та/або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності.

4. Третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти відповідає дев'ятому рівню Національної рамки кваліфікацій та пе-

редбачає здобуття особою теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей, достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, оволодіння методологією наукової та педагогічної діяльності, а також проведення власного наукового дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення.

5. Науковий рівень вищої освіти відповідає десятому рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає набуття компетентностей з розроблення і впровадження методології та методики дослідницької роботи, створення нових системуютьовуючих знань та прогресивних технологій, розв'язання важливої наукової або прикладної проблеми, яка має загальнонаціональне або світове значення.

В Україні здобуття вищої освіти на кожному рівні передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор мистецтва, доктор наук).

Станом на початок 2017–2018 н. р. в Україні підготовку фахівців з вищою освітою здійснював 661 заклад вищої освіти (таблиця). Кількість студентів, які здобували вищу освіту в цих закладах, становила 1539 тис. осіб (на початок 2016–2017 н. р. — 657 та 1587 тис.). У 2017 р. закладами вищої освіти було випущено 421 тис. фахівців, що на 34 тис. осіб (8,9 %) більше, ніж у 2016 р.

Водночас через відсутність гнучкої реакції на демографічні зміни у сфері вищої освіти сформувалася низка диспропорцій. Так, кількість дітей у віці 15–19 років скоротилася протягом 2000–2017 рр. на 41 %, а кількість студентів — на 8 %. Поступове скорочення кількості абітурієнтів почалося із запізненням і було дуже повільним. Так, у 2015 р. вищу

освіту отримувало 4/5 української молоді. У 2017 р. ситуація не змінилася, оскільки за статистикою вступу до ЗВО потрапили 80 % випускників шкіл порівняно з 50 % у 2000 р.

Відтак, існує суттєвий розрив між вимогами роботодавців та рівнем освіти в Україні. 30 % українців відчувають, що мають вищий рівень освіти, ніж потрібно для виконання

Підготовка фахівців з вищою освітою в Україні на початок 2017–2018 н. р. [14]

Область	Кількість закладів, од.	Кількість осіб		
		прийнятих	студентів	випущених
Україна	661	323577	1538565	421131
Вінницька	23	9366	44955	9495
Волинська	14	6018	25288	7480
Дніпропетровська	55	25061	113079	31208
Донецька	29	7513	32186	8747
Житомирська	20	6911	29942	8097
Закарпатська	14	5163	23695	5480
Запорізька	24	13191	67444	19548
Івано-Франківська	16	8446	37088	10960
Київська	21	5708	27545	8404
Кіровоградська	16	3353	14433	4442
Луганська	13	4738	19120	5333
Львівська	43	26687	123148	32222
Миколаївська	17	6806	31640	8484
Одеська	40	21408	107517	31914
Полтавська	18	9875	46224	12383
Рівненська	14	7198	32473	10782
Сумська	14	7110	34604	9582
Тернопільська	18	9701	40992	10792
Харківська	65	33294	171298	42672
Херсонська	21	6027	26635	7735
Хмельницька	18	6687	30983	8289
Черкаська	16	6995	37035	12537
Чернівецька	16	6835	29873	8178
Чернігівська	16	4281	20113	6137
м. Київ	100	75205	371255	100230

роботи. Ще одна диспропорція — протягом 2010–2017 рр. загальна кількість студентів скоротилася на 33 %, а кількість тих, які навчаються коштом держбюджету, — лише на 19 %. У 2017 р. 51 % зарахованих абітурієнтів навчалися за кошти держави, тоді як у 2010 р. цей показник становив тільки 38 %. Кількість студентів на одного викладача, беручи до уваги денну, вечірню і заочну форми навчання, у 2017 р. становила близько 11 осіб, тоді як середній показник для країн Європи у 2015 р. — 15,4 особи [14].

У цьому зв'язку аргументованою виглядає думка (М. Бобрицька) про те, що “задоволення запитів держави, суспільства й громадян України щодо поліпшення якості освітніх послуг до рівня європейських, можливе за умов реалізації підходів, в основі яких — урахування того, що державна кадрова політика України у підготовці працівників для системи освіти має бути складовою державної кадрової політики” [4, с. 35].

Висновки. Нереформованість української економіки, скорочення кількості робочих місць у реальному секторі економіки стимулює попит на абстрактні “універсальні” освітні спеціальності (менеджер, економіст, юрист, журналіст). Водночас масовість вищої освіти зумовлює необхідність оптимізації державного замовлення для приведення у відповідність до реальних потреб національної економіки, а також активне впровадження в освітню і наукову діяльність вищої освіти підприємницької складової. Рівень якості освіти в Україні є дуже низьким, що не відпо-

відає високому рівню охоплення вищою освітою.

Недосконалість державної кадрової політики України у сфері освіти зумовлює необхідність вироблення науково обґрунтованої політики у підготовці педагогічних, науково-педагогічних і наукових кадрів, адекватної завданням і викликам сьогодення. Не дивлячись на суттєві здійснені кроки реформування управління системою освіти, освіта в Україні продовжує відставати від потреб громадян, суспільства, держави та ринку. Одна з причин — це те, що в умовах фактичної відстороненості управлінців від громадського обговорення проблем, що накопичилися, якість освіти погіршувалася впродовж десятиліть (не в останню чергу) й через кадрове питання.

Отже, дослідження чинників та основних тенденцій розвитку вищої освіти, механізмів їх реалізації дає можливість глибокого аналізу освітніх процесів. Відтак, врахування основних тенденцій розвитку вищої школи сприятиме запровадженню у національній освіті компетентнісного підходу, забезпеченню зрозумілості та порівнюваності результатів навчання, набутих компетентностей і кваліфікацій, ступенів для всіх зацікавлених сторін і в такий спосіб створення основи для європейської і світової інтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко,

- Ю. П. Сурмін та ін.]. — К.: НАДУ, 2012. — 72 с.
2. *Зубчик О. А.* Адміністративна ефективність як фактор підвищення конкурентоспроможності країни. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку / Матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. — К.: НАДУ, 2018. — Т. 2. — 156 с.
 3. *Білинська М. М., Сороко В. М., Чмига В. О.* Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації: навч.-метод. матеріали. — К., 2013. — 52 с.
 4. *Бобрицька В. І.* Європейські виміри державної кадрової політики України у підготовці працівників для системи освіти // Вісн. Нац. авіаційного ун-ту. Серія: Педагогіка. Психологія: зб. наук. пр. — Вип. 1(6). — К., 2015. — С. 30–35.
 5. *Витко Т. Ю.* Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5 (дата звернення: 25.01.2019).
 6. *Ковбасюк Ю. В.* Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. Стратегія державної кадрової політики — основа модернізації країни / Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: 15-річчя галузі науки “Державне управління”. — К.: НАДУ, 2012. — С. 3–5.
 7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 25.01.2019).
 8. Концепція розвитку освіти України на 2015–2025 роки — презентація проекту. Профспілка працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/povyny/3549-konsepciya-rozvitku-osviti-ukrayini-na-2015-2025.html> (дата звернення: 16.01.2019).
 9. *Гусак І. В.* Аналіз державної кадрової політики в галузі освіти // Ефективність державного управління. — 2013. — Вип. 36. — С. 294–304.
 10. *Огаренко В. М.* Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія. — К.: НАДУ, 2005. — 328 с.
 11. *Каленюк І. С., Гонта О. І., Вербовий М. П., Холяк Н. І.* Інтеграція вищої освіти України в європейський та світовий освітній простір: економічний вимір: монографія. [За заг. ред. І. С. Каленюк]. — Чернігів: РВК “Деснянська правда”, 2011. — 165 с.
 12. *Зубчик О. А.* Адміністративна ефективність як фактор підвищення конкурентоспроможності країни. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку. [матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє]. — К.: НАДУ, 2018. — Т. 2. — 156 с.
 13. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/paran12#n12> (дата звернення: 25.01.2019).
 14. Статистична інформація. Державна служба статистики України. URL:

[http:// www.ukrstat.gov.ua/](http://www.ukrstat.gov.ua/) (дата звернення: 25.01.2019).

REFERENCES

1. *Kovbasiuk Yu. V., Vashchenko K. O., Surmin Yu. P., et al.* (2012). Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku [State personnel policy in Ukraine: state, problems and prospects of development]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. *Zubchuk O. A.* (2018). Administratyvna efektyvnist yak faktor pidvyshchennia konkurentospromozhnosti krainy [Administrative efficiency as a factor of increasing the competitiveness of the country]. V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie (Eds.). Publichne vriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku — Public Governance in Ukraine: State, Challenges and Development Prospects: Proceedings of annual All-Ukrainian scientific and practical conference for international participation, dedicated to 100th anniversary of the state Service in Ukraine. (Vols. 2), (p. 95–96). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. *Bilynska M. M., Soroko V. M., Chmyha V. O.* (2013). Stratehiia derzhavnoi kadrovoi polityky Ukrainy: tsili ta shliakhy realizatsii [Strategy of the state personnel policy of Ukraine: goals and ways of realization]. Kyiv [in Ukrainian].
4. *Bobrytska V. I.* (2015). Yevropeiski vymiry derzhavnoi kadrovoi polityky Ukrainy u pidhotovtsi pratsivnykiv dlia systemy osvity [European dimensions of the state personnel policy of Ukraine in the training of employees for the education system]. Visnyk Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Seriia: Pedagogika. Psykholohiia — Bulletin of the National Aviation University. Series: Pedagogy. Psychology, 1(6), 30–35 [in Ukrainian].
5. *Vytko T. Yu.* (2016). Derzhavna kadrova polityka Ukrainy: sutnist, suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku [The State Personnel Policy of Ukraine: essence, present state and prospects of development]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia — Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5 [in Ukrainian].
6. *Kovbasiuk Yu. V.* (2012). Derzhavna kadrova polityka: problemy ta shliakhy realizatsii [State staff policy: problems and ways of implementation]. Stratehiia derzhavnoi kadrovoi polityky — osnova modernizatsii krainy — The strategy of state personnel policy is the basis of the country modernization: Proceedings of annual All-Ukrainian scientific and practical conference for international participation, dedicated to 15th anniversary of the field of science “Public Administration”. (p. 3–5). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Stratehiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012-2020 roky” : vid 01.02.2012 r., № 45/2012 [Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of the State Personnel Policy for 2012-2020” from 01.02.2012, № 45/2012]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> [in Ukrainian].
8. Kontseptsiiia rozvytku osvity Ukrainy na 2015–2025 roky — prezentatsiia proektu [Concept of development of Ukrainian education for 2015–2025 — the project presentation]. (2014). pon.org.ua. Retrieved from <https://pon.org.ua/novyny/3549-koncepciya-rozvitku-osviti-ukrayini-na-2015-2025.html> [in Ukrainian].
9. *Husak I. V.* (2013). Analiz derzhavnoi kadrovoi polityky v haluzi osvity

- [Analysis of the state personnel policy in the field of education]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* — Effectiveness of public administration, 36, 294–304 [in Ukrainian].
10. *Oharenko V. M.* (2005). *Derzhavne rehuliuвання diialnosti vyshchykh navchalnykh zakladiv na rynku osvity* [State regulation of activity of higher educational institutions in the market of educational services]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 11. *Kaleniuk I. S., Honta O. I., Verbovyi M. P., Kholiavko N. I.* (2011). *Intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v yevropeiskyitasvitovyiosvitniiprostir: ekonomichnyi vymir* [Integration of Higher Education of Ukraine into the European and World Educational Space: Economic Dimension]. Chernihiv: RVK “Desnianska pravda” [in Ukrainian].
 12. *Zubchuk O. A.* (2018). *Administratyvna efektyvnist yak faktor pidvyshchennia konkurentospromozhnosti krainy* [Administrative efficiency as a factor of increasing the competitiveness of the country]. V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie (Eds.). *Publichne vriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku* — Public Governance in Ukraine: State, Challenges and Development Prospects: Proceedings of annual All-Ukrainian scientific and practical conference for international participation, dedicated to 100th anniversary of the state Service in Ukraine. (Vols. 2), (p. 95–96). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 13. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* “Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii” : vid 23.11.2011 r., № 1341 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the National Qualifications Framework” from 23.11.2011 r., № 1341]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/paran12#n12> [in Ukrainian].
 14. *Sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy* [Site of State Statistics Service of Ukraine]. www.ukrstat.gov.ua. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].



УДК: 378.014 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-188-199>

Мартишин Денис Сергійович,

кандидат наук з богослов'я, завідувач кафедри українознавства, православ'я та теології, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2770-7757

Мартышин Денис Сергеевич,

кандидат наук по богословию, заведующий кафедрой украиноведения, православия и теологии, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2770-7757

Martyshyn Denys Serhiiiovych,

candidate sciences in theology, Associate Professor, head of the Department of Ukrainian Studies, Orthodoxy and Theology, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (098) 561 65 63, e-mail: mdsdenim@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2770-7757

РОЛЬ ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Анотація. Висвітлено роль Православної Церкви України у зміцненні процесів державності та єднання українського народу у контексті політичних, економічних та культурних змін у житті України. Проаналізовано реальні проблеми та можливі шляхи духовного єднання українського народу, а також головні аспекти державотворення у вітчизняній богословській і політологічній думці. Обґрунтовано, що діалог Української Християнської Церкви та суспільства постійно буде базисним елементом суспільного розвитку та платформою процесів демократизації в Україні.

З точки зору соціального вчення церкви, можна дійти висновку, що самоорганізаційні духовні та соціальні процеси, які відбуваються на рівні церковних парафій горизонтальних зв'язків, ефективно впливають на розвиток процесів державотворення та громадянського суспільства в Україні. Зважаючи на ситуацію загалом, виникає потреба переглянути позиції щодо напрямів подальшого розвитку діалогу церкви та держави у процесі державотворення.

ня, акцентуючи увагу на мотивації самоорганізаційних процесів в управлінні на рівні церковних громад, на потенційних можливостях співпраці інститутів церкви, держави та громадянського суспільства в духовній, культурній, освітній сферах, на досягненні паритету на рівні вертикально-горизонтальних зв'язків з метою збалансування інтересів суб'єкта та об'єкта державного управління.

Визначено, що для налагодження тісних взаємовідносин держави і церкви у процесах державотворення в управлінні потрібна не локальна і не фрагментарна, а постійна та стійка суспільна самоорганізація церковних парафій (соціальне служіння, освіта, виховання, проповідь, спілкування) у поєднанні з ефективним державним управлінням. Слід також зважити на ту обставину, що на рівні церковного життя Православної Церкви України та формування соціального вчення церкви потрібно сформулювати загальне уявлення щодо подальшого розвитку взаємовідносин держави та церкви в управлінні.

Ключові слова: держава, християнство, взаємодія, діалог, соборність, єдність, політика, глобалізація, економіка, демократія, модернізація.

РОЛЬ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ УКРАИНЫ В СОВРЕМЕННЫХ ПРОЦЕССАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Аннотация. Показана роль Православной Церкви Украины в укреплении современных процессов государственного строительства и единства украинского народа в контексте политических, экономических и культурных изменений в жизни Украины. Проанализированы реальные проблемы и возможные пути духовного единства украинского народа, а также главные аспекты государственного строительства в отечественной богословской и политологической мысли. Обосновано, что диалог Украинской Христианской Церкви и общества постоянно будет базисным элементом общественного развития и платформой процессов демократизации в Украине.

С точки зрения социального учения церкви, можно прийти к заключению, что самостоятельные организационные духовные и социальные процессы, которые происходят на уровне церковных приходов горизонтальных связей, эффективно влияют на развитие процессов создания государства и всего гражданского общества в Украине. Принимая во внимание ситуацию в целом, возникает потребность пересмотреть позиции относительно направлений дальнейшего развития диалога церкви и государства в процессе создания государства, акцентируя внимание на мотивации самостоятельных организационных процессов в управлении на уровне церковных общин, на потенциальных возможностях сотрудничества институтов церкви, государства и гражданского общества в духовной, культурной, образовательной сферах, на достижении паритета на уровне вертикально-горизонтальных связей с целью балансирования интересов субъекта и объекта государственного управления.

Обозначено, что для налаживания тесных взаимоотношений государства и церкви в процессах создания государства в управлении нужна не локаль-

ная и не фрагментарная, а постоянная и стойкая общественная самоорганизация церковных приходов (социальное служение, образование, воспитание, проповедь, общение) в сочетании с эффективным государственным управлением. Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что на уровне церковной жизни Православной Церкви Украины и формирования социального учения церкви необходимо сформировать общие представления относительно дальнейшего развития взаимоотношений государства и церкви в управлении.

Ключевые слова: государство, христианство, взаимодействие, диалог, соборность, единство, политика, глобализация, демократия, модернизация.

THE ROLE OF THE ORTHODOX CHURCH OF UKRAINE IN THE CURRENT PROCESSES OF STATE FORMATION

Abstract. The article shows the role of the Orthodox Church of Ukraine in strengthening the processes of statehood and unity of the Ukrainian people in the context of political, economic and cultural changes in the life of Ukraine. The real problems and possible ways of spiritual unity of the Ukrainian people are analyzed, as well as the main aspects of state formation in the national theological and political thought. It is substantiated that the dialogue between the Ukrainian Christian Churches and society will always be the basic element of social development and the platform of democratization processes in Ukraine.

From the point of view of the social doctrine of the Church we can conclude that the self-organizing spiritual and social processes that take place at the level of church parishes of horizontal ties effectively influence the development of the processes of state formation and the whole civil society in Ukraine. Taking into account the situation as a whole, there is a need to reconsider the positions regarding the further development of the dialogue between the Church and the state in the process of state building, focusing on the motivation of self-organization processes in governance at the level of church communities, potential opportunities for cooperation between the institutes of the Church, state and civil society in the spiritual, educational spheres, achieving parity at the level of vertical-horizontal ties in order to balance: the interests of the subject and the object of public administration.

The author is convinced that in order to establish close relations between the state and the Church in the processes of state formation in management it is necessary not local and not fragmentary but constant and steady social self-organization of church parishes (social service, education, upbringing, preaching, communication) in conjunction with an effective state management. It should also take into account the fact that at the level of the church life of the Orthodox Church of Ukraine and the formation of the social doctrine of the Church it is necessary to form a general idea of the further development of relations between the state and the Church in management.

Keywords: state, Christianity, interaction, dialogue, unity, politics, globalization, economy, democracy, modernization.

Постановка проблеми. Суспільний розвиток на порозі XXI ст. супроводжується глобальними змінами у сферах, які визначають умови життя людей на глобальному та національному рівнях. Усе більше церковних діячів, вчених, політиків, державних управлінців зазначають, що потрібно поглиблювати діалог церкви та держави, активно залучаючи віруючих людей до процесів державотворення. Питання пошуку конструктивної взаємодії церкви і держави ніколи не втрачають своєї актуальності. Збереження і розвиток української державності та демократичного громадянського суспільства неможливі без опори на духовно-моральні цінності сучасного християнства, що освячувало церковно-державні відносини впродовж багатовікової історії українського народу. Саме християнство стало основою духовної культури України. Тому сьогодні серед чисельних вагомих державницьких рішень особливе місце посідають процеси державотворення, зміцнення безпеки життя суспільства у діалозі з релігійними організаціями. Взаємодія церкви та держави стане запорукою зміцнення української державності, стабільності в суспільному житті, релігійної, культурної та історичної спадщини для наступних поколінь.

Відомо, що Українська Православна Церква (УПЦ); Українська православна церква Київського патріархату (УПЦ КП); Українська автокефальна православна церква (УАПЦ), пройшовши довгий шлях подолання розколу з благословення Апостольського Константинопольського Престолу та Всесвятішого Патріарха Вселенського Варфоло-

мія (Архондоніса) 15 грудня 2018 р. створили нову об'єднану автокефальну Православну Церкву України (ПЦУ), обравши нового Предстоятеля — Блаженнішого Митрополита Київського і всієї України Епіфанія. Православна церква України 6 січня 2019 р. отримала від Вселенського Престолу томос про автокефалію.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Вивчаючи велику кількість наукових монографій, богословських джерел, різноманітних статей з питань державотворення, духовного єднання українського народу, стає зрозумілим, що це актуалізує потребу в науково-богословському і світському діалозі з питань розбудови держави та нації. Науковою розробкою цієї проблеми займалися як зарубіжні (М. Вебер, Р. Нібур, Н. Райт, А. Сторкі, Т. Бремер, Г. Кюнг, Д. Карсон та ін.), так і вітчизняні дослідники (К. Говорун, В. Бедь, М. Маринович, П. Толочко, В. Лубський, П. Яроцький, А. Колонний, В. Бондаренко, Л. Филипович, Ю. Чорноморець, В. Єленський, А. Деркач, В. Кириленко, О. Саган, О. Шуба, М. Пірен, М. Палінчак, В. Бебик, В. Петренко, М. Черенков, А. Зінченко, Ю. Кальниш, С. Плохій, О. Субтельний, В. Ульяновський, М. Кудряков, І. Ісіченко, О. Драбинко, І. Мацелюх, С. Головін, І. Значков).

В останні десятиріччя проблематика державотворення, єдності Українського Православ'я привертає особливу увагу церковних діячів і багатьох світських науковців. Але на сьогодні комплексних досліджень, присвячених розгляду процесів конструктивного діалогу держави та

церкви, духовного державотворення у сфері державного управління практично немає. Треба зазначити, що на сьогодні бракує фундаментальних і спеціальних наукових праць з державного управління, які були б присвячені богословському аналізу багатогранного процесу взаємовідносин між Українськими Християнськими Церквами і Українською державою.

Постановка завдання. Метою статті є вирішення науково-теоретичного завдання, що полягає в розкритті ролі Православної Церкви України у сучасних процесах державотворення та пошуку шляхів духовного єднання українського народу.

Мета дослідження зумовила постановку і розв'язання таких завдань:

- схарактеризувати процес становлення та розвитку основних напрямів взаємодії державної влади та Православної Церкви України у процесах державотворення;
- розкрити шляхи духовного єднання українського народу;
- запропонувати шляхи вдосконалення основних напрямів взаємодії Української держави та Українських Християнських Церков.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що духовне й культурне відродження в посттоталітарних країнах стало можливим лише після ліквідації безбожного комуністичного режиму, коли волелюбний український народ обрав демократичну форму устрою життя. Незважаючи на невдалі економічні реформи, політичну маніпуляцію, всеохоплюючу корупцію, суспільство пробудилося від комуністичного застою до громадянської активності. Людина почала цікавитися питаннями духовної

культури, релігії, теології, філософії, прав та свобод, підприємницької діяльності, модернізації та проблемами трансформації суспільної свідомості.

Неважко помітити, що незаперечно зросла роль релігійних інститутів у перетворенні всіх аспектів життя посттоталітарних країн колишнього Радянського Союзу. Якщо в радянському суспільстві релігійне життя було обмеженим, орієнтованим виключно на внутрішні духовні питання християнського життя та храмового богослужіння, то з настанням демократичних реформ релігія стала вагомим у формуванні процесів державотворення й розбудови громадянського суспільства.

Релігійні громади намагаються стати гармонійною інтегральною частиною української держави, суспільства, визнаною духовно-моральною силою, що має високий суспільний авторитет. Вперше після багатьох століть Українські Християнські Церкви набули права самостійно, без втручання з боку світської влади, визначати своє місце у суспільстві, вибудовувати свої стосунки з державою і громадянським суспільством. Кардинальні перетворення в українській державі, суспільно-політичні реформи, нові виклики сучасного світу створюють нові умови для розбудови всебічного релігійного життя. Справді, дедалі помітніше активна позиція священнослужителів. Вони активно залучаються до громадської дискусії з основних питань сучасності: державотворення, зміцнення національної безпеки держави, політики, економіки, бізнесу та формування громадян-

ського суспільства. Нині в умовах реформування України принципового значення набуває реальний діалог між церквою, державою і громадянським суспільством. Прикладом цього є конструктивна співпраця держави з Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій (ВРЦіРО) [1], яка є представницьким міжконфесійним консультативно-дорадчим органом і діє на громадських засадах. Членами Ради є релігійні центри діючих в Україні релігійних об'єднань (конфесій), статuti яких зареєстровані у встановленому законодавством України порядку, представлені в Раді своїми керівниками.

Зрозуміло, що цей діалог пов'язаний з усіма складовими життя — політичною, релігійною, економічною, правовою, організаційною та іншими культурами. Завдання християнського богослов'я полягає в тому, щоб, проповідуючи про Бога, актуалізувати розуміння того, що релігійна віра несе в собі абсолютну правду про Бога, державу, людину, суспільство, політику, бізнес та виклики сучасної цивілізації.

І, нарешті, найважливіше. На нашу думку, однією з найбільш глобальних проблем сучасного українського суспільства є не лише війна, бідність та корупція, але й духовна ворожнеча. Змушені констатувати, що масштаб цієї проблеми в кінцевому підсумку наочно показує низький рівень соціальної та гуманітарної політики держави, просвітницького і соціального служіння християнських церков. Як не дивно, але сьогодні не вщухають наукові дискусії щодо національної ідеї, культури, мови богослужіння, церковної автокефалії, свободи релі-

гійних громад та модернізації українського суспільства.

Точніше було б говорити про духовні засади української нації. Це цінності людської свободи, ідеали демократії, рух до модернізації, успіху, процвітання, соборності та порозуміння. Варто зрозуміти, що формування національної ідеї — не самоціль, а дієвий, практичний та конструктивний шлях до процвітання держави та всіх громадян України. Реалізація національної ідеї є практичним намаганням створення такого соціального ладу, який би гармонізував інтереси всіх громадян України на принципах свободи, релігійного плюралізму, економічного процвітання, братнього порозуміння, толерантності, поваги, єдності та християнської любові.

Відомо, що християнська церква, що розбудовує власну духовну культуру, веде місіонерську діяльність, займається просвітництвом, здійснює це, насамперед, на основі власного духовного ідеалу, тобто в єдності буття з Живим Христом. І такий духовний ідеал не може бути сформульованим у відриві від духовного життя християнина з Богом, бути чимось штучно придуманим науковцями, політологами, іміджмейкерами і бажаним виключно для політиків. Мета церкви — перетворення життя людства у світлі Христової любові, навернення цілих народів в учнівство Христа, які звичайно мають право мати власну церкву і спроможні забезпечити повноцінне духовне життя сучасних демократичних країн. Саме за таких умов церковна автокефалія сповна виконує свою історичну місію і переростає у справжній духовний

шлях до Бога. Хоча шлях віруючої людини до справжнього і повноцінного життя у Христі довготривалий і складний, ставати на нього треба все більш твердою і впевненою ногою. Вже нині, щодень, бо поки що, на наш погляд, йдемо досить хитко й невпевнено.

Зазначимо, що найвидатніша постать в житті Українського Православ'я другої половини ХХ — початку ХХІ ст. — Предстоятель Української Православної Церкви, Блаженніший Митрополит Київський і всієї України Володимир (Сабодан) (1935–2014), розмірковуючи про служіння Церкви, наголошував, що були часи, коли все вирішувала усна проповідь з церковного амвону. Але на сьогодні завданням сучасного богослова є як роз'яснення, так і розвиток соціального вчення церкви. “Сучасність потребує динамічного, але разом з тим глибокого, православного осмислення проблем життя суспільства. Православні богослови, враховуючи усі трансформації сучасного світу, мають сьогодні приділяти особливу увагу соціальній проблематиці, а церковні та світські засоби масової інформації надавати нашим богословам можливість донести свої думки та погляди суспільству” [2, с. 368–371]. Саме тому, на думку професора Юрія Чорноморця, впливовою в суспільстві є та Церква, яка має власні ініціативи для родини, сфери освіти, економіки та держави [3]. “У місцевій громаді християнське соціальне вчення бачить подобу родини, подобу парафії. Без живих місцевих громад, без самоврядування — неможливий здоровий соціальний організм нації. Правова держава зверху,

соціальна солідарність знизу, забезпечення прав людини скрізь — ось три максими, які врятовують Україну” [4].

Вочевидь, що українські церкви разом з українським суспільством шукають відповіді на низку найважливіших питань людського буття. Справедливості заради необхідно зазначити, що сьогодні не завжди легко священнослужителю та богослову відповідати на критику: “Чому Церква мовчить про те, що народ вимирає?” “Чому Україні бракує церковної єдності та порозуміння?” В якому соціумі ми живемо, яку державу будуємо, куди ми рухаємося, яке майбутнє матимуть наші діти, наскільки ми є далекими від справжніх християнських цінностей? Роздуми над цими питаннями мають складати основний зміст соціальної доктрини усіх християнських церков, політичної теології у діалозі з державним управлінням.

Відомо, що історія людства та церкви, зокрема, говорить про те, що побудувати міцну державу, подолати масову бідність, перемогти корупцію неможливо без дотримання закону, справедливої моделі високоефективної економіки і моральної відповідальності суспільства. Принципово важливо церкві говорити про місіонерство, просвіту, виховання, соціальну відповідальність церкви, держави, бізнесу, про справи милосердя та допомоги ближньому. Таким чином, у церкві має здійснюватися цілеспрямована постійна духовна й соціальна робота з суспільством. Ця робота передбачає формування соціальної активності парафіян у житті сучасного соціуму. Не лише світські

науковці, а й церковні лідери змушені визнати, що сфера сучасної освіти, молодіжної та інформаційної політики найбільш сильно постраждали від хибної ізоляціоністської моделі розвитку парафіяльного життя.

Отже, особливо важливим бачиться співробітництво церкви та держави у впливі на духовне і культурне життя суспільства, яке включає мораль, культуру, мову, літературу, духовність, релігійні цінності людини, родини, трудового колективу. Еліта суспільства, держава, політичні партії, громадські та релігійні організації мають здійснювати профілактичну та виховну роботу із звуження соціальної бази деструкції, порушення прав людини, корупції тощо. Проблема визначення шляхів духовного єднання українського народу зумовлена, з одного боку, розумінням процесів державотворення, національної політики, геополітичних стратегій, а з іншого — адекватністю богословської рефлексії на виклики сучасної цивілізації, від яких значною мірою залежить майбутня місія християнства у світі.

Слід наголосити, що ідея духовного єднання українського народу затребувана в суспільстві, “оскільки існує об’єктивна необхідність самопізнання народом самого себе, своєї сутності, а відповідно, обґрунтування самоцінності та самозначимості свого існування” [5, с. 37]. Проте пошук духовної моделі розвитку України та її національної ідеї ускладнюється тим фактом, що сучасна людина надмірно обтяжена політичними маніпуляціями, ідеологізацією культури у контексті виключно матеріальних ціннісних орієнтирів розвитку люд-

ства. Глобальне домінування фінансових інтересів, так звана філософія успіху, тотальна комерціалізація буття, на основі якої будується суспільне життя, знищує найважливіше — потяг людини до духовної сфери, культури та релігії.

Наголосимо, що з точки зору християнства, живильної та дієвої форми національна ідея духовного розвитку українського суспільства набуває через призму християнських цінностей, які формують духовне підґрунтя релігійного, морально-духовного, культурного, історичного, національного, політичного і соціального буття в Українській державі та визначають духовні вектори орієнтації християнина. Слід також звернути увагу, що в історії людства Україна формувалася як своєрідна християнська демократична республіка.

Зрозуміло, ідеалізувати церковну сферу життя, у тому числі ставлення народу до церкви, християнських цінностей не доводиться. Але загалом церква, пам’ятаючи про власні недоліки, слабкості, інерцію, певну соціальну пасивність, намагається “достукатися” до свідомості, розуму народу, закликаючи його стати на шлях відповідальності перед Богом, державотворення, порозуміння, прощення, демократії та модернізації.

Відтак загрозливими були і є сьогодні для української нації не лише швидкі темпи руйнації принципів верховенства закону, спотворення судової системи, обмеження свободи слова, зневаги до людської гідності, а, насамперед, питання духовної цілісності, міцності та духовного єднання українського народу. Зазначимо, що психологія розколу, міфологізація

історії [6], радянська ментальність, провінційне, селянське мислення деяких церковних ієрархів, політизація церковного життя, на основі якої політики вибудовують свої передвиборчі кампанії, обмежують найважливіше — здатність Христової Церкви нести радісну новину оновлення буття у єдності з Живим Богом, а також впроваджувати реальну силу соціальної та духовної трансформації усього людства.

На нашу думку, саме християнство займає особливе місце в концепції єднання українського народу, яке повинно реалізуватися у вигляді фактора стабілізації морального і етичного стану народу й держави. Вчення Христа освітлює різні форми людської діяльності — політику, культуру, економіку, мистецтво, літературу, живопис, журналістику. Запропонований богословський концепт єдності українського народу в принципі і по суті формує методологічну основу об'єднавчого базису консолідації різних конфесій в єдину гармонізовану соціальну спільноту — український народ [2, 9].

“Не ображаючи національних і релігійних почуттів інших народів, христологічна українська національна ідея ініціює духовні прагнення містичного пізнання Буття; повагу до людської особистості, етнічних і релігійних громад; установлення миролюбних зв'язків, заснованих на взаємопорозумінні народів” [5, с. 43]. Християнська ідея єдності характеризується відкритістю. Практично до неї можуть приєднатися всі конфесії України. Більше того, вона виходить із можливості свого сприйняття іншими народами на

будь-яку глибину проникнення в сутнісну основу християнського віровчення. Не можна не погодитися з роздумами багатолітнього в'язня радянської табірної системи, сповідника Української Греко-Католицької Церкви, кардинала Йосифа Сліпого (1892–1984): “Брак почуття і розуміння єдності в основних питаннях життя Церкви і народу — це наше нещастя, це наш споконвічний гріх!” [7, с. 49]. “Наша загальна національна хиба — роз'єднування і розбивання, свари і чвари. Ми радо схлиблюємо і коримося чужим, щоби могли суперничати між собою і шкодити рідній справі. Дав би Бог, щоб опам'яталися ми всі від гори до долу і думали про майбутнє добро України і її Церкви, щоб закинули свої амбіції і самсобіпанські бажання, і користі, а Бога й Україну висунули як провідну ідею нашого життя, думок і діл!” [7, с. 19].

Наголосимо, що єдність народу справді можна будувати лише на засадах соборності, плюралізму думок, свободи слова, національної злагоди, любові, прощення, поваги і толерантності — це незаперечна істина. Саме українські церкви мають робити все, аби український народ обминав будь-які міжнаціональні непорозуміння, провокації, ворожнечу, політичну маніпуляцію, а понад усе — воєнні конфлікти.

На нашу думку, досвід парафіяльного буття показує, що тільки орієнтація на власні шляхи розвитку, становлення і утвердження євангеліє може бути ефективною і спрямованою на реалізацію загальної вселенської священної місії християнської церкви. Тому з метою адаптації на-

ціональних моделей катехізації, просвітництва, місіонерства до викликів сучасного світу важливим завданням є формування самодостатньої системи буття церковних громад, яка, попри єдність з усіма Православними Церквами світу, попри універсальну відкритість до всіх націй та народів, орієнтувалася на власну історію, ментальність, культуру та богословську традицію. “Українська богословська думка завжди концентрувала свою увагу на реальних проблемах людини, її стражданнях, прагненнях та інтересах. Доля конкретної людини є важливішою за питання кордонів імперії, геополітичних стратегій майбутнього світу. Державні, імперські інтереси завжди другорядні у порівнянні з питаннями християнської антропології.

Людська особистість — найвища цінність в очах Божих. Життя людства — у полоні політичних спекуляцій, тоталітарна модель розвитку суспільства руйнує саму людину, створену за образом та подобою Божою. Підкорення волі вільної людини шляхом партійних чвар, державних суперечностей, ідеологічних суперечностей інформаційною маніпуляцією якомусь земному зовнішньому авторитету, національному чи імперському, мусить розглядатися християнином як порушення Богом установленого устрою. Жити у любові, злагоді, повазі один до одного переконують нас, що це і є вічні, самоочевидні істини християнства. Сучасному православному християнинові важливо зруйнувати амбіційні імперські ідеологічні та вузьконаціональні шаблони сприйняття Православ’я” [8, с. 26].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, існують усі передумови стверджувати, що державотворення та духовна ідея розвитку України, яка відповідає історії, культурі та ментальності українського народу, мусить базуватися на незмінній релігійній основі [9, с. 18]. Резюмуючи викладене, необхідно зазначити, що боротьба духовних ідей зосереджується в розумі й серці кожної людини [10, с. 126]. Християнство апелює саме до серця, розуму, свідомості, сумління кожної сучасної людини. Інакше кажучи, на сьогодні Православній Церкві України під керівництвом митрополита Епіфанія (Думенка) потрібно докласти чимало зусиль, щоб знову у серцях сучасників засяяло світло релігійної віри та запалав вогонь християнської надії. Лише тоді можна буде говорити про якісні перетворення у політиці, економіці та справжню модернізацію в українському соціумі.

Слід зазначити, що, досліджуючи релігійну культуру тієї чи іншої країни, науковцям, майбутнім державним службовцям треба пам’ятати про факт існування багатьох регіональних та національних варіацій релігійної культури. Вивчаючи церковну історію, психологію, культуру та ментальність українського народу, оцінюючи геополітичне положення України, враховуючи реальні прагнення церковних парафій до власної культурної та соціальної ідентичності, все нагальніше постає питання актуалізації особливостей та унікальностей релігій України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інформація про ВРЦіРО // Інтернетпортал “Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій” [Електронний ресурс]. — 2016. — Режим доступу: <http://vrciro.org.ua/ua/council/info> — Дата доступу: 12.05.2016.
2. *Володимир (Сабодан)*, Митрополит Київський та всієї України. Доповіді, промови, звернення. — К.: Видав. відділ Української Православної Церкви, 2011. — 422 с.
3. *Чорноморець Юрій*. Ідеал Християнської України як вимога соціального вчення християнських Церков // Інтернет-портал “РІСУ. Релігійно-інформаційна служба України” [Електронний ресурс]. — 2018. — Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought_analytic/47555/ — Дата доступу: 25.12.2018.
4. *Чорноморець Юрій*. Відповідальність Церков за майбутнє України // Інтернет-портал “РІСУ. Релігійно-інформаційна служба України” [Електронний ресурс]. — 2018. — Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/studios/materials_conferences/56445/ — Дата доступу: 25.12.2018.
5. Сталий розвиток: світоглядна ідеологія майбутнього: [монографія] / [М. А. Хвесик, І. К. Бистряков, Л. В. Левковська, В. В. Пилипів]; за ред. акад. НААН України М. А. Хвесика. — К.: Державна установа “Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Нац. акад. наук України”, 2012. — 465 с.
6. *Головатий М. Ф.* Політична міфологія: навч. посіб. — К.: МАУП, 2006. — 144 с.
7. 125 думок Патріярха Йосифа Сліпого / Упоряд. Тереза Ференц. — Львів: Свічадо, 2017. — 144 с.
8. *Мартишин Діонісій*, прот. Зустріч із Живим Богом: духовні бесіди на православні свята / Д. Мартишин. — К.: Духовно-просвітницький Центр імені Святих Апостолів, 2013. — 104 с.
9. *Віктор (Бедь)*, архім. (Бедь В. В.). Конституційно-правові аспекти реалізації права людини на свободу совісті та віровизнання. — Ужгород: Інформаційно-видавничий центр “УУБА-КаУ”, 2010. — 278 с.
10. *Мартишин Д. С.* Діалог Української Православної Церкви та суспільства у процесі політичних трансформацій України: монографія / Д. С. Мартишин. — Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 272 с.

REFERENCES

1. Informatsiia pro VRTsiRO [Information about “All-Ukrainian Council of Churches and Religious Organizations”]. (2016). vrciro.org.ua. Retrieved from <http://vrciro.org.ua/ua/council/info> [in Ukrainian].
2. *Volodymyr (Sabodan)*, Metropolitan of Kiev and All Ukraine. (2011). Dopovidi, promovy, zvernennia [Reports, speeches, appeals]. Kyiv: Vydavnychyi viddil Ukrainskoi Pravoslavnoi Tserkvy [in Ukrainian].
3. *Chornomorets Yu.* (2018). Ideal Khrystyianskoi Ukrainy yak vymoha sotsialnoho vchennia khrystyianskykh Tserkov [The ideal of Christian Ukraine as a requirement of the social doctrine of the Christian Churches]. risu.org.ua. Retrieved from http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought_analytic/47555/ [in Ukrainian].
4. *Chornomorets Yu.* (2018). Vidpovidalnist Tserkov za maibutnie Ukrainy [Responsibility of the Churches for the future of Ukraine]. risu.org.ua. Retrieved from <http://risu.org.ua/>

- ua/index/studios/materials_conferences/56445/ [in Ukrainian].
5. *Khvesyuk M. A., Bystriakov I. K., Levkovska L. V., Pylypiv V. V.* (2012). *Stalyi rozvytok: svitohliadna ideolohiia maibutnoho* [Sustainable development: outlook ideology of the future]. Kyiv: Derzhavna ustanova "Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy" [in Ukrainian].
 6. *Holovatyi M. F.* (2006). *Politychna mifolohiia* [Political mythology]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
 7. *Ferents T.* (Eds.). (2017). *125 dumok Patriiarkha Yosyfa Slipoho* [125 views of Patriarch Yosyf Slipyi]. Lviv: Svi-chado [in Ukrainian].
 8. *Martyshyn Dionisii*, protoiereus. (2013). *Zustrich iz Zhyvym Bohom: dukhovni besidy na pravoslavni sviata* [Meeting with the Living God: Spiritual Conversations on Orthodox Feasts]. Kyiv: Dukhovno-prosvitnytskyi Tsentri imeni Sviatykh Apostoliv [in Ukrainian].
 9. *Viktor (Bed)*, archimandrite. (2010). *Konstytutsiino-pravovi aspekty realizatsii prava liudyny na svobodu sovisti ta virovyznannia* [Constitutional and legal aspects of the implementation of human rights to freedom of conscience and religion]. Uzhhorod: Informatsiino-vydavnychiy tsentr "UUBA-KaU" [in Ukrainian].
 10. *Martyshyn D. S.* (2017). *Dialoh Ukrainskoi Pravoslavnoi Tserkvy ta suspilstva u protsesi politychnykh transformatsii Ukrainy* [Dialogue of the Ukrainian Orthodox Church and Society in the Process of Political Transformations in Ukraine]. Kyiv: DP "Vyd. dim "Personal" [in Ukrainian].



УДК 067.38.772-42

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-200-207>

Марусіна Олена Сергіївна,

аспірантка кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Марусина Елена Сергеевна,

аспирантка кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

Marusina Olena Sergeyevna,

postgraduate of the Department Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: marusina@ukr.net

sonnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: marusina@ukr.net

ORCID: 0000-0002-4557-5524

ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЮ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ – ВАЖЛИВІША ЗАСАДА УСПІШНОГО ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ В ДОБУ ПЕРЕХОДУ ДО СУСПІЛЬСТВ ІНФОРМАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ

Анотація. Аналізуються основні інноваційні аспекти управління сучасною вищою освітою, що зумовлені переходом суспільств від постіндустріального до інформаційного стану. Обґрунтовуються положення, що стосуються: а) характеру і специфіки радикальної модернізації освіти загалом та вищої освіти, безпосередньо; б) роль і значення інновацій в управлінні ЗВО; в) нові підходи до формування державного управління розвитком вищої освіти; г) людський вимір у трансформації вищої освіти та управління нею. Зазначається, що інноваційні зміни у вищій освіті мають неоднозначний характер і можуть класифікуватися за такою системою: а) за реальним рівнем новизни; б) за особливістю їх здійснення (разові, системні, дифузні тощо); в) за станом впровадження (успішні або завершені, незавершені і т. ін.).

Робиться акцент на тому, що існує чимало різних теорій розвитку освіти в цілому і вищої освіти, безпосередньо: теорія селективного розвитку; теорія ресурсної належності; теорія структурно-ситуативного розвитку; теорія неоінституційного розвитку; феноменологічна теорія та ін. Обґрунтовується теза щодо державного управління вищою освітою як організованої самостійної частини загального процесу державного управління, яке включає розробку, прийняття та практичну рекомендацію організаційних, координаційних, регулюючих, мотиваційних, контролюючих впливів на систему вищої освіти, її розвиток та прогресивне функціонування. Звертається увага на те, що в процесі аналізу інноваційних аспектів розвитку вищої освіти використовується три можливих теоретико-методологічних підходи: функціональний, технологічний, теоретичний. Обґрунтовано, що “розвиток освіти” — це набагато ширший, об’ємний процес, ніж просто “оновлення освіти”, оскільки завдяки йому освіта набуває якісно нових ознак. Те саме стосується і термінів “модернізація освіти” або “оновлення освіти”, під якими маємо вбачати окремі аспекти освіти.

Ключові слова: освіта, вища освіта, інновації в системі освіти, інноваційні складові трансформації сучасної вищої освіти.

ИННОВАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННЫМ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ — ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ УСПЕШНОГО ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПЕРЕХОДА К ОБЩЕСТВАМ ИНФОРМАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА

Аннотация. Анализируются основные инновационные аспекты управления современным высшим образованием, которые обусловлены переходом обществ от постиндустриального к информационному состоянию. Обосновываются положения, которые касаются: а) характера и специфики радикальной модернизации образования в целом и высшего образования, непосредственно; б) роль и значение инноваций в управлении высшими учебными заведениями; в) новые подходы к формированию государственного управления развитием высшего образования; г) человеческий фактор в трансформации высшего образования и управления им. Указывается на то, что инновационные изменения в высшем образовании имеют неоднозначный характер и могут классифицироваться по такой системе: а) по реальным уровням новизны; б) по особенности их осуществления (разовые, системные, диффузные и т. п.); в) по состоянию внедрения (успешные или завершенные, незавершенные и т. д.). Делается акцент на том, что существует немало различных теорий развития образования в целом и высшего образования, непосредственно: теория селективного развития; теория ресурсной принадлежности; теория структурно-ситуативного развития; теория неоинституционального развития; феноменологическая теория и др. Обосновывается тезис относительно государственного управления высшим образованием как организованной самостоятельной частью общего процесса государственного управления, которое включает разработку, принятие и практическую ре-

ализацию организационных, координационных, регулирующих, мотивационных, контролирующих воздействий на систему высшего образования, его развитие и прогрессивное функционирование. Обращается внимание на то, что в процессе анализа инновационных аспектов развития высшего образования используется три возможных теоретико-методологических подхода: функциональный, технологический, теоретический. Обосновано, что “развитие образования” — это более широкий, объемный процесс, чем просто “обновления образования”, поскольку благодаря ему образование приобретает качественно новые признаки. То же самое касается и терминов “модернизация образования” или “обновления образования”, под которыми можем видеть отдельные аспекты образования.

Ключевые слова: образование, высшее образование, инновации в системе образования, инновационные составляющие трансформации современного высшего образования.

INNOVATIVE ASPECTS OF MANAGEMENT OF MODERN HIGHER EDUCATION — AN IMPORTANT BASIS FOR ITS SUCCESSFUL REFORMATION IN THE ERA OF TRANSITION TO INFORMATIONAL SOCIETIES

Abstract. The main innovative aspects of management of modern higher education, which are caused by the transition of societies from post-industrial to informational status, are analysed. The article substantiates the provisions concerning: a) the nature and specifics of radical modernization of education in general and higher education directly; b) the role and significance of innovations in the management of institution of higher education; c) new approaches to the formation of public administration in the development of higher education; d) human dimension in the transformation of higher education and its management. It is noted that innovation changes in higher education are ambiguous and can be classified by such a system: a) by the real level of novelty; b) on the peculiarity of their implementation (one-time, systemic, diffuse, etc.); c) in the state of implementation successful or completed, incomplete, etc.). The emphasis is on the fact that there are many different theories of the development of education in general and higher education directly: the theory of selective development; theory of resource membership; theory of structural and situational development; the theory of neoinstitutional development; phenomenological theory and others. The thesis on state administration of higher education as an organized independent part of the overall process of public administration is substantiated, which includes the development, adoption and practical recommendation of organizational, coordinating, regulatory, motivational, controlling influence on the system of higher education, its development and progressive functioning. Attention is drawn to the fact that in the process of analysing the innovative aspects of the development of higher education three possible theoretical and methodological approaches are used: functional, technological, theoretical. It is substantiated that there is every reason to point out that “development of education” is a much wider, voluminous

process than simply “updating of education”, because because of it education acquires qualitatively new features. The same applies to the term “modernization of education”, or the term “education update”, under which we most likely have to see some aspects of education.

Keywords: education, higher education, innovations in the education system, innovative components of the transformation of modern higher education.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми зумовлена незворотністю фактичного революційного характеру трансформацій, притаманних сучасній освіті загалом та вищій освіті, безпосередньо. За усього різноманіття існуючих тут проблем, якісних аспектів, домінує, на нашу думку, той, що пов’язаний з переходом від так званої “знаннєвої” вищої освіти до освіти “діяльнісної”. Як зазначає генеральний секретар ОЕСР А. Шляхтер, світова економіка більше не платить вам за те, що ви знаєте, адже Google знає все. Вона платить вам за те, що ви можете робити з тим, що знаєте. Серед усіх аспектів радикальних трансформацій вищої освіти, управління нею, особливо державою, в сучасну епоху переходу до інформаційних суспільств на одне з найпомітніших місць вийшли інновації. Чим вони зумовлені, якими вони є, в чому їх специфіка щодо вищої освіти, що являють собою інноваційні засоби і технології, в чому полягає особливість їх використання, — перелік таких питань можна продовжувати. Загалом виникає реальна потреба предметнішого осмислення і теоретичного опрацювання перелічених та інших питань і проблем, що суттєво посилює актуальність даної проблеми.

Аналіз останніх публікацій. Питання інноваційного розвитку та інноваційного управління вищою освітою достатньо предметно опрацьовується і розробляється сьогодні такими зарубіжними вченими, як М. Барбер, Н. Н. Беннет, К. Робінсон, М. Фуллан, М. Яворська, а вітчизняними — В. Андрущенко, М. Бойченко, М. Гансоном, М. Головатим, Л. Даниленко, С. Калашніковою, В. Кременем, В. Луговим, Ю. Молчановою, Н. Протасовою, А. Сименець-Орловою, А. Струєвою, С. Семенюк, С. Терепищим, Б. Чижевським, М. Шевченко та ін. Акцентуємо увагу на тому, що здебільшого у спеціальних роботах на зазначену тематику чинне місце посідають питання політико-правових змін у країнах, що активно позначаються на розвитку вищої освіти, організаційно-управлінських аспектах, завдяки яким вдосконалюється функціонування вищої освіти тощо. Однак менш опрацьованими залишаються питання сутності та характеру інноваційних складових розвитку вищої освіти та управління нею з використанням інновацій, насамперед таким основним суб’єктом, як держава.

Мета статті — розглянути та проаналізувати основні інноваційні аспекти державного управління су-

часною вищою освітою, адекватно особливостям її розвитку та суспільної трансформації.

Виклад основного матеріалу. Вочевидь, починати слід з того, аби досить чітко окреслити сутність, сенс, зміст радикальних змін, що мають місце у сучасній вищій освіті, у тому числі і в Україні.

“Розвиток освіти”, за визначенням української дослідниці І. Семенець-Орлової, — це “незворотні, векторні зміни освіти, суттєві оновлення, перехід до якісного нового стану з новими освітніми інтересами, цілями, змістом, структурою, політико-управлінськими механізмами при одночасному знятті застарілих атрибутів освітньої організації, що вичерпали своє функціональне навантаження: складний процес взаємодії прогресивних і регресивних компонентів освіти з суттєвим пріоритетом прогресу” [1, с. 69]. Як бачимо, серед складників цього неоднозначного процесу значне місце посідають “політично-управлінські механізми”. До таких механізмів ми відносимо: а) державну політику в галузі освіти; б) державне управління освітою; в) організаційно-управлінські механізми.

Зміни, інновації у вищій освіті мають різний і неоднозначний характер щодо їх сутнісних особливостей. Так, американський дослідник М. Генсон виокремлює три основні типи таких змін: заплановані, раптові та еволюційні [2, с. 313–314]. Заплановані зміни — це завчасно осмислені, певною мірою прогнозовані зміни, що заздалегідь зрозумілі для учасників управлінського процесу. Раптові — менш очікувані і тому не завжди

є осмисленими і результативними. Еволюційні зміни, зазвичай, найбільш причинновідповідні, логічні, хоча й отримувані результати від їх здійснення не завжди є достатньо виправданими. Також М. Генсон виокремлює ще й примусові зміни, здійснення яких не завжди є очікувано-результативним.

Доречно класифікувати зміни у вищій освіті за такою системою: а) зміни за рівнем своєї новизни. Вони можуть бути вирішальними (радикальними) але й менш вагомими (другорядними), а то і взагалі ординарними; б) зміни за особливістю здійснення (разові, системні, дифузні тощо); в) зміни за станом впровадження (успішні, або завершені; незавершені) тощо.

Освітні зміни, реформи нині мають місце фактично у більшості суспільств, однак не скрізь вони дають бажаний ефект. М. Фуллан, зокрема, вказує на те, що успіх здійснення реформ можна оцінювати за такою формулою:

$$E = MCA,$$

де E — коефіцієнт корисної дії системи; M — мотивація системи до реформ; C — здатність до реформ; A — підтримка, покликана на певну відповідальність [3, 4]. При цьому доречним є зауваження І. Семенець-Орлової у тому плані, що “досвід розвинутих країн засвідчив, що освітня галузь прогресувала синхронно з політичними змінами в урядуванні, які призвели до економічної конкурентоспроможності, прозорості та добробуту суспільства” [1, с. 9]. Такий висновок сповна стосується і вищої освіти в колишній та сучасній Україні.

Існує чимало різних теорій розвитку освіти загалом, серед яких найпопулярнішими є: теорія селективного розвитку (Х. Олдрич, М. Хеннан); теорія ресурсної належності (Г. Селенсік); теорія структурно-ситуаційного розвитку (П. Ядуренс); теорія неінституційного розвитку (Дж. Маєр); феноменологічна теорія (Б. Хайнінгс). Водночас є всі підстави погодитися з думкою С. Терепищого, який вважає, що “у постіндустріальну (інформаційну) добу зменшується можливість точних розрахунків процедурних аспектів освітніх змін, стає менш зрозумілим, які саме оптимізаційні заходи для цієї системи слід здійснювати в конкретний момент часу” [5, с. 9]. Ці теорії при аналізі інноваційних процесів у вищій освіті слід обов’язково брати до уваги.

У системі освіти є три основні суб’єкти — людина (особистість), держава, суспільство, які нині мають бути фактично рівноправними партнерами, а тому і управління освітою, у тому числі вищою, повинно мати державно-громадянський характер. Це основа не просто демократизації освіти, але її подальшого інтенсивного інноваційного розвитку.

Державне управління вищою освітою, на нашу думку, — це організована самостійна частина загальноного процесу державного управління, що включає розробку, прийняття та практичну рекомендацію організаційних, координаційних, регулюючих, мотиваційних, контролюючих впливів на систему вищої освіти, її розвиток та прогресивне функціонування. Засоби, важелі, стимули, методи, завдяки яким держава впливає

на освіту, — її функціонування, розвиток, вдосконалення, і становлять державну систему управління у сфері освіти [6, с. 5].

Багато фахівців у галузі управління освітою вживають термін “управління інноваційно-освітньою діяльністю”. Так І. Семенець-Орлова під цим терміном розуміє “інструментальну галузь сучасного управління, що включає адміністративно-розпорядчі, організаційно-економічні і соціально-психологічні форми та методи ефективного оновлення підготовки висококваліфікованих спеціалістів” [9, с. 70]. З цим можна погодитися.

Коли йдеться про інновацію в освіті, як таку загалом, то користуються одним з трьох основних підходів до розуміння її сутнісних особливостей:

а) функціональний підхід. Мається на увазі цілеспрямована зміна, завдяки якій освіта набуває принципово нового стану (А. Пригожин);

б) технологічний підхід. Йдеться про певні технолого-економічні дії, діяльнісний процес (Б. Санто);

в) теоретичний підхід. Інновації — це цілеспрямований, науково-обґрунтований керований процес, що передбачає розв’язання якоїсь конкретної проблеми (Дж. Сорос) [7].

Інновації в освіті — складний і неоднозначний феномен. На думку відомого українського освітянина В. Кременя, існує понад 100 різних дефініцій інновацій [8]. Нагадаємо, що в Законі України “Про інноваційну діяльність” інноваціями визнаються ті дії, що істотно поліпшують будь-яку сферу, виробництво тощо [9]. При цьому акцентуємо увагу на

тому, що для сфери вищої освіти, в якій би країні вона не реформувалася, людський вимір (попри технології, організаційні засади, інновації) був і залишається вирішальним. Роль людини, лідера в реформуванні освіти досліджували і досліджують В. Андрущенко, Н. Беннетті, М. Барбер, М. Головатий, Д. Гопкіна, В. Кремень та багато інших вчених у світі та Україні.

Чимало вчених, зокрема в Україні — М. Багатченко, Л. Даниленко, С. Калашнікова, А. Сбруєва та інші детермінують, пише І. Семенець-Орлова, феномен лідерства в освіті як нову управлінську парадигму [1, с. 159].

З поміж багатьох проблем управління сучасною освітою, виокремимо саме проблему підготовки керівників сфери освіти. Йдеться, зазначають Н. Протасова, Ю. Молчанова, не тільки про “спрямованість на послідовне удосконалення знань, а й на розвиток особистісної сфери управлінців, мотивацію безперервного професійного самовдосконалення та самоосвіти” [10, с. 216–217].

Висновки. Інноваційний розвиток вищої освіти, її радикальна трансформація адекватно потребам соціального прогресу суспільств — явище об’єктивно-закономірне. Одночасно такі трансформації потребують і змін у системі державного управління вищою освітою, змін в управлінні ЗВО безпосередньо на інноваційних засадах. Більш глибоке переосмислення цих проблем дасть змогу вибирати і ефективніше використовувати новіші, прогресивніші способи, методи, технології, які розробляються у суспільствах перехідного, інформацій-

ного стану, яким є і українське суспільство сьогодні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Семенець-Орлова І. А.* Державне управління освітніми змінами в Україні: теоритичні засади: монографія / І. А. Семенець-Орлова. — К.: ЮСПТОН, 2018. — 42 с.
2. *Гансон М.* Керування освітою та організаційна поведінка / М. Гансон. — Л.: Літопис, 2002. — 413 с.
3. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. — Л.: Літопис, 2008. — Ч. 1. — 271 с.
4. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. — Л.: Літопис, 2008. — Ч. 2 (Продовження). — 164 с.
5. *Терепищій С.* Сучасні освітні ландшафти / С. Терепищій. — К.: Фенікс, 2016. — 321 с.
6. Державне управління у сфері освіти: глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю “Державне управління у сфері освіти” / авт. кол.: Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Г. Протасової. — К.: НАДУ, 2013. — 432 с.
7. *Власенко О.* Інноваційний менеджмент / О. Власенко. — К.: Знання, 2011. — 342 с.
8. *Феномен інновацій: освіта, культура: монографія* / за заг. ред. В. Кременя. — К.: Педагогічна думка, 2018. — 19 с.
9. Законодавство України у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності (Верховна Рада України. Комітет з питань науки та освіти / М. Шевченко, Б. Чижевський, С. Семанюк та ін. — К.: Парламентське вид-во, 2013. — 28 с.

10. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Протасової. — К.: НАДУ, 2012. — 321 с.

REFERENCES

1. *Semenets-Orlova I. A.* (2018). *Derzhavne upravlinnia osvitynymy zminamy v Ukraini: teoretychni zasady* [Public Management of Educational Change in Ukraine: Theoretical Principles]. Kyiv: YuSPTON [in Ukrainian].
2. *Hanson E. M.* (2002). *Keruvannia osvitoiu ta orhanizatsiina povedinka* [Educational Administration and Organizational Behavior]. Lviv: Litopys [in Ukrainian].
3. *Fullan M.* (2008). *Syly zmin. Vymyruvannia hlybyny osvitynykh reform* [The forces of change. Measuring the depth of educational reform]. (Vols 1). Lviv: Litopys [in Ukrainian].
4. *Fullan M.* (2008). *Syly zmin. Vymyruvannia hlybyny osvitynykh reform* [The forces of change. Measuring the depth of educational reform]. (Vols 2.). Lviv: Litopys [in Ukrainian].
5. *Terepyshchyi S.* (2016). *Suchasni osvitni landshafty* [Modern Educational Landscapes]. Kyiv: Feniks [in Ukrainian].
6. *Protasova N. H., Luhovyi V. I., Molchanova Yu. O., et al.* (2013). *Derzhavne upravlinnia u sferi osvity: hlosarii z dystsyplin mahisterskoi prohramy za spetsialnistiu "Derzhavne upravlinnia u sferi osvity"* [Public Administration in the Field of Education: Glossary on the Disciplines of the Master's Program in the field "Public Administration in the Field of Education"]. N. H. Protasova (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. *Vlasenko O.* (2011). *Innovatsiinyi menedzhment* [Innovation Management]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
8. *Kremenia V.* (Eds.). (2018). *Fenomen innovatsii: osvita, kultura* [The phenomenon of innovation: education, culture]. Kyiv: Pedahohichna dumka [in Ukrainian].
9. *Shevchenko M., Chyzhevskyi B., Semaniuk S., et al.* (2013). *Zakonodavstvo Ukrainy u sferi naukovoї, naukovotekhnichnoi ta innovatsiinoї diialnosti* [Legislation of Ukraine in the field of scientific, scientific-technical and innovation activities]. Kyiv: Parlament-ske vydavnytstvo [in Ukrainian].
10. *Protasova N., Luhovyi V., Molchanova Yu., et al.* (2012). *Reformuvannia osvity v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt* [Reform of education in Ukraine: the state-management aspect]. N. Protasova (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].



УДК 35.01; 23.04.44

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-208-218>

Марушева Олександр Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

Марушева Александра Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного администрирования, соискатель научной степени доктора наук по государственному управлению, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039; г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

Marusheva Oleksandra Anatoliivna,

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Public Administration, Doctoral research scholar of the Department of Public Administration; Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9126-4674

СТРАТЕГІЇ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ

Анотація. З'ясовано, що основою методологічного базису державного регулювання соціально-економічних відносин у будь-якій галузі є концепція. Для виокремлення сучасних концепцій та стратегій насамперед визначено особливості соціально-економічних відносин у сфері будівництва та недоліки державного регулювання даної сфери. З огляду на розглянуті аспекти виявлено, що останніми роками значного поширення набувають новітні концепції та стратегії державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, а саме: неоінституційна концепція; концепція FutureStep; концепція “активізуючої держави”; концепція політичних мереж; мікростратегічна концепція; концепція “управління за результатами”.

ми”; концепція змін; концепція або стратегія державно-приватного партнерства. Кожна з наведених стратегій передбачає забезпечення гнучкого механізму державного регулювання соціально-економічних відносин з послідовним удосконаленням його взаємодії з різними сферами державної діяльності. Обґрунтовано, що застосування наведених концепцій та стратегій сприяє посиленню впливу на швидкість економічних процесів, підвищенню ефективності рішень в аспекті державного регулювання будівельної галузі. Зокрема, розглянуті стратегії, поєднуючи різні підходи та інструменти, дають можливість ефективно координувати процеси та суб’єкти управління, більше фокусуватись на аспекті стійкого розвитку, ефективно вирішувати нагальні суспільні проблеми, стимулювати істотне підвищення продуктивності праці в галузі, здійснювати ефективне управління в умовах непередбачуваних чинників (наприклад, концепція або стратегія державно-приватного партнерства створює можливість зосередитись на плануванні та забезпеченні виконання великомасштабних будівельних проектів).

Ключові слова: стратегія, концепція регулювання, соціально-економічні відносини, будівництво, будівельна галузь, державне регулювання.

СТРАТЕГИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Установлено, что основой методологического базиса государственного регулирования социально-экономических отношений в любой отрасли является концепция. Для выделения современных концепций и стратегий прежде всего определены особенности социально-экономических отношений в сфере строительства и недостатки государственного регулирования данной сферы. Учитывая рассмотренные аспекты, выявлено, что в последние годы широкое распространение приобретают новейшие концепции и стратегии государственного регулирования социально-экономических отношений в строительстве: неоинституциональная концепция; концепция FutureStep; концепция “активизирующего государства”; концепция политических сетей; микростратегическая концепция; концепция “управления по результатам”; концепция изменений; концепция или стратегия государственно-частного партнерства. Каждая из приведенных стратегий предусматривает обеспечение гибкого механизма государственного регулирования социально-экономических отношений с последовательным совершенствованием его взаимодействия с различными сферами государственной деятельности. Обосновано, что применение приведенных концепций и стратегий способствует усилению влияния на скорость экономических процессов, способствует повышению эффективности решений в аспекте государственного регулирования строительной отрасли. В частности, рассмотренные концепции и стратегии, сочетая различные подходы и инструменты, позволяют более эффективно осуществлять координацию процессов и субъектов управления, в большей степени фокусироваться на ас-

пекте устойчивого развития, эффективно решать насущные общественные проблемы, стимулировать существенное повышение производительности труда в отрасли, осуществлять эффективное управление в условиях непредсказуемых факторов (например, концепция или стратегия государственно-частного партнерства дает возможность сосредоточиться на планировании и обеспечении выполнения крупномасштабных строительных проектов).

Ключевые слова: стратегия, концепция регулирования, социально-экономические отношения, строительство, строительная отрасль, государственное регулирование.

STRATEGIES FOR REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION

Abstract. The article clarifies that a concept is the basis of the methodological fundament of government regulation of socio-economic relations in any field. In order to distinguish between modern concepts, the peculiarities of socio-economic relations in the field of construction and the disadvantages of state regulation of this sphere are determined first of all. Taking into consideration the considered aspects, it was discovered that in recent years, the new concepts of state regulation of social and economic relations in construction have become widespread: the neo-institutional concept; “FutureStep” concept; the concept of “Activating State”; the concept of Policy Networks; Micro Strategy concept; concept of “Management by Objectives”; Change concept; the concept of a Public-Private Partnership. Each of the above mentioned strategies provides for a flexible mechanism for government regulation of socio-economic relations with the consistent improvement of its interaction with various spheres of state activity. It is proved that applying the concepts and strategies given in the article contributes to the impact on the speed of economic processes, the efficiency of decisions in the aspect of government regulation of the construction industry. In particular, the article considers strategies, combining different approaches and tools that allow more effective coordination of processes and management entities, more focus on the aspect of sustainable development, allows to solve urgent problems effectively, stimulate a significant increase in labor productivity in the industry, to carry out effective management in conditions of unpredictable factors, and for instance, the concept or strategy of a public-private partnership creates an opportunity to focus on planning and ensuring the implementation of large-scale construction projects.

Keywords: concept, concept of regulation, socio-economic relations, construction, construction industry, government regulation.

Постановка проблеми. Значні зміни середовища життєдіяльності (інтенсифікація інформаційних потоків, розвиток телекомунікацій, фінансової сфери тощо), які сталися на рубежі XX–XXI ст., змінили роль простору і часу в управлінні та діяльності виробничо-економічних

підприємств і сприяли розвитку та формуванню нових концепцій та моделей управління, що знаходять своє відображення й у державному управлінні будівельною галуззю. Фактично відбулося утворення нової економічної формації, гнучкої та мобільної, що управляється економічними потоками, спроможна змінювати сфери діяльності та споживання багатств. Інакше кажучи, це свідчить про зміну сучасної соціально-демократичної парадигми управління на таку, що в більшій мірі відповідає запитам інформаційного суспільства, базується на плюралізмі, нових потребах і цінностях, методах тощо. Отже, постала необхідність у визначенні нових концепцій та стратегій устрою соціально-економічних відносин у галузі будівництва.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями у даній сфері займалися такі провідні науковці та дослідники, як І. Брайловський, О. Вінник, О. Гаман-Голутвина, А. Дегтярев, О. Залуніна, К. Листратов, І. Мальковська, В. Мелко, К. Павлюк, Л. Шульгіна, Л. Шутенко та ін. На даному етапі особливої уваги потребує питання сучасних концепцій регулювання соціально-економічних відносин.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою даної статті є аналіз сучасних стратегій та концепцій регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та їх визначальний вплив.

Виклад основного матеріалу. Основу методологічного базису державного регулювання соціально-економічних відносин у будь-якій галузі складає концепція. Наукова

концепція, як теоретичний імператив, повинна відображати як способи розуміння процесів та явищ, що відбуваються, так і дослідити шляхи вирішення виявлених проблем, запропонувати напрями економічного зростання та розвитку. Будь-яка наукова концепція відображає найважливіші положення, які узгоджують і пов'язують теоретичні знання з практичним досвідом. Засади та підходи певної наукової концепції можуть реалізовуватись як певна стратегія державного регулювання соціально-економічних відносин.

Аналітики зазначають, що будівництво є пріоритетною галуззю розвитку економіки, але в умовах кризи необхідно особливу увагу приділяти дослідженню факторів впливу на будівельний сектор країни [1]. При цьому одним із вирішальних факторів впливу на будівельну галузь є ефективність державного регулювання. Ефективність функціонування галузі будівництва безпосередньо залежить від механізмів державного регулювання. Державне регулювання будівництва варто розглядати як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [2].

Основні учасники соціально-економічних відносин з будівництва можуть виконувати різні функції і залежно від цього отримувати відповідне найменування, а саме [3, с. 536]:

1) інвестор — це суб'єкт інвестиційної діяльності у сфері капітального будівництва, який приймає рішення про вкладення власних, по-

зичкових або залучених коштів (інвестицій) в об'єкти інвестування, що належать до основних фондів;

2) замовник — це суб'єкт інвестиційної діяльності в галузі капітального будівництва, що замовляє у підрядника виконання проектно-вишукувальних, будівельних та пов'язаних з ними робіт. У ролі замовника може виступати сам інвестор або уповноважена ним особа, у тому числі консалтингова та/або інжинірингова організація, що спеціалізується на будівництві;

3) підрядник — організація чи індивідуальний підприємець, що на договірних засадах за плату підряджається виконувати на замовлення замовника проектно-вишукувальні, будівельні та пов'язані з ними роботи.

Особливості соціально-економічних відносин у сфері будівництва визначаються продукцією будівництва — введеними в дію виробничими потужностями, об'єктами невиробничого призначення та інфраструктури, включаючи необхідне для їх експлуатації обладнання. Особливостями техніко-економічного характеру є [4]:

- неоднорідність і своєрідність виробленої продукції, яка відрізняється за характером виробництва і функціональним призначенням, що вимагає індивідуальних підходів до кожного споруджуваного об'єкта, враховуючи його призначення та використання, місце будівництва, вигоди замовника;

- нерухомість будівельних об'єктів (будівництво відбувається, зазвичай, у тому самому місці, де використовується), що вимагає мо-

більності засобів виробництва, адже протягом процесу будівництва всі засоби виробництва і робоча сила повинні переміщуватись на будівельному майданчику залежно від фаз технологічного циклу, а це суттєво збільшує виробничі витрати, пов'язані із транспортуванням, монтажем, демонтажем обладнання, будівельних машин і механізмів, переміщенням робочої сили тощо;

- вплив на виробничий процес природно-кліматичних умов, що вимагає для кожного конкретного випадку своїх конструктивно-компонувальних рішень, зміни оплати праці будівельників залежно від умов виконання робіт, пори року, температурного режиму тощо;

- вплив фактора часу, що виявляється у досить тривалому виробничому циклі, який, своєю чергою, зумовлює тривалі терміни окупності капітальних вкладень і наявність незавершеного виробництва;

- високий рівень одноразових витрат, необхідних для початку виробничого циклу і виведення коштів з обороту на тривалий період, що означає їх фактичне замороження до певного часу;

- специфічні товарні відносини між виробником та споживачем будівельної продукції, що виникають ще до початку виробничого процесу і реалізуються через систему договірних відносин.

При цьому функціонування держави пов'язане з трансакційними витратами. І вони тим більше, чим у більшій кількості трансакцій держава виступає як гарант виконання умов контракту. Чим активніша роль держави в специфікації і захисті прав

власності, тим складніше внутрішня структура апарату управління і більше інформації, що циркулює в ній, спотворюється. Тому поряд з “провалами” ринку варто враховувати і “провали” держави, до числа яких на сьогодні можна віднести [2]:

- невідповідність доходів і витрат — державу значно важче перетворити на банкрута, навіть якщо вона виявляється нездатною виконувати взяті на себе зобов’язання;

- відсутність чітких критеріїв ефективності діяльності держави: державні структури підміняють їх самостійно розробленими стандартами, і тоді діяльність держави оцінюється заданими нею самою критеріями (зростання бюджетних надходжень, експансії державного контролю тощо);

- висока ймовірність досягнення результатів, відмінних від поставлених завдань: зростання інформаційних витрат і витрат моніторингу та контролю, що супроводжує розвиток держави, створює передумови для відхилення реалізованих завдань від поставлених;

- нерівномірний розподіл ресурсів підприємницьких структур, у зв’язку з чим доводиться вибирати між двома недосконалими альтернативами: розподіл прав власності здійснюється на основі ринкового обміну, що функціонує без витрат, з приватними гарантіями виконання контракту та передачею контролю за обміном повноваженнями державі, що діє в інтересах сторін контракту.

З огляду на досліджувані аспекти, варто зазначити, що останніми роками значного поширення набувають новітні концепції та стратегії держав-

ного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві:

- неоінституційна концепція;
- концепція FutureStep;
- концепція “активізуючої держави”;
- концепція політичних мереж;
- мікростратегічна концепція;
- концепція “управління за результатами”;
- концепція змін;
- концепція або стратегія державно-приватного партнерства.

Кожна з наведених стратегій передбачає забезпечення гнучкого механізму державного регулювання соціально-економічних відносин з послідовним вдосконаленням його взаємодії з різними сферами державної діяльності.

Якщо говорити про сутність нової інституційної теорії та її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, то вона робить акцент на “аналізі трансакційних витрат”, формуючи оригінальну теоретичну базу для вирішення проблеми ефективності різних інституційних форм та координації взаємодій між різними суб’єктами управління. На думку представників цієї теорії, враховуючи трансакційні витрати, можна домогтися найбільшої ефективності публічного управління [5].

Концепція FutureStep — це новий процес стратегічного управління, який допомагає компаніям, особливо великим багатонаціональним корпораціям, що адаптуються, зробити такі характеристики компанії, як гнучкість і швидке реагування, невід’ємною частиною кожного аспекту своєї діяльності. Цей підхід до стратегічного управління є модуль-

ним інструментом. Його частини можуть бути використані як незалежно, так і в рамках цілої програми як інструкція із стратегічного ухвалення рішень. Основна увага фокусується на тому, що організація може зробити сьогодні, аби збільшити свою здатність до адекватних дій і стійкого розвитку соціально-економічних відносин у майбутньому [6].

У межах концепції “активізуючої держави” завдання органів державного управління визначаються під час суспільної дискусії, а між суспільством і державою розвивається співробітництво і розділяється відповідальність. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника; встановлює рамки відповідальності громадян у цих рамках. Таким чином, найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання. Модель “активізуючої держави” передбачає побудову та вивчення держави у чотирьох вимірах [7]:

- держава як гарант забезпечення виробництва та надання послуг;
- держава як надавач послуг для суспільства, якщо це диктують, наприклад питання безпеки або якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші суб’єкти;
- держава як інститут, що створює рамки суспільної активності та умови громадянам для вирішення проблем;
- держава як інститут нагляду за суспільною та економічною діяльністю.

Основним елементом наступної концепції є поняття “політична мережа” (policy network) [8]. У загально-

му вигляді під мережею розуміється система державних і недержавних суб’єктів у певній сфері політики, які взаємодіють між собою на базі ресурсної залежності з метою досягнення згоди з певного питання, використовуючи при цьому формальні й неформальні норми [9]. Варто зазначити, що відповідно до цієї концепції соціально-економічні відносини більше не контролюються виключно державними суб’єктами влади, інструменти є розсіяними, а матеріальні ресурси, що є об’єктами цих відносин, розподіляються між різноманітними учасниками зазначених відносин. Функція координування учасників соціально-економічних відносин більше не належить центральному керівництву, а формується шляхом цілеспрямованих інтеракцій між індивідуальними суб’єктами ринку.

Ще однією концепцією стала мікростратегічна концепція “Мікростратегії як альтернатива довгостроковому стратегічному плануванню в умовах невизначеності”, яку розробили Д. Логан і Х. Фішер-Райт. Дослідивши дані про діяльність приблизно 24 тис. осіб майже за 10 років, автори дійшли висновку, що найбільш успішними були ті лідери, які в своїй роботі використовували мікростратегії (стратегії, орієнтовані на короткий термін), рухаючись від однієї короткострокової мети до іншої. Мікростратегії складаються у певну систему більш-менш важливих планів. Замість того, щоб заздалегідь планувати всі майбутні кроки, краще розбивати їх на мікростратегії. Це дасть змогу організації вчитися і коригувати свої дії у процесі досягнення глобальної мети [10].

Концепцію “управління за цілями, результатами” (МВО — Management by Objectives), яка переживає сьогодні своє “відродження”, розробив у середині 60-х років ХХ ст. американський вчений П. Друкер, один з найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу. Він вважав, що дана концепція — це метод підвищення ефективності організації, згідно з якою діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Практика використання МВО показала, що П. Друкер був правий: основні вигоди, які несе впровадження даної системи в організації, — це підвищення продуктивності праці за рахунок чітких орієнтирів у кожного працівника організації та підвищення вмотивованості персоналу за рахунок його участі в постановці власних завдань [5].

Концепція змін ґрунтується на тому, що ефективна формальна стратегія повинна містити в собі основні ланцюги, найбільш істотні елементи обмежувальної політики, та послідовність основних дій. Ефективні стратегії розвиваються навколо декількох ключових концепцій і напрямів розвитку соціально-економічних відносин. Стратегія має справу не тільки з непередбачуваними, але і з невідомими чинниками. У складній організації повинна бути ієрархія взаємопов'язаних і підтримуючих стратегій між різними учасниками відносин [11].

Під концепцією або стратегією державно-приватного партнерства переважно розуміється узгодження

цілей і забезпечення балансу інтересів держави і бізнесу в рамках реалізації соціально-економічних проєктів, націлених на досягнення спільної вигоди. У даному трактуванні ДПП включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором не тільки в економіці, але і в інших сферах суспільного життя — політиці, культурі, науці [12].

Залежно від трактування сутності партнерства до його базових ознак відносять [13]:

- сторонами державно-приватного партнерства є держава і приватний бізнес, а також суспільство;
- взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі;
- взаємодія сторін має рівноправний характер;
- державно-приватне партнерство має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість;
- у процесі взаємодії на основі державно-приватного партнерства консолідуються, об'єднуються ресурси і вклади сторін;
- фінансові ризики і затрати, а також досягнуті результати розподіляються між сторонами у визначених наперед пропорціях.

Водночас І. Брайловський, досліджуючи державно-приватне партнерство, визначає, що потенційні вигоди використання такої форми економічної взаємодії, як державно-приватне партнерство можуть складатися з того, що даний формат взаємин бізнесу і влади може забезпечити [14]:

- більшу ефективність, а також економію часу при реалізації проєктів і здійсненні робіт за рахунок використання учасниками парт-

нерства своїх найбільш сильних сторін;

- різноманітність у підходах до розробки і подальшого здійснення проектів за рахунок використання різних методів і розширення числа можливих варіантів;

- більш високу якість економіко-управлінських рішень при реалізації спільних проектів, що забезпечується кваліфікацією представників бізнесу і найбільш повне врахування суспільних потреб і соціальної значимості, яку забезпечують представники органів управління;

- інтеграцію суб'єктів бізнесу в громадське життя за рахунок його безпосереднього залучення до реалізації соціально-значущих проектів;

- підвищення якості надаваних товарів і послуг за рахунок установа більш жорсткого державного контролю;

- зниження соціальної напруги і негативного відношення до бізнесу з боку населення за рахунок визнання його внеску у вирішенні соціальних проблем.

Використання зазначеної форми взаємодії між державою та приватним сектором набуває поширення переважно в тих будівельних проектах, де існує потреба та ряд можливостей щодо вирішення великомасштабних завдань соціально-економічної сфери.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Визначено вісім концепцій та стратегій регулювання соціально-економічних відносин у будівництві. Підсумовуючи викладене, можна передбачити, що досліджені концепції та стратегії у розгляді сучасної моделі державного регулю-

вання соціально-економічних відносин у будівельному комплексі дають можливість розробити теоретичну модель досліджуваного об'єкта, сформувати системний підхід у проведенні досліджень в галузі будівництва, а також обрати ефективний метод вирішення окреслених питань. Важливим заходом у вирішенні соціально-економічних проблем у будівельному комплексі є застосування регулюючих базисів, які спроможні впливати на швидкість економічних процесів, сприяти підвищенню ефективності рішень в аспекті державного регулювання, а також змінювати можливу дистанцію у наявних відмінностях. Комплексне питання більш ефективного застосування концепцій державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві потребує подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Залуніна О. М.* Розвиток будівельного сектору України за останні роки / О. М. Залуніна // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки. — 2014. — Вип. 5. — Ч. 1. — С. 174–177.
2. *Шутенко Л. М.* Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання / Л. М. Шутенко // Синергетичні аспекти формування економічних параметрів будівельних структур в умовах ринку : матер. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. / Харків, обл. держ. адм., Харків, нац. акад. міськ. госп-ва. — Харків : ХНАМГ, 2011. — С. 5–6.
3. *Вінник О. М.* Господарське право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — 2-ге вид., змін. та допов. /

- О. М. Вінник. — К. : Правова єдність, 2009. — 766 с.
4. *Мелко В. Л.* Теоретичні підходи до державного регулювання галузі будівництва / В. Л. Мелко // Державне управління. — 2017. — № 1 (57). — С. 61–68.
 5. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации / И. А. Мальковская // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Политология. — 2006. — № 8. — С. 27–43.
 6. *Шульгіна Л. М.* Сучасні концепції стратегічного управління інноваційним розвитком підприємства / Л. М. Шульгіна, В. В. Юхименко // Маркетинг і менеджмент інновацій. — 2011. — № 3 (2). — С. 79–84.
 7. *Гаман-Голутвина О.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О. Гаман-Голутвина // Полис. — 2007. — № 4. — С. 46–58.
 8. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. — М.: КДУ, 2004. — 416 с.
 9. *Листратов К. Е.* Управление политическими проектами: теория, методология, реальная политика / К. Е. Листратов // Вестник Моск. ун-та. Политические науки. — 2007. — № 6. — С. 20–30.
 10. *Dave Logan, Halee Fischer-Wright.* Micro strategies: The key to successful planning in uncertain times [Текст] // Leader to Leader. — 2009. — № 54. — Р. 45–52.
 11. *Henry Mintzberg.* The Strategy Process / Henry Mintzberg, James Brian Quinn, Sumatra Ghoshal. — 1998, р. 5–13.
 12. *Брайловський І. А.* PEST-класифікація ризиків державно-приватного партнерства / І. А. Брайловський // Схід:аналітично-інформаційний фаховий наукометричний журн. — 2013. — № 1 (121). — С. 15–19.
 13. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наук. пр. Кіровоградського нац. технічного ун-ту. Економічні науки. — 2010. — Вип. 17. — С. 10–19.
 14. *Брайловський І. А.* Мета і зміст державно-приватних партнерств / І. А. Брайловський // Технологічний аудит и резервы производства. — 2014. — № 1 (5). — С. 52–54.

REFERENCES

1. *Zalunina O. M.* (2014). Rozvytok budivelnoho sektoru Ukrainy za ostanni roky [Development of the building sector of Ukraine in recent years]. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii: Ekonomichni nauky — Scientific Bulletin of the Kherson State University. Series: Economic Sciences, 5, 1, 174–177 [in Ukrainian].
2. *Shutenko L. M.* (2011). Budivelna haluz yak ob'ekt derzhavnoho rehuliuвання [Construction industry as an object of state regulation]. Synerhetychni aspekty formuvannya ekonomichnykh parametriv budivelnnykh struktur v umovakh rynku — Synergetic aspects of formation of economic parameters of building structures in market conditions: Proceedings of International scientific practical internet conference. (p. 5–6). Kharkiv: KhNAMH [in Ukrainian].
3. *Vinnyk O. M.* (2009). Hospodarske pravo [Economic Law]. (2nd ed., rew). Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
4. *Melko V. L.* (2017). Teoretychni pidkhody do derzhavnoho rehuliuвання haluzi budivnytstva [Theoretical Approaches to State Regulation of the

- Construction Industry]. *Derzhavne upravlinnia — Public Administration*, 1 (57), 61–68 [in Ukrainian].
5. *Malkovskaya I. A.* (2006). Transformatsiya gosudarstva i evolyutsiya publichnogo administrirovaniya v usloviyakh globalizatsii [Transformation of the state and evolution of public administration in the conditions of globalization]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov. Politologiya — Bulletin of The Peoples' Friendship University of Russia. Political science*, 8, 27–43 [in Russian].
 6. *Shulhina L. M., Yukhymenko V. V.* (2011). Suchasni kontseptsii stratehichnoho upravlinnia innovatsiinym rozvytkom pidpriemstva [Contemporary Concepts of Strategic Management of Innovative Development of the Enterprise]. *Marketynh i menedzhment innovatsii — Marketing and Management of Innovations*, 3 (2), 79–84 [in Ukrainian].
 7. *Gaman-Golutvina O.* (2007). Menyayushchayasya rol gosudarstva v kontekste reform gosudarstvennogo upravleniya: otechestvennyy i zarubezhnyy opyt [The changing role of the state in the context of public administration reforms: domestic and foreign experience]. *Polis*, 4, 46–58 [in Russian].
 8. *Degtyarev A. A.* (2004). Prinyatie politicheskikh resheniy [Making political decisions]. *Myiv: KDU* [in Russian].
 9. *Listratov K. E.* (2007). Upravlenie politicheskimi proektami: teoriya, metodologiya, realnaya politika [Political Project Management: Theory, Methodology, Real Politics]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Politicheskie nauki — Moscow University Bulletin. Political science* — 6, 20–30 [in Russian].
 10. *Logan D., Fischer-Wright H.* (2009). Micro strategies: The key to successful planning in uncertain times. *Leader to Leader*, 54, 45–52 [in English].
 11. *Mintzberg H., Brian Q. J., Ghoshal S.* (1998). *The Strategy Process*. London; New York: Prentice Hall [in English].
 12. *Brailovskyi I. A.* (2013). PEST-klassyfikatsiia ryzykiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [PEST-classification of risks of public-private partnership]. *Skhid — East*, 1(121), 15–19 [in Ukrainian].
 13. *Pavliuk K. V., Pavliuk S. M.* (2010). Sutnist i rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva v sotsialno-ekonomichnomu rozvytku derzhavy [The essence and role of public-private partnership in the socio-economic development of the state]. *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky — Scientific works of Kirovohrad national technical university. Economic Sciences*, 17, 10–19 [in Ukrainian].
 14. *Brailovskyi I. A.* (2014). Meta i zmist derzhavno-pryvatnykh partnerstv [Purpose and content of public-private partnerships]. *Tekhnologicheskyy audit i rezervy proizvodstva — Technological audit and production reserves*, 1 (5), 52–54 [in Ukrainian].

УДК: 332.1

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-219-229>

Науменко Костянтин Валерійович,

старший викладач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: zuiber1978@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

Науменко Константин Валерьевич,

старший преподаватель кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, вул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: zuiber1978@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829



Naumenko Konstantin Valerievich,

Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: zuiber1978@ukr.net

ORCID: 0000-0002-7266-3829

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Анотація. Розглянуто особливості методів державного управління, які використовуються у суспільному середовищі. Досліджено міжнародний досвід нормативно-правового регулювання суспільної діяльності. Встановлено залежність між суспільними явищами та особливостями державного управління в історичному, правовому, соціальному та економічному аспектах. Досліджено ефективність вітчизняних методів на основі міжнародного досвіду. Представлено власну класифікацію методів державного управління громадянським суспільством. Надано визначення поняття громадянського суспільства як феномену з розвиненими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами, незалежне від держави, який взаємодіє з ним. Методологія теоретико-правового аналізу громадянського суспільства охоплює такі процеси, як досягнення свободи, рівності, справедливості та інших людських цінностей.

Зазначено, що наявність проблем у державному управлінні України, зокрема неефективна діяльність інститутів державної влади та органів місце-

вого самоврядування, корупція, відсутність ефективної взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства є наслідком ігнорування об'єктивних наукових підходів до формування цілісної та логічно правильно вибудованої системи управління суспільством; відсутністю стратегічного бачення удосконалення та розвитку держави та її інститутів на довготривалу і середньотривалу перспективу; відсутністю методології адаптації та впровадження передового зарубіжного досвіду державного управління, насамперед, країн – членів Європейського Союзу. Вирішення даної проблеми на шляху реформи державного управління може бути реалізовано через реформу політичного керівництва.

Ключові слова: державне управління, міжнародний досвід, методи суспільного управління, громадянське суспільство.

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Аннотация. Рассмотрены особенности методов государственного управления, используемых в общественной среде. Исследован международный опыт нормативно-правового регулирования общественной деятельности. Установлена зависимость между общественными явлениями и особенностями государственного управления в историческом, правовом, социальном и экономическом аспектах. Исследовано эффективность отечественных методов на основе международного опыта. Представлено собственную классификацию методов государственного управления гражданским обществом. Дано определение понятия гражданского общества как феномена с развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями между его членами, которое независимое от государства, взаимодействует с ним. Методология теоретико-правового анализа гражданского общества охватывает такие процессы, как достижение свободы, равенства, справедливости и других человеческих ценностей.

Отмечено, что наличие проблем в государственном управлении Украины, в частности неэффективная деятельность институтов государственной власти и органов местного самоуправления, коррупция, отсутствие эффективного взаимодействия между государством и институтами гражданского общества является следствием игнорирования объективных научных подходов к формированию целостной и логически правильно выстроенной системы управления обществом; отсутствием стратегического видения совершенствования и развития государства и его институтов на длительную и среднесрочную перспективу; отсутствием методологии адаптации и внедрения передового зарубежного опыта государственного управления, прежде всего, стран – членов Европейского Союза. Решение данной проблемы на пути реформы государственного управления может быть реализовано через реформу политического руководства.

Ключевые слова: государственное управление, международный опыт, методы общественного управления, гражданское общество.

METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CIVIL SOCIETY

Abstract. In the present article, features of methods of public administration, which are used in the social environment, are considered. The international experience of normative and legal regulation of social activity is studied. The relationship between social phenomena and peculiarities of state administration in the historical, legal, social, and economic aspects is established. The effectiveness of domestic methods based on international experience has been investigated. The author presents his own classification of methods of state management of civil society. The definition of the concept of civil society as a phenomenon with developed economic, cultural, legal and political relations between its members, independent of the state that interacts with it is given. Hence, the methodology of theoretical and legal analysis of civil society covers all aspects of life, such as the processes of achieving freedom, equality, justice and other human values.

It is noted that the presence of problems in the state administration of Ukraine, in particular ineffective activity of institutes of state power and local self-government, corruption, lack of effective interaction between the state and civil society institutions is the result of ignoring objective scientific approaches to the formation of a coherent and logically well-established system of management of society; lack of a strategic vision for the improvement and development of the state and its institutes for the long-term and medium-term perspective; lack of methodology for adaptation and introduction of advanced foreign experience of public administration, especially the countries of the European Union. The solution of this problem on the path to the reform of public administration can be realized through the reform of political leadership.

Keywords: public administration, international experience, methods of public administration, civil society.

Постановка проблеми. В умовах сучасної України має бути удосконалений механізм державного управління громадянським суспільством.

Необхідність викликана не лише завдяки логічним позиціям щодо управління громадянським суспільством, а й потребою вдосконалення нормативно правового регулювання суспільної діяльності які використовуються в суспільному середовищі.

Правова сутність громадянського суспільства як соціального явища розвивається в контексті всього істо-

ричного процесу в якості однієї з його сторін. Становлення логічної конструкції громадянського суспільства передбачає потребу в проведенні його правового аналізу. Такий підхід дає змогу позитивно вирішувати проблематику громадянського суспільства як правового феномену. Необхідно підкреслити, що право і всі його елементи, в основному, досліджуються засобами юридичної науки. З позицій юриспруденції дається визначення ролі права у забезпеченні життєдіяльності, досліджуються

структура правової дійсності, методологічні проблеми функціонування правової системи суспільства.

Громадянське суспільство — це феномен з розвиненими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами, незалежне від держави, який взаємодіє з ним. Звідси методологія теоретико-правового аналізу громадянського суспільства охоплює всі сторони життя, такі як процеси досягнення свободи, рівності, справедливості та інших людських цінностей.

Найповніше і наочніше показана структура теоретичного дослідження громадянського суспільства, права і держави в таблиці. Вона включає характеристику громадянського суспільства і його зв'язків з правом, розвиток суспільства під впливом права і держави, а також найважливіші правові питання життєдіяльності громадянського суспільства. Політичні науки відрізняються одна від одної своїм специфічним предметом дослідження — кутом зору, що робить одне і те саме явище об'єктом вивчення багатьох наук і спричиня-

Структура теоретичного дослідження громадянського суспільства

№ пор.	Характеристика громадянського суспільства та зв'язків з правом і державою	Розвиток громадянського суспільства під впливом права і держави	Дослідження важливіших правових питань життєдіяльності громадянського суспільства
1	Основні напрями методології теоретико-правового аналізу громадянського суспільства	Зміцнення правових основ громадянського суспільства	Громадянське суспільство як предмет правового дослідження
2	Розширення взаємозв'язків права і держави у громадянському суспільстві	Активна роль правової держави в розвитку громадянського суспільства	Методологічні аспекти громадянського суспільства, права і держави
3	Розвиток правових відносин з урахуванням інтересів громадянського суспільства	Досконалість теоретико-правових механізмів взаємозв'язків громадянського суспільства і держави	Договірні теорії формування держави і громадянського суспільства. Сучасний контрактualізм. Парадигма нового бачення процесу формування громадянського суспільства і держави на рубежі XX–XXI ст.
4	Зміцнення взаємозв'язків громадянського суспільства, особистості і права	Зміна динаміки відношення права і держави у громадянському суспільстві	Правовий статус особи в системі відносин громадянського суспільства: історичні та сучасні аспекти
5	Зміна співвідношення приватного права в громадянському суспільстві	Дієвість приватно-правових та публічно-правових договорів	Становлення і розвиток приватного права в Україні. Публічно-правові методи регулювання відносин у громадянському суспільстві

Розроблено автором.

ється необхідністю інтеграції сучасного знання про взаємодію права, держави, суспільства. Ця обставина і змушує спеціально, хоча і схематично, віднести інтереси права до інтересів громадянського суспільства, визначити теоретико-правової кут зору, відмежувати його від суміжних сфер суспільствознавства.

Законність і правопорядок у громадянському суспільстві безпосередньо пов'язані з механізмом правового регулювання і його основними структурними елементами — нормами права, правовідносинами, актами реалізації юридичних прав і обов'язків, правопорядком як метою правового регулювання суспільних відносин.

Однак при всій справедливості зазначених точок зору проблема залишається невирішеною: у сферу дослідження включаються тільки ті аспекти, які є правовими у вивченні держави, але в стороні залишаються інші, які пов'язані з аналізом сутності, походження правового суспільства, його соціальної та юридичної природи і корелятив.

Таким чином, розкриття природи філософії та права, вирішення питання про місце і роль громадянського права в системі сучасного гуманітарного знання — це не дві, а одна єдина проблема, так як тільки аналіз громадянського суспільства, соціальних феноменів і, насамперед, цивільного права, дає можливість розкрити специфіку правового дослідження такого явища, як взаємодія інститутів усього суспільства. В іншому випадку натуралістичний підхід до соціальної реальності, громадянського суспільства та історії, попри всі декларації,

може виявитися неподоланим. Сама логіка аналізу зв'язку громадянського суспільства і права апелює до проблематики юриспруденції відповідно до специфіки її пізнання соціальних явищ, у тому числі й правових.

Таким чином, попри знану кількість наукових підходів до управління громадянським суспільством проблема вдосконалення методів держаного управління залишається не вирішеною, оскільки відсутні стандартизовані механізми ідентифікації потреб громадянського суспільства, критерії таких потреб та класифікації відповідних механізмів держаного управління.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. В останній час дуже погіршилась економіка держави.

Позитивний момент — це продовження співпраці з МВФ. Якщо вона продовжиться, в 2018 р. Україна може отримати 3,5 млрд дол. траншу, що допоможе стабілізувати курс гривні й успішно виплатити зовнішні борги.

У 2019 р. закінчується мораторій на виплату боргу приватним власникам українських облігацій, на цей період перепадають президентські й парламентські вибори. Саме тому 2018 р. найбільш комфортний для переговорів про реструктуризацію зовнішнього боргу і відстрочки платежів.

Фактори, які стимулюють економічний розвиток: споживання і держвидатки, інвестиції, чистий експорт. Головний фактор — це інвестиції, які стимулюють створення робочих місць, виробництв, що імпортозамінні, або виробляють продукцію на експорт. У цьому випадку

іноземні інвестиції дуже важливі. Україні щорічно треба залучати 20 млрд дол. інвестицій для того, щоб розвиватися.

Основа наукового потенціалу лежить у наукових відкриттях, дисертаційних дослідженнях, наукових провадженнях, статтях. Але з урахуванням інформатизації в суспільстві наука стає більш доступною для громадян. Відповідно до наказу МОН від 31 жовтня 2013 р. № 1518 та Закону України від 23.05.2017 р. № 2053-VIII доступність науки для українців значно зростає, оскільки Закон № 2053-VIII гарантує державну підтримку освіти громадян з особливими потребами на всіх рівнях — від шкільного до вузівського. Це, своєю чергою, дає можливість задіяти науковий потенціал осіб з особливими потребами.

Корупція є значною проблемою в Україні. У 2017 р. в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International Україна посіла 131 місце з 176 досліджених країн поряд з М'янмою і Мексикою (у 2007 р. Україна займала 118 місце з 179 країн, досліджених протягом року). Міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young у 2012 р. поставила Україну в трійку найбільш корумпованих країн світу разом з Колумбією і Бразилією. Дипломатична служба Сполучених Штатів Америки описувала Україну часів президентства Леоніда Кучми і Віктора Ющенка як клептократію, як це впливає з витоку Wikileaks. Починаючи з 2014 р., корупція в Україні зростає. У квітні 2017 р. міжнародна аудиторська компанія ЕУ поставила Україну на перше місце в світі за рівнем корупції се-

ред 41 досліджуваних країн (у тому числі з Африки).

Основні пріоритети державної антикорупційної політики в Україні повинні визначатися у спеціальному нормативному акті — Антикорупційній стратегії. Антикорупційне агентство розробило проект Антикорупційної стратегії на 2018–2020 рр.

Наявність проблем у державному управлінні України, зокрема неефективна діяльність інститутів державної влади та органів місцевого самоврядування, корупція, відсутність ефективної взаємодії між державою та інститутами громадянського суспільства є наслідком ігнорування об'єктивних наукових підходів до формування цілісної та логічно правильно вибудованої системи управління суспільством; відсутністю стратегічного бачення удосконалення та розвитку держави та її інститутів на довготривалу та середньотривалу перспективу; відсутністю методології адаптації та впровадження передового зарубіжного досвіду державного управління насамперед країн — членів Європейського Союзу.

Вирішення цієї проблеми на шляху реформи державного управління може бути реалізовано через реформу політичного керівництва. Покладання на партнерів та громадянське суспільство створення взаємозалежності. Децентралізація та передача функцій державного управління нижчим рівням влади вимагає від них здатності виконувати ці функції. Проблеми координації функцій влади.

Метою статті є: розгляд особливостей використання методів державного управління, які використо-

вуються в суспільному середовищі. Дослідження міжнародного досвіду нормативно-правового регулювання суспільної діяльності. Аналіз залежності між суспільними явищами та особливостями державного управління в історичному, правовому, соціальному та економічному аспектах. Дослідження ефективності вітчизняних методів державного управління на основі міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення проблем громадянського суспільства пояснюється тим, що воно виступає своєрідним фундатором правової демократичної держави. Особливо це стосується перехідних суспільств, де відбуваються значні трансформації та існує низка протиріч.

Цьому питанню присвячені наукові праці таких вітчизняних учених, як М. О. Баймуратов, В. Ю. Барков, В. В. Горленко, Ю. М. Оборотов, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Т. В. Розова, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фризький та ін. Ці автори звертають увагу на процеси становлення і взаємодії громадянського суспільства і правової держави — демократичне середовище реалізації громадянських цінностей: свободи, справедливості тощо. Водночас слід зазначити, що стан розбудови та розвитку громадянського суспільства в Україні в доктринальному аспекті досліджений недостатньо. Основні концептуальні положення про громадянське суспільство були сформульовані такими видатними мислителями, як Дж. Локк, А. Фергюссон, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, А. де Токвіль та ін. Пізніше, починаючи з другої половини ХІХ ст., про феномен гро-

мадянського суспільства майже забули, і тільки у 80-ті роки ХХ ст. він був знову відновлений у політичній практиці. При всій різноманітності інтерпретацій зазначеного феномену ідея громадянського суспільства, на думку Ю. М. Оборотова, покликана була нагальною потребою “окреслити коло таких відносин, куди держава не може втручатися”. Такої думки додержувався й Ю. М. Тодика, який під громадянським суспільством розумів “систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління”. Але найбільш вдало системно та методологічно вивірену характеристику громадянського суспільства дав М. П. Орзіх, який під громадянським суспільством розуміє: по-перше, асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану; по-друге, це позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, що розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом самовияву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у правовільному (вільному від держав-

но-правового впливу) просторі суспільства.

Відповідно до ст. 1 Конституції Україна є демократичною правовою державою. Проте, фактично, на сьогодні Україна не є такою державою. Це пов'язано, насамперед, із тим, що у нашій державі ще й досі не створено громадянське суспільство. Адже, як відомо, одним із чотирьох рівнів, на яких має відбуватися зміцнення демократії, крім ідеології, інституцій та культури, є громадянське суспільство.

Причина такого стану речей полягає у відсутності досвіду існування громадянського суспільства або хоча б спроб його створення впродовж багатьох століть існування Української держави.

Висновок. Розгляд особливостей використання методів державного управління в Україні показав відсутність єдиних, стандартизованих підходів, що свідчить про недосконалу управлінську політику.

Дослідження міжнародного досвіду нормативно-правового регулювання суспільної діяльності дало можливість виділити найбільш вагомі аспекти державного управління, зокрема: консолідацію громадянського суспільства та державних органів управління; прозорість управлінської діяльності політичних кіл; демократичність політичних інституцій держави та довіра до політиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Вимог до вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти, наукових, ос-

вітньо-наукових установ, що надають освітні послуги за дистанційною формою навчання з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за акредитованими напрямками і спеціальностями / Наказ МОН від 30.10.2013 р. № 1518 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1857-13>

2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг” [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 2017. — № 30. — Ст. 322. — Режим доступу: <http://zakonrada.gov.ua/laws/show/2053-19>
3. UAH 1.5 b in budget funds embezzled since year-start, interior minister says (англ.). Economy. Interfax-Ukraine (18 June 2009).
4. Ukrainians Pessimistic about Country's Future; Confidence in Political Leaders Falling (англ.). International Foundation for Electoral Systems (13 September 2011). Перевірено 10 квітня 2016 р. Статичний 11 жовтня 2011 р.
5. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні (укр.) // ti-ukraine (25 янв. 2017).
6. Transparency International Corruption Perceptions Index 2007 Table
7. Viktor Tkachuk. People First: The latest in the watch on Ukrainian democracy (англ.) // Kyiv Post (11 Sept. 2012).
8. Clearer Picture (англ.) // Kyiv Post (2 September 2011).
9. Сергій Дацюк. Корупційна стабільність як ілюзія (укр.) // Українська правда (4 апр. 2017).
10. Сергій Дацюк. Можливі наслідки неадекватності (укр.) // Українська правда (11 апр. 2017).

11. Рейтинг корупції Е&У: Україна на першому місці серед 41 країни (укр.) // Ліга. Новости (10 апр. 2017).
12. Уряд схвалив проект Закону України “Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupciynu-strategiyu-na-2018-2020-roki>
13. Кого покарає Міжнародний кримінальний суд? Міфи та реалії звіту щодо України [Електронний ресурс] // Європейська правда. Процитовано 2017-01-22. — Режим доступу: www.narodnapravda.com.ua/politics
14. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю.Н. Оборотова. — Х.: ООО “Одисей”, 2005. — С. 58.
15. Основи правознавства: навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — Одеса: Юрид. літ., 2005. — С. 67–68.
16. Конституційне право України / за ред.: Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 187.
17. Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю. Н. Оборотова. — Х.: ООО “Одисей”, 2005. — С. 58.
18. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 187.
19. Основи правознавства: навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — Одеса: Юрид. літ., 2005. — С. 67–68.
20. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.
- lyvosti [Ukrainian Economy-2018: Risks, Challenges and Opportunities]. ukr.segodnya.ua. Retrieved from <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukrainskaya-ekonomika-2018-riski-vyzovy-i-vozmozhnosti-1103384.html> [in Ukrainian].
2. Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy “Pro zatverdzhennia Vymoh do vyshchych navchalnykh zakladiv ta zakladiv pisliadyplomnoi osvity, naukovykh, osvitno-naukovykh ustanov, shcho nadaiut osvitni posluhy za dystantsiinoiu formoiu navchannia z pidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii fakhivtsiv za akredytovany my napriamamy i spetsialnostiamy” : vid 30.10.2013, № 1518 [Order of the Ministry of Education and Science “On the approval of the requirements for higher education institutions and institutions of postgraduate education, scientific, educational institutions providing educational services in the form of distance learning in preparation and advanced training of specialists in accredited areas and specialties” from 30.10.2013, № 1518]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1857-13> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro osvitu” shchodo osoblyvosti dostupu osib z osoblyvymy osvitnimy potrebamy do osvitnikh posluh” [The Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine “On Education” regarding the peculiarities of access of persons with special educational needs to educational services”]. (2017). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2053-19> [in Ukrainian].
4. UAH 1.5 b in budget funds embezzled since year-start, interior minister says (June 18, 2009). Interfax-Ukraine [in English].

REFERENCES

1. *Ishchenko A.* (2018). *Ukrainska ekonomika-2018: ryzyky, vyklyky ta mozh-*

5. Ukrainians Pessimistic about Country's Future; Confidence in Political Leaders Falling (September 13, 2011). International Foundation for Electoral Systems [in English].
6. Bezkar'nist ta nedii'ive pravosu'ddia trymaiut Ukrainu na koruptsiinomu dni [Impunity and ineffective justice hold Ukraine on the day of corruption]. (January 25, 2017). ti-ukraine. Retrieved from <https://ti-ukraine.org/news/bezkar'nist-ta-nedii'ive-pravosu'ddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/> [in Ukrainian].
7. Corruption Perceptions Index 2007 (2007). www.transparency.org. Retrieved from https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007/0 [in English].
8. Tkachuk V. (September 11, 2012). People First: The latest in the watch on Ukrainian democracy. www.kyivpost.com. Retrieved from <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/people-first-the-latest-in-the-watch-on-ukrainian-democracy-8-314837.html> [in English].
9. Onyshkiv Yu. (September 2, 2011). Clearer Picture www.kyivpost.com. Retrieved from <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/clearer-picture-112083.html> [in English].
10. Datsiuk S. (April 4, 2017). Koruptsiina stabilnist yak iliuziia [Corruption stability as an illusion]. blogs.pravda.com.ua. Retrieved from <https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/58e3457a818a8/> [in Ukrainian].
11. Datsiuk S. (April 11, 2017). Mozhlyvi naslidky neadekvatnosti [Possible consequences of inadequacy]. blogs.pravda.com.ua. Retrieved from <https://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/58ec8d14f0338/> [in Ukrainian].
12. Reitynh koruptsii E&Y: Ukraina na pershomu mistsi sered 41 krainy [E&Y Corruption rate: Ukraine ranked first among 41 countries]. (April 10, 2017). ua-news.liga.net. Retrieved from https://ua-news.liga.net/politics/news/rejting_korupts_e_y_ukra_na_na_pershomu_m_sts_sered_41_kra_ni [in Ukrainian].
13. Uriad skhvalyv proekt Zakonu Ukrainy "Pro Antykoruptsiinu stratehiiu na 2018–2020 roky" [Government approved bill on the anti-corruption strategy for 2018–2020]. (April 25, 2018). www.kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnu-strategiyu-na-2018-2020-roki> [in Ukrainian].
14. Hnatovskiyi M. (November 17, 2016). Koho pokaraie Mizhnarodnyi kryminalnyi sud? Mify ta realii zvituvshchodo Ukrainy [Who will be sentenced by the International Criminal Court? Myths and Reality of the Report on Ukraine]. www.eurointegration.com.ua. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2016/11/17/7057564/> [in Ukrainian].
15. Polityka [Politics]. (n.d.). www.narodnapravda.com.ua. Retrieved from www.narodnapravda.com.ua/politics [in Ukrainian].
16. Oborotov Yu. N. (Eds.). (2005). Teoriya gosudarstva i prava v voprosakh i otvetakh [Theory of State and Law in Questions and Answers]. Kharkiv: OOO "Odisey" [in Russian].
17. Kivalov S. V., Orzikh M. P. (Eds.). (2005). Osnovy pravoznavstva [Fundamentals of jurisprudence]. Odesa: Yurydychna literatura [in Ukrainian].
18. Todyka Yu. M., Zhuravskiyi V. S. (Eds.). (2002). Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

19. *Oborotov Yu. N.* (Eds.). (2005). *Teoriya gosudarstva i prava v voprosakh i otvetakh* [Theory of State and Law in Questions and Answers]. Kharkiv: OOO "Odisey" [in Russian].
20. *Kivalov S. V., Orzikh M. P.* (Eds.). (2005). *Osnovy pravoznavstva* [Fundamentals of jurisprudence]. Odesa: Yurydychna literatura [in Ukrainian].
21. *Todyka Yu. M., Zhuravskiy V. S.* (Eds.). (2002). *Konstytutsiine pravo Ukrainy* [Constitutional Law of Ukraine]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
22. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].



УДК : 351/354

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-230-240)

2224-2019-17-2-230-240

Прав Юрій Григорович,

кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук, заступник завідуючого кафедри менеджменту, Навчально-науковий інститут менеджменту, економіки і фінансів Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vseгда_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Прав Юрий Григорьевич,

кандидат экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования Учебно-научного института международных отношений и социальных наук, заместитель заведующего кафедры менеджмента, Учебно-научный институт менеджмента, экономики и финансов Межрегиональной Академии управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. : +38 (067) 273 95 33, e-mail: vseгда_prav@ukr.net

менеджмента, Учебно-научный институт менеджмента, экономики и финансов Межрегиональной Академии управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. : +38 (067) 273 95 33, e-mail: vseгда_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

Prav Yuriy Grigorievich,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Educational-Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, Deputy Head of the Department of Management, Institute for Management Studies, Economics and Finance, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (067) 273 95 33, e-mail: vseгда_prav@ukr.net

ORCID: 0000-0003-0701-9479

БУДІВЕЛЬНА ГАЛУЗЬ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розглядаються актуальні питання розвитку будівельної галузі України з урахуванням трансформаційних процесів національної економіки та переходу на євроінтеграційний вектор розвитку. Будівельна галузь є однією з галузей мультиплікаторів, які здатні забезпечити зростання супутніх галузей народного господарства (для галузі будівництва це понад 70 галузей промисловості), забезпечити інвестиційну привабливість економіки. Актуальність розвитку будівельної галузі також полягає у соціальному забезпе-

ченні через реалізацію проектів будівництва комерційної нерухомості з метою розвитку малого та середнього бізнесу та житлових площ для вирішення соціально-побутових питань населення. Таким чином, актуальність розвитку будівельної галузі визначає необхідність пошуку механізмів державного регулювання у будівництві з метою забезпечення ефективного функціонування будівельної сфери. Дієвим механізмом забезпечення розвитку економіки є налагодження раціональної системи державного управління. Система державного управління включає у себе комплекс взаємоузгоджуваних механізмів впливу на суб'єкт управління з метою реалізації управлінських функцій держави: планування, прогнозування, регулювання, організації, моніторингу, контролю — шляхом наділення владними повноваженнями органи державної влади відповідно до ієрархічної структури чи делегування владних повноважень у межах, зазначених чинним законодавством, органам громадського контролю або приватним структурам. Реалізація управлінських цілей полягає у розробці організаційно-економічного механізму через реалізацію управлінських функцій, застосування інформаційно-аналітичного забезпечення та формування умов для їх практичного впровадження. Отже, у статті розглядаються теоретико-методичні підходи до розвитку ефективних механізмів державного управління галуззю будівництва з урахуванням вимог національного будівельного ринку, стратегічних цілей розвитку економічної системи країни та максимальної реалізації потенціалу будівельної галузі для забезпечення її конкурентоспроможності в умовах євроінтеграційних процесів та виходу на світові ринки збуту.

Ключові слова: державне управління, будівельна галузь, механізми державного управління.

СТРОИТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы развития строительной отрасли Украины с учетом трансформационных процессов национальной экономики и перехода на евроинтеграционный вектор развития. Строительная отрасль является одной из отраслей мультипликаторов, которые способны обеспечить рост сопутствующих отраслей народного хозяйства (для отрасли строительства это более 70 отраслей промышленности), обеспечить инвестиционную привлекательность экономики. Актуальность развития строительной отрасли также заключается в социальном обеспечении через реализацию проектов строительства коммерческой недвижимости с целью развития малого и среднего бизнеса и жилых площадей для решения социально-бытовых вопросов населения. Таким образом, актуальность развития строительной отрасли определяет необходимость поиска механизмов государственного регулирования в строительстве с целью обеспечения эффективного функционирования строительной сферы. Действенным механизмом обеспечения развития экономики является налаживание рациональной системы государственного управления. Система государственного

управления включает в себя комплекс взаимосвязанных механизмов влияния на субъект управления с целью реализации управленческих функций государства: планирование, прогнозирование, регулирование, организации, мониторинга, контроля — путем наделения властными полномочиями органы государственной власти в соответствии с иерархической структурой, или делегирование властных полномочий в пределах, определенных действующим законодательством, органам общественного контроля или частным структурам. Реализация управленческих целей состоит в разработке организационно-экономического механизма через реализацию управленческих функций, применение информационно-аналитического обеспечения и формирования условий для их практического внедрения. Итак, в статье рассматриваются теоретико-методические подходы к развитию эффективных механизмов государственного управления отраслью строительства с учетом требований национального строительного рынка, стратегических целей развития экономической системы страны и максимальной реализации потенциала строительной отрасли для обеспечения ее конкурентоспособности в условиях интеграционных процессов и выхода на мировые рынки сбыта.

Ключевые слова: государственное управление, строительная отрасль, механизмы государственного управления.

CONSTRUCTION AREA AS A GOVERNMENT GOVERNANCE OBJECT

Abstract. The article deals with the actual issues of development of the construction industry of Ukraine, taking into account the transformational processes of the national economy and the transition to the European integration vector of development. The construction industry is one of the sectors of multipliers that can provide the growth of related branches of the national economy (for the construction industry it is more than 70 industries), to provide investment attractiveness of the economy. The urgency of the development of the construction industry is also the social security through the realization of commercial real estate construction projects aimed at the development of small and medium businesses and residential areas for solving social and household issues. Thus, the urgency of the development of the construction industry determines the need to find mechanisms for state regulation in construction in order to ensure the effective functioning of the construction industry. An effective mechanism for ensuring economic development is the establishment of a rational system of public administration. The system of public administration includes a complex of interconnected mechanisms of influence on the subject of management with a view to the implementation of government functions of the state: planning, forecasting, regulation, organization, monitoring, control — by allocating power authorities of state authorities in accordance with the hierarchical structure or delegation of authority in within the limits defined by the current legislation to the bodies of public control or private structures. The implementation of managerial functions consists in developing an organizational and economic mechanism through

the implementation of managerial functions, the use of information and analytical support and the formation of conditions for their practical implementation. Consequently, the article deals with theoretical and methodological approaches to the development of effective mechanisms of state management of the construction industry taking into account the requirements of the national construction market, strategic goals of the development of the country's economic system and the maximum realization of the potential of the construction industry to ensure its competitiveness in the conditions of European integration processes and entry into the world markets.

Keywords: public administration, construction industry, mechanisms of state administration.

Постановка проблеми. В умовах трансформаційних процесів сучасної економічної системи до вимог європейського економічного простору особливої актуальності набувають процеси реформування механізмів державного управління різними галузями економічної діяльності. Будівельна галузь є локомотивом економічного розвитку, адже інвестиційні впливання у будівництво забезпечують розвиток супутніх галузей економіки, як наприклад, транспорту, розвитку інфраструктури, зв'язку, промисловості будівельних матеріалів, активізують фінансово-економічні процеси та забезпечують підвищення соціальних стандартів та розвиток малого і середнього бізнесу шляхом забезпечення їх цивільними будівельними об'єктами і комерційною нерухомістю. Державне управління має на меті забезпечення стабільного розвитку економічних систем через сталість фінансово-економічних показників окремих галузей. Раціоналізація економічних процесів забезпечується шляхом впровадження політичних, соціальних, економічних механізмів на рівні

держави, що покликані раціоналізувати витрати виробництва та знизити навантаження на державний бюджет шляхом забезпечення приросту ВВП через збільшення доходів реального сектору економіки. Отже, ключовою роллю перетворень, які мають бути забезпеченні через запровадження інноваційних механізмів державного регулювання, є проведення якісно нових змін та забезпечення якісно нового рівня виробничого процесу через механізми державного регулювання. Будівельна галузь забезпечує розвиток економічної системи через створення основних фондів виробничого і невиробничого призначення, забезпечуючи побутові, соціальні потреби, споживаючи продукцію інших галузей народного господарства, збільшуючи кількість робочих місць та забезпечуючи застосування інноваційних виробничих технологій. Отже, питання розробки ефективних механізмів державного управління будівельною галуззю для забезпечення її сталого розвитку є актуальним та має практичну значущість в умовах соціально-економічної кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Актуальність теми обумовила велику кількість досліджень та публікацій, що їй присвячені. Зокрема, О. Ф. Андрійко визначав нормативну базу державної регуляторної політики у галузі економіки [1]. В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов розробляли питання організаційно-правового забезпечення державного регулювання економічної діяльності в Україні [2]. О. М. Непомнячий визначив одним із пріоритетів державного регулювання будівництва створення умов для децентралізації процесів управління галуззю, підтверджуючи ефективність такого механізму світовим досвідом [3]. О. В. Стукаленко було розглянуто теоретичні основи державного регулювання економічної діяльності з урахуванням специфіки галузі будівництва [4]. А. Берктуа розглядав економічні аспекти розвитку будівельної галузі, в тому числі питання створення сприятливих економічних умов для розвитку будівництва на рівні держави [5]. Д. В. Ісаєнком розглядалися питання забезпечення сталого розвитку будівельної галузі через реалізацію механізмів державного регулювання [6]. О. І. Угодніковою було розроблено організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку будівельної галузі через підвищення ефективності реалізації управлінських функцій [7]. В. Ф. Беседін, А. С. Музичука визначили шляхи підвищення інвестиційно-інноваційної діяльності будівельної галузі як головного елементу забезпечення її розвитку [8]. У монографії

В. В. Цветкова, В. П. Горбатенко визначено пріоритетні напрями розвитку українського суспільства через реалізацію механізмів управління економічною діяльністю на державному рівні [9]. Міжнародний досвід забезпечення ефективного державного управління будівельною галуззю через реалізацію інноваційних управлінських механізмів акумульований у роботі О. М. Козич [10]. Проте, незважаючи на велику увагу авторів до розробки даної проблематики, залишається невирішеним питання побудови ефективного механізму державного управління у будівництві для забезпечення інноваційно-інвестиційної привабливості та сталого розвитку галузі в умовах трансформації національної економічної системи до європейських парадигм розвитку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Для забезпечення ефективної системи управління економічною діяльністю на державному рівні важливим є формування системної, комплексної програми розвитку окремої галузі народного господарства, що заснована на побудові організаційно-економічного механізму через реалізацію управлінських функцій, застосування інформаційно-аналітичного забезпечення програми та формування умов для її практичного впровадження. Розробка цієї програми має бути заснована на аналізі проблемних “зон” розвитку економіки держави у таких аспектах, де держава виступає гарантом та регуляторним органом у відносинах між представниками приватного сектору. Відсутність гар-

монізованого підходу до реалізації управлінських функцій держави у системі “держава – приватний сектор – соціум” призводить до негативного соціально-економічного ефекту. Це супроводжується проблемами:

- нераціональне співвідношення витрат та доходів державного бюджету через соціальну нестабільність та відсутність умов для розвитку реального сектору економіки;
- розмитість критеріїв забезпечення ефективності виробничих процесів та кінцевого продукту виробництва, що створює умови для “подвійних стандартів” регуляторних органів, що здійснюють перевірку приватного сектору;
- відсутність системи нормативно-правового забезпечення стандартизації виробничих процесів;
- відсутність системи забезпечення моніторингу та контролю відповідності планових та фактичних показників розвитку економічних систем через реалізацію інноваційних механізмів державного управління галузями народного господарства;
- недосконала система приватизації, тендерних процедур, розподілу ресурсів державного бюджету, системи фіскальної політики щодо підтримки приватного сектору тощо.

Зазначенні проблеми є досі не вирішеними, а формування ефективного механізму державного управління у галузі будівництва створить передумови мінімізації проблем даного характеру в економічній системі.

Мета статті. Відповідно до окресленої проблематики, визначено, що метою статті є теоретико-методичне обґрунтування процесів забезпечення інноваційними механізмами сис-

теми державного управління у галузі будівництва.

Відповідно до поставленої мети у дослідженні визначено такі завдання:

- теоретично окреслити поняття державного управління, його механізмів з урахуванням специфіки галузі будівництва;
- проаналізувати нормативно-правову базу забезпечення державного регулювання галузі будівництва;
- визначити роль і місце органів державного управління у забезпеченні розвитку галузі будівництва;
- визначити специфіку реалізації управлінських функцій на державному рівні;
- сформулювати основні завдання розвитку системи державного управління у будівельній галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Одним із ключових завдань держави є створення умов для розвитку економічної системи шляхом реалізації управлінських механізмів та методів щодо забезпечення досягнення стратегічних цілей та завдань. Таке завдання стоїть перед органами державної влади, в тому числі і при забезпеченні розвитку будівельної галузі як мультиплікатора економічного розвитку. Серед складових державного механізму управління будівельною галуззю можна виокремити такі (див. рис. 1.) [1, с. 10].

У структуру механізмів державного управління будівництвом входять управлінські методи та форми, побудовані у відповідну організаційну структуру із визначеною ієрархією, що відповідає специфіці будівельної галузі.

Відповідно, визначена структура механізмів державного управління — це поняття системне та комплексне. Йому можна дати наступне визначення: державне управління — це сукупність управлінських процесів, що реалізуються з боку держави через реалізацію повноважень виконавчої влади різних рівнів для забезпечення організаційного механізму дотримання нормативно-законодавчої бази, комплексного соціально-економічного розвитку, реалізації стратегічного вектору, цілей та завдань державної політики у різних галузях народного господарства шляхом створення умов для дотримання економічних, соціальних, суспільних, політичних, культурних та інших прав та свобод громадянина [2; 3].

Риси державного управління можна узагальнити шляхом виділення комплексних блок-характеристик (рис. 2).

Отже, можна погодитися із комплексним визначенням державного управління, яке надає юридична енциклопедія: “певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Державному управлінню властиві всі основні ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших

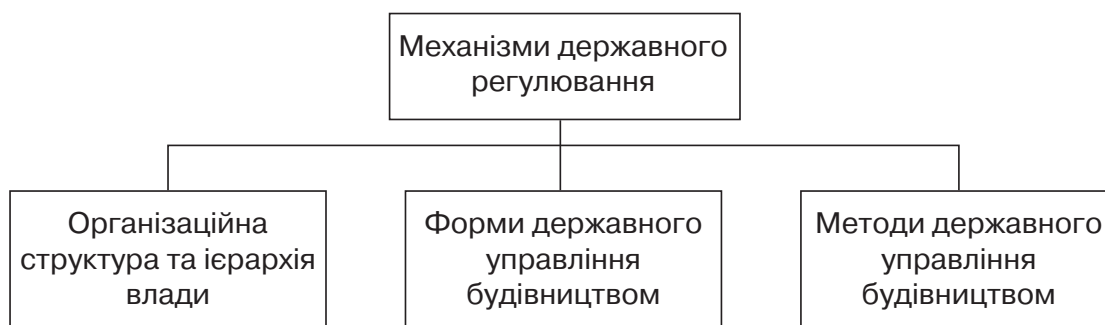


Рис. 1. Структура механізмів державного управління будівництвом

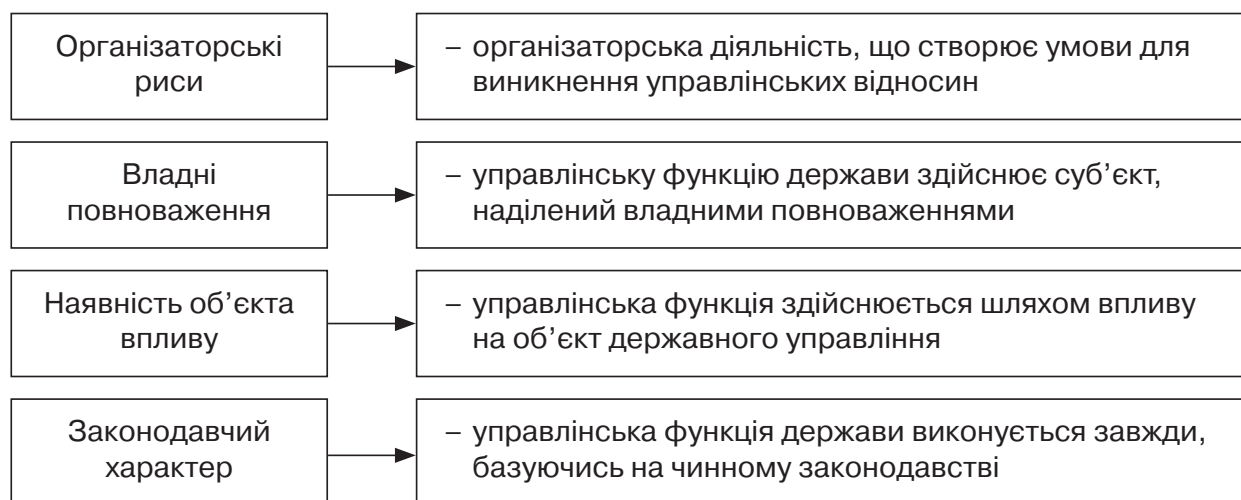


Рис. 2. Риси державного управління

нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади. Разом з тим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади — у внутріорганізаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Тому термін “державне управління” змістом дещо ширший за поняття “виконавча влада”. Зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління: суб'єкти управління, головним чином органи виконавчої влади; об'єкти управління — сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управління, впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління” [11].

Для визначення основ державного управління економічною діяльністю необхідно визначити нормативно-правову базу, що регламентує державну регуляторну політику. Основним законодавчим документом щодо регламентації основ державного управління є Конституція України. Зокрема, Конституцією прописана роль владних органів різних рівнів у розвитку держави, що є основою системи відносин публічного та приватного сектору. Іншими нормативно-правовими актами, які регламен-

тують економічну діяльність, у тому числі у галузі будівництва, є:

- Бюджетний кодекс України;
- Земельний кодекс України;
- Цивільний кодекс України
- Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”;
- Закон України “Про державні цільові програми”;
- Закон України “Про генеральну схему планування території України”;
- Закон України “Про містобудівну діяльність”.

Це основні нормативно-правові акти, що визначають роль держави та механізми державного управління економічною діяльністю, у тому числі у галузі будівництва.

Відповідно до реалізації положень законодавчих актів щодо організації державного управління будівництвом, насамперед, на основі Закону України “Про містобудівну діяльність”, можна визначити наступні завдання розвитку будівництва, які постають перед органами державної влади (див. рис. 3).

Отже, серед основних завдань побудови ефективного механізму державного управління у галузі будівництва можна визначити реалізацію регуляторної політики, створення чітких та прозорих стандартів виробничого процесу та прийому готової продукції, а також забезпечення умов для розвитку інфраструктури, цивільного, комерційного та промислового будівництва.

Висновки. Отже, відповідно до поставленої мети у статті було визначено теоретичне підґрунтя дослі-



Рис. 3. Завдання державного управління щодо розвитку будівельної галузі

дження. Зокрема, поняття державного управління, яке розглядається як комплексне, системне поняття, було структуровано відповідно до структури механізмів державного управління. Саме поняття розглянуто як на рівні органів державної влади, так і на рівні безпосередньо виробничого процесу через реалізацію управлінських функцій на державних підприємствах. Аналіз нормативно-правової бази показав, що вона характеризується як загальноекономічними нормативно-правовими актами, що регламентують економічні процеси на рівні різних галузей, так і специфічними законодавчими актами, що визначають специфіку будівництва. Було визначено роль і місце органів державного управління у забезпеченні розвитку галузі будівництва та специфіку реалізації управлінських функцій на державному рівні. Серед перспектив подальших досліджень формування рекомендацій щодо розробки комплексної програми державного управління розвитком будівельної галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 300 с.
2. Гнилорібов В. В., Тихонов В. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. — Луганськ: Вид-во СХУ ім. В. Даля, 2004. — 376 с.
3. Непомнящий О. М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України [Електронний ресурс] / О. М. Непомнящий // Державне будівництво. — 2014. — № 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30
4. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності [Електронний ресурс] / О. В. Стукаленко // Правова держава. — 2014. — № 17. — С. 32–38. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8

5. Беркута А. Економічні аспекти розвитку будівельного комплексу України / А. В. Беркута // Економіка буд-ва. — 2006. — № 1. — С. 5–8.
6. Ісаєнко Д. В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого функціонування будівельної галузі / Д. В. Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління. — 2010. — № 1 (37). — С. 115–121.
7. Угоднікова О. І. Організаційно-економічний механізм формування і використання потенціалу розвитку будівельного підприємства // О. І. Угоднікова // Молодий вчений. — 2015. — С. 95–98.
8. Беседін В. Ф. Економіка України: інвестиційно-інноваційні проблеми розвитку : монографія / за ред. В. Ф. Беседіна, А. С. Музичука. — К.: НДЕІ, 2006. — 552 с.
9. Цветков В. В. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.
10. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю [Електронний ресурс] / О. М. Козич // Державне будівництво. — Харків: ХаРІ НАДУ. — 2012. — № 2. — С. 1–7. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>
11. Бітяк Ю. П. Адміністративне право (заг. частина) / Ю. П. Бітяк, В. Х. Зуй. Х., 1996; Держ. управління: теорія і практика. — К., 1998.
2. Hnylorybov V. V., Tykhonov V. M. (2004). Derzhavne budivnytstvo y mistseve samovriaduvannia v Ukraini [State Building and Local Self-Government in Ukraine]. Luhansk: Vydvo SNU im. V. Dalia [in Ukrainian].
3. Nepomniashchyi, O. M. (2014). Detsentralizatsiia derzhavnoho rehuliuвання budivelnoi diialnosti: zakordonnyi dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of state regulation of construction activity: foreign experience for Ukraine]. Derzhavne budivnytstvo — State construction, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30 [in Ukrainian].
4. Stukalenko O. V. (2014). Teoretychni zasady derzhavnoho kontroliu ta nahliadu v sferi budivelnoi diialnosti [Theoretical fundamentals of state control and supervision in the field of construction activity]. Pravova derzhava — The legal state, 17, 32-38. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2014_17_8 [in Ukrainian].
5. Berkuta A. (2006). Ekonomichni aspekty rozvytku budivelnoho kompleksu Ukrainy [Economic aspects of the development of the construction complex of Ukraine]. Ekonomika budivnytstva — Economy of construction, 1, 5–8 [in Ukrainian].
6. Isaienko D. V. (2010). Derzhavna polityka u sferi zabezpechennia stiikoho funktsionuvannia budivelnoi haluzi [State policy in the field of ensuring the sustainable functioning of the construction industry]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia — Actual problems of public administration, 1 (37), 115–121 [in Ukrainian].
7. Uhodnikova O. I. (2015). Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm formuvannia i vykorystannia potentsialu rozvytku budivelnoho pidpriemstva [Organizational-economic mechanism

REFERENCES

1. Andriiko O. F. (2004). Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino pravovi zasady [State control in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

- of formation and use of construction enterprise development potential]. *Molodyi vchenyi – Young scientist*, 10 (2), 95–98 [in Ukrainian].
8. *Besedin V. F.* (2006). *Ekonomika Ukrainy: investytsiino-innovatsiini problemy rozvytku* [Economy of Ukraine: Investment and Innovation Development Problems]. V. F. Besedin, A. S. Muzychuko (Eds.). Kyiv: NDEI [in Ukrainian].
 9. *Tsvietkov V. V., Horbatenko V. P.* (2001). *Demokratiia – Upravlinnia – Biurokratiia: v konteksti modernizatsii ukrainskoho suspilstva* [Democracy – Management – Bureaucracy: In the Context of Modernization of Ukrainian Society]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
 10. *Kozych O. M.* (2012). *Dosvid providnykh krain svitu v upravlinni budivelnoiu haluzziu* [Experience of the leading countries in the field of building industry management]. *Derzhavne budivnytstvo – State construction*, 2, 1–7. Retrieved from <http://www.kb-uapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf> [in Ukrainian].
 11. *Bitiak Yu. P., Zui V. V.* (1996). *Administrativne pravo* [Administrative Law]. Kharkiv [in Ukrainian].

УДК: 351 : 631.115.8

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-241-252>

Приліпко Сергій Михайлович,

кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (067) 708 36 79, e-mail: agroadvic@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6116-328X

Прилипко Сергей Михайлович,

кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: (067) 708 36 79, e-mail: agroadvic@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6116-328X

Prylipko Sergii Mykhailovych,

PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika 20, tel.: (067) 708 36 79, e-mail: agroadvic@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6116-328X



ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КООПЕРАТИВНОГО РУХУ В УКРАЇНІ В КІНЦІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ ст.

Анотація. Зазначено, що з метою подолання соціально-економічних проблем сільських громад і перебудови суспільного ладу наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. у різних регіонах України поширення набув кооперативний рух, який згодом став загальнодержавним соціально-економічним явищем. Формування обслуговуючої кооперації здійснювалось через створення сільськогосподарських товариств та їх об'єднань у кооперативні спілки, союзи та центри розвитку. Доведено, що становлення кооперативного руху не відбувалося без втручання органів державної влади, які крім прийняття відповідних нормативних документів, постійно намагалися нав'язати громадам партійну ідеологію через співпрацю з кооперативною системою. Вста-

новлено, що кооперативні установи впливали на політичне життя країни через фінансування партій та проведення агітаційної роботи серед населення.

З'ясовано, що поширення кооперації відбувалося через масове здійснення кооперативами та їх інституціями культурно-просвітницької, інформаційно-консультативної та освітньої роботи. Зокрема, особлива увага приділялася створенню кооперативних гуртків, шкіл, бібліотек, проведенню демонстраційних показів і виставок, організації прокатних станцій сільсько-господарської техніки й обладнання.

Резюмовано доцільність врахування історичного досвіду становлення і розвитку кооперації як соціально-економічного явища у державі за сучасних умов проведення реформи децентралізації повноважень влади та появи сільських об'єднаних територіальних громад. Зазначено, що для успішного розвитку сільських територій України слід зосередити увагу на основних ідеологічно-організаційних засадах відродження і розвитку українського кооперативного руху, вихованні національно свідомих членів суспільства, підвищенні культурно-освітнього та фінансово-економічного рівня населення.

Ключові слова: аграрна політика, кооперація, кооперативний рух, кооперативне об'єднання, інформаційно-освітня діяльність.

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КООПЕРАТИВНОГО ДВИЖЕНИЯ В УКРАИНЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

Аннотация. Определено, что для преодоления социально-экономических проблем сельских общин и изменения общественного строя в конце XIX – начале XX в. в различных регионах Украины кооперативное движение получило широкое распространение и стало общегосударственным социально-экономическим явлением. Становление обслуживающей кооперации осуществлялось через создание сельскохозяйственных обществ и их объединений в кооперативные сообщества, союзы и центры развития. Доказано, что формирование кооперативного движения не происходило без вмешательства органов государственной власти, которые кроме принятия соответствующих нормативных документов, постоянно пытались навязать общинам партийную идеологию через сотрудничество с кооперативной системой. Установлено, что в то же время кооперативные учреждения влияли на политическую жизнь страны путем финансирования партий и проведения агитационной работы среди населения.

Выяснено, что распространение кооперации происходило из-за массового осуществления кооперативами и их инстанциями культурно-просветительской, информационно-консультативной и образовательной работы. В частности, особое внимание уделялось созданию кооперативных кружков, школ, библиотек, проведению демонстрационных мероприятий и выставок, организации прокатных станций техники и оборудования.

Резюмирована целесообразность учета исторического опыта становления и развития кооперации как социально-экономического явления в государстве в современных условиях проведения реформы децентрализации

полномочий власти и появления сельских объединенных территориальных общин. Отмечено, что для успешного развития сельских территорий Украины необходимо сосредоточить внимание на основных идеологически-организационных принципах возрождения и развития украинского кооперативного движения, воспитании национально сознательных членов общества, повышении культурно-образовательного и финансово-экономического уровня населения.

Ключевые слова: аграрная политика, кооперация, кооперативное движение, кооперативное объединение, информационно-образовательная деятельность.

HISTORY OF BECOMING AND DEVELOPMENT OF COOPERATIVE MOVEMENT IN UKRAINE AT THE END OF XIX – AT THE BEGINNING OF XX c.

Abstract. The article states that the cooperative movement has become widespread in order to overcome the socio-economic problems of rural communities and restructuring of the social system at the end of XIX – at the beginning of the XX c. in various regions of Ukraine, which subsequently became the national socio-economic phenomenon. The formation of service cooperatives was carried out through the creation of agricultural partnerships and their associations in cooperative unions, federations and development centers. It was proved that the formation of a cooperative movement did not take place without the intervention of public authorities, which in addition to the adoption of relevant normative documents constantly tried to impose their party ideology to the citizens through collaboration with cooperative system. It was established that at the same time the cooperative institutions influenced on the political life of the country through the financing of parties and fulfilling the propaganda work among the population.

It was determined that the spread of cooperation was due to the mass involving of cooperatives and their institutions to the cultural-educational, information-educational and upbringing work. In particular, the special attention was paid to the creation of cooperative circles, schools, libraries, carrying out of demonstrative shows and exhibitions, organization of hire stations of agricultural machinery and equipment.

The expediency of taking into account the historical experience of the formation and development of cooperation as a social and economic phenomenon in the state in the current conditions of the reform of decentralization of power and the emergence of rural united territorial communities was summarized. It was noted that it is necessary to focus the attention on the main ideological and organizational principles of the revival and development of the Ukrainian cooperative movement, education of nationally conscious members of society, raising the cultural-educational and financial-economic level of the population for the successful development of rural areas of Ukraine.

Keywords: agrarian policy, cooperation, cooperative movement, cooperative association, informational-educational activity.

Постановка проблеми. Кооперація як загальнодержавне суспільно-економічне явище є важливим компонентом розвитку аграрних відносин та устрою на селі. Активна фаза формування та розвитку кооперативного руху у різних регіонах України припала на кінець XIX – початок XX ст. Таким тенденціям передували кілька причин. Насамперед, у процесі його становлення відбувалось погіршення соціально-економічного становища сільського населення. До створення різних видів кооперативів спонукало також виникнення таких проблем, як дефіцит коштів, дорожнеча й низька якість товарів у магазинах, необхідність інтенсифікації сільського господарства, потреба у підвищенні конкурентоздатності галузей в аграрному секторі через запровадження спеціалізації [1, с. 15]. Згодом завдяки масовому поширенню кооперативи стали приймати активну участь у соціально-економічному житті держави. Крім активізації своєї діяльності у сільськогосподарському секторі вони заохочували створення різних суспільно-корисних і релігійних закладів, надавали кошти на потреби армії, будівництво лікарень, організовували для членів спеціальні каси взаємодопомоги, надавали матеріальну допомогу постраждалим від неврожаю і безробітним [2, с. 13, 15]. Історія становлення кооперативних відносин й кооперативний досвід можуть бути використані у практичній діяльності, оскільки з урахуванням кращих традицій минулого формування кооперативних відносин у ретроспективі може відіграти важливу роль у процесі розвитку сучасної аграрної політики держави [3, с. 5].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питаннями становлення і розвитку кооперативного руху наприкінці XIX – на початку XX ст. в Україні займалося досить багато вітчизняних вчених [1–15]. Однак у наукових працях щодо причин виникнення та поширення кооперації як загальнодержавного соціально-економічного явища не прослідковується комплексний підхід з урахуванням політичної складової, відстоювання національних інтересів, організаційних засад функціонування кооперативів та їх інституцій.

Мета статті полягає у з'ясуванні ролі кооперації як загальнодержавного суспільно-економічного явища та визначенні основних засад розвитку кооперативного руху в Україні з урахуванням системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У поширенні кооперації на селі значну роль мали ідеологічні лідери, які пропагували її ідеї з метою подолання соціально-економічних проблем та перебудови суспільного ладу. Наприклад, проникнення ідей кооперації на територію Наддніпрянщини відбулося у 60–70-х роках XIX ст. Серед громадськості існували різні точки зору на значення кооперативних відносин у суспільстві. Одні визначали кооперацію такою формою соціально-економічного розвитку, яка в кінцевому результаті має привести до побудови соціалізму, тобто нового суспільного ладу, а інші — як спосіб захисту матеріальних інтересів народу.

Так, на переконання В. Садовського, кооперація може розвиватися без порушення корінних основ су-

спільства і держави. Соціалістичну сутність кооперації доводили й підтримували М. Драгоманов, М. Левитський, М. Зібер, С. Подолинський, М. Туган-Барановський, В. Пекарський та ін. Вони пов'язували з кооперацією можливість докорінної перебудови суспільного ладу, досягнення соціальної гармонії і справедливості. Представники народницького руху В. Дзюбинський, П. Червінський, Ф. Щербина займалися розробкою концепції впровадження колективного господарювання. У кооперативному середовищі пропагувалися цінності колективізму й єдності, взаємодопомоги, освіченості, чесності й сумлінності у діяльності [4, с. 16, 23].

З'ясовано, що на Півдні України активність кооперативного руху припала на початок 90-х років XIX ст., а суттєвий його розвиток спостерігався після революційних подій 1905–1907 рр. До 1917 р. у регіоні вже діяло близько 2,3 тис. кооперативів. Поширення кооперативного руху припадає на час українського національного відродження. Інтереси кооперативів у Державній Думі були представлені незначною кількістю депутатів, які ставили перед собою завдання ухвалення загального кооперативного закону [2, с. 11].

Встановлено, що на загальнодержавному рівні кооперативний рух в Україні не розвивався сам по собі. До формування, розвитку та контролю за його поширенням доручались органи державної влади. Деякі політики використовували кооперативну систему для нав'язування партійної ідеології сільським громадам через взаємовигідну співпрацю. Так, рево-

люційні події 1905–1907 рр. змусили владу здійснити низку ліберальних заходів щодо кооперативної діяльності. Новим явищем стало зростання інтересу до кооперації з боку політичних партій, які по-різному оцінювали її значення. Одні повністю її підтримували, інші ставилися до неї з осторогою [1, с. 18–19].

Розвитку кооперації сприяло проведення місцевих і губернських з'їздів. На II Всеросійському кооперативному з'їзді, що відбувся влітку 1913 р. у Києві, було зроблено важливий крок у становленні української кооперації як самостійної економічної сили. На межі 1915–1916 рр. урядом було запропоновано розглянути проект кооперативного законодавства, однак Рада міністрів відхилила його прийняття через небажання відмовитись від контролю за кооперацією. Законопроект був ухвалений у Державній Думі після Лютневої революції 1917 р. із незначними змінами в редакції, підготовлений кооператорами. Боротьба за демократичні права і свободи для власної діяльності сприяли активності кооперативного руху, змушуючи владу йти на законодавчі поступки та рахуватися з ним як з дієвою силою громадсько-політичного життя країни [5, с. 11]. У добу піднесення національної та соціальної боротьби українського народу протягом 1917–1920 рр. кооперативний рух набув ще більш широкого розповсюдження, ставши загальнодержавним соціально-економічним явищем [6, с. 31].

На Поділлі в 1917 р. кооперативи виступали єдиною організованою структурою, яка стала опорою економічної політики Української

Центральної Ради на позиціях української державності, всіляко підтримуючи боротьбу за незалежність України. Діяльність установ та організацій під час влади Директорії визначалася цілеспрямованою політикою урядів УНР щодо зміцнення кооперації як основної сили, спроможної вирішити всі економічні проблеми країни. У 1917–1919 рр. більшовики здійснювали переслідування та репресії членів товариств та їх спілок. У 1920 р. кооперативні організації краю були реорганізовані згідно з вимогами декретів. Ідеологія реформ і методи їх виконання були спрямовані на знищення кооперативного руху [7, с. 15].

У 1920 р. в УСРР розпочалися заходи з одержавлення кооперації відповідно до декретів Раднаркому РСФРР “Про споживчі комуни” від 20 березня 1919 р. і “Про об’єднання всіх видів кооперативних організацій” від 27 січня 1920 р. У результаті впровадження вказаних декретів у дію самодіяльна кооперативна система України була зруйнована. Разом із розповсюдженням кооперації серед широких верств населення, її швидкому відродженню сприяла нова економічна політика на початку 20-х років [8]. На той час кооперативи сприяли розвитку сільського господарства. Тому партійне керівництво прагнуло через кооперативну систему залучати селян до ідеї соціалізму. Деякі з них вважали, що не кооперацію потрібно пристосовувати до НЕПу, а навпаки — НЕП до кооперації. Такий підхід давав змогу просувати ідеї соціалізму шляхом взаємовигідної співпраці з селянством, яке складало більшість населення

України, уникаючи конфронтації з ним [9, с. 13].

На початку XX ст. у північно-західних українських землях прослідковувалась антиукраїнська позиція польської влади, яка сприймала українську кооперацію як засіб незалежності. Згідно з розпорядженнями президента Польщі “Про промислове право” у 1926 р. і “Про будівельне право” у 1928 р. за невідповідність встановленим санітарним нормам представники адміністрації масово закривали українські кооперативи та заважали їх реєстрації. У 1930-х роках українська кооперація в Польщі підпадає під державний контроль. Таким чином, відповідно до нового законодавства протягом 1934–1935 рр. 435 українських кооперативів перейшли під вплив польських кооперативних союзів [10, с. 11–13].

Переважаюча більшість типових кооперативів за організаційно-правовою формою господарювання були сільськогосподарськими товариствами, що почали функціонувати в українських губерніях з кінця XIX ст. Масове поширення кооперативного руху почалося у 1908 р. із прийняттям типового статуту сільськогосподарського товариства, який передбачав їх спрощену процедуру реєстрації. Таким чином, на 1 січня 1912 р. в Україні вже реалізовували свою діяльність 34 кооперативи, а у 1915 р. їх кількість досягнула понад 100 одиниць. В Україні до 1918 р. функціонували такі види товариств: закупівельні, збутові, переробні та багатофункціональні [11, с. 135–137]. Завдяки закупівельно-збутовій кооперації здійснювались закупівля і збут сільськогосподарської про-

дукції, предметів широкого вжитку, знарядь праці, сільгоспмашин, насіння, мінеральних добрив [12, с. 11]. У 1922 р. із 2416 офіційно діючих кооперативних сільськогосподарських товариств практично всі були зареєстровані як універсальні. У 1926 р. їх налічувалось 4545 одиниць [9, с. 16]. В умовах зростання спеціалізації і товарності сільського господарства у сільських громадах активно створюються буряківничі, плодоовочеві, молочарські, машинно-тракторні та інші види товариств. Практика кооперації в Україні доводила, що такі організаційні форми були більш самодостатніми, ніж колгоспи [13, с. 11].

Відсутність спеціальних знань керівних органів з управління діяльністю кооперативами та необізнаність селян у принципах кооперації часто призводили до нестабільності їх роботи. Низька активність селян і недостатня чисельність кворуму на зборах нерідко паралізували роботу кооперативу. Окремо існували проблеми у виконанні зобов'язань, взятих на себе членами кооперативу. Згодом проблеми почали вирішувати шляхом запровадження різних методів організаційного, а в окремих випадках, і адміністративного впливу через запровадженні штрафних санкцій, притягнення порушників до відповідальності у судовому порядку та виключення їх з кооперативу [4, с. 28].

Слід зазначити, що організація діяльності сільськогосподарських кооперативів та залучення до них значної кількості членів у переважній більшості відбувалося завдяки роботі кооперативних організацій з

сільським населенням через впровадження різних методів і форм співпраці. Серед них: проведення культурно-просвітницької діяльності, підготовка кваліфікованих працівників, надання інформаційно-консультаційних послуг, поширення спеціальної навчальної літератури, налагодження роботи кооперативних бібліотек, організація виставок, проведення демонстраційних показів, створення прокатних станцій сільськогосподарської техніки й обладнання.

Встановлено, що для проведення освітньої діяльності налагоджувалась тісна співпраця кооперативів із сільськими будинками та хатами-читальнями. У них створювалися кооперативні куточки, гуртки, школи та бібліотеки, де, зазвичай, відбувались читання лекцій, проведення свят, вечірок і вистав. Основною причиною започаткування кооперативних гуртків і шкіл стало те, що на селі було досить мало кваліфікованих спеціалістів для навчання селян основам аграрного виробництва. Водночас держава організовувала школи лише для підготовки молоді для сільського господарства, позбавляючи права решти сільського населення на освіту. Для читання лекцій на короткострокових курсах у кооперативні школи запрошували кваліфікованих фахівців: агрономів, ветеринарів і садівників [14, с. 18–19]. Завдяки проведенню навчальних заходів у простих селян з'явилася надія бути залученими до використання передових досягнень сільськогосподарської науки і техніки, а це, своєю чергою, повинно було позначитись на підвищенні прибутковості їх господарств.

Кращі надбання досягнень у галузях рослинництва та тваринництва впроваджувалися у практику через надання інформаційно-консультативних послуг.

Організація сільськогосподарських виставок з демонстрацією нових методів господарювання значно сприяли популяризації ідеї кооперативного руху та підвищенню продуктивності селянських господарств. Зокрема, на Півдні України для демонстрації переваг використання нових технологій обробітку землі технікою створювались показові поля й ділянки. Кооперативи організовували прокатні станції, де за помірну плату можна було скористатися технікою та новим удосконаленим обладнанням [2, с. 13].

Упродовж 80-х років XIX ст. та на початку XX ст. з усвідомлення ролі та значення кооперації сільським населенням та її масштабами поширення майже в усіх регіонах держави, значну роль у формуванні кооперативного руху стали відігравати такі інституції, як кооперативні союзи, спілки, спеціалізовані системи й інші установи. Так, крайові кооперативні об'єднання (союзи) були посередниками, координаторами та контролерами діяльності місцевих спілок. Вони допомагали фінансово-економічному зміцненню існуючих і появи нових спілок, особливо ощадно-кредитних кас, домагалися державного сприяння у розширенні кредитування селянських кас і товариств дешевим кредитом, налагоджували постачання селян через спілки порівняно дешевими товарами, організовували збут сільгосппродукції, підтримували різного роду виробничі спілки.

Також союзи займалися підготовкою кадрів кооператорів на селі, сприяли підвищенню знань членів спілок, а також національної і громадянської свідомості селян, їхньому згуртуванню у захисті своїх прав [15, с. 9].

Суспільні процеси, які відбувалися в роки Української революції, значно покращили умови діяльності кооперативних організацій. Затвердження “Положення про кооперативні товариства та їх спілки” сприяло створенню нових кооперативів і кооперативних союзів в Україні. Всеукраїнські кооперативні з'їзди, що відбулися у квітні та вересні 1917 р., висловились за створення власних загальнонаціональних українських центрів кооперації. Свою роботу розпочали всеукраїнські кооперативні спілки. Кооперативні установи фінансували різноманітні українські і загальноросійські соціалістичні партії, проводили агітаційну роботу, впливали на політичне життя країни. У 1918 р. на Всеукраїнському кооперативному з'їзді прийнято програму, якою було передбачено створення нових національних кооперативних центрів. Завдяки впровадженню заходів кооперативна мережа налічувала від 14 до 18 тис. організацій з майже 7 млн членів, а кількість їх союзів перевищувала за 200 одиниць. У квітні 1920 р. розпочала роботу Всеукраїнська кооперативна спілка (“Центроспілка”), яка об'єднала у своєму складі всі загальнонаціональні центри кооперації і таким чином довершила управлінську структуру кооперативної системи країни [8].

Сільськогосподарська кооперація Правобережжя намагалася згурту-

вати розрізнені товариства з метою координації їх роботи — у результаті чого було утворено Київське центральне сільськогосподарське товариство. Хоча його діяльність почала розгортатися з 1916 р. і воно не було єдиним для України центром сільськогосподарської кооперації, проте виконувало об'єднуючу, організаційну та просвітницьку функцію [5, с. 12]. У загальній структурі сільськогосподарської кооперації України сформувалися такі потужні спеціалізовані системи, як “Добробут”, “Кооптах”, “Плодоспілка”, “Насіннесоюз”, “Укрсільцукор”, “Бурякоспілка”. Об'єднавшись, сільськогосподарська кооперація стала потужним високо-ефективним інструментом, здатним досягти швидкої модернізації аграрного сектору економіки України [9, с. 17]. Згодом на Лівобережжі почала діяти Всеукраїнська спілка сільськогосподарських кооперативів “Сільський господар”. Проте, у зв'язку з поширенням масової колективізації у країні у 1929 р. її діяльність була повністю припинена.

У 1926–1930 рр. на території Волинського воєводства заготівельно-збутова кооперація мала триступеневу структуру. Кооперативи I ступеню об'єднувалися в повітові або окружні союзи, створюючи в такий спосіб кооперативи II ступеню. Останні об'єднувались у Крайовий центр кооперативів загальної закупівлі та збуту “Центросоюз” — кооперативи III ступеню. Наприкінці 1934 р. у Волинському воєводстві діяло 282 кооперативи I ступеню та 4 повітові союзи кооперативів, які підпорядковувались “Центросоюзу” [12, с. 11].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, у кінці XIX – на початку XX ст. кооперативний рух набув широкого розповсюдження, ставши загальнодержавним соціально-економічним явищем, що підтверджується існуванням значної кількості кооперативних організацій, великих кооперативних союзів і центрів розвитку кооперації. Формування обслуговуючої кооперації здійснювалося переважно через створення сільськогосподарських товариств. Проте слід зазначити, що з утвердженням тоталітарної системи і нав'язуванням колективізації сільським громадам на території України кооперативний рух почав поступово втрачати свої позиції. Тим не менш аналіз становлення і поширення кооперативного руху у сільських територіальних громадах у цей період дає змогу зробити такі висновки:

- по-перше, він займав важливе місце у суспільно-політичному, громадському й економічному житті держави, формуючи у селян нові життєві цінності, розвиваючи їх ініціативність, самодіяльність, особисту відповідальність перед собою і громадою за результати своїх дій, вміння вирішувати складні питання шляхом взаємодії з іншими членами;
- по-друге, у процесі розвитку кооперативи та їх об'єднання керувалися загальними кооперативними принципами: задоволення потреб учасників і поліпшення умов їх життя, добровільний вступ і вихід зі складу об'єднання, участь у формуванні фінансової бази кооперативу за рахунок пайових внесків, здійснення управління на демократичних засадах;

- по-третє, бажання органів влади контролювати кооперативні формування призвело до законодавчого регулювання їх діяльності через різноманітні укази, закони, постанови, правила та інші правові документи;

- по-четверте, крім надання послуг населенню у різних сферах економічної діяльності, суттєвою була культурно-просвітницька, інформаційно-консультативна й освітня робота кооперативних утворень, яка полягала у широкій пропаганді провідних ідей, вихованні свідомих кооператорів, впровадженні нових знань у сільське господарство.

Зазначимо, що у період масового поширення кооперації в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. чітко прослідковується політична складова у формуванні кооперативного руху, що полягає не тільки у прийнятті органами державної влади відповідних нормативних документів, а й у намаганнях через кооперативну систему нав'язати громадам партійну ідеологію. Вагоме місце у ретроспективному аналізі посів досвід організації діяльності як самих кооперативів, так і їх інституційного середовища.

Отже, у сучасних умовах проведення реформи децентралізації влади та появи об'єднаних територіальних громад, особливо у сільській місцевості, у подальших дослідженнях доцільним є врахування історичного досвіду становлення і розвитку кооперації як соціально-економічного явища у державі. Зокрема, варті уваги основні засади щодо поширення ідеологічно-організаційних засад відродження і подальшого розвитку українського кооперативного руху,

виховання національно свідомих членів суспільства, підвищення культурно-освітнього та економічного рівня сільського населення як необхідна умова успішного розвитку сільських територій України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Магась-Демидас Ю. І.* Кооперативний рух Правобережної України у 1860-ті – 1914 роки : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Ю. І. Магась-Демидас. — Черкаси, 2008. — 28 с.
2. *Пятницькова І. В.* Роль кооперації в житті населення Півдня України наприкінці XIX – на початку XX ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / І. В. Пятницькова. — Донецьк, 2010. — 20 с.
3. *Пантелеймоненко А. О.* Аграрна кооперація України: теорія і практика: монографія / А. О. Пантелеймоненко. — Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. — 347 с.
4. *Фареній І. А.* Кооперативний рух у Наддніпрянській Україні в другій половині XIX – на початку XX століття : автореф. дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / І. А. Фареній. — Київ, 2009. — 38 с.
5. *Двойнінова О. В.* Кооперація в сільському господарстві Правобережної України (1906 – лютий 1917 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. В. Двойнінова. — Івано-Франківськ, 2004. — 20 с.
6. *Приліпко С. М.* Історія становлення обслуговуючої кооперації у сільських територіальних громадах України / С. М. Приліпко // Проголошення незалежності УНР: досвід для сучасного державотворення : матеріали Всеукр. заочної наук.-практ. конф., присвяченої 100-річчю

- IV Універсалу Української Центральної Ради (29.03.2018 р.). — К. : НАДУ. — С. 31–33.
7. *Яценко О. В.* Кооперативний рух на Поділлі в роки Української революції (1917–1921 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. В. Яценко. — Чернігів, 2011. — 20 с.
 8. *Фареній І. А.* Український кооперативний рух у період 1917–1920 років (історичний аспект): автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / І. А. Фареній. — Черкаси, 2000. — 15 с.
 9. *Биченко С. М.* Внесок сільськогосподарської кооперації у зміцнення добробуту селянства України (1921–1929 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / С. М. Биченко. — Черкаси, 2010. — 20 с.
 10. *Драгомирецька Л. Р.* Українська кооперація у громадсько-політичному житті Західної України (1920–1939 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Л. Р. Драгомирецька. — Івано-Франківськ, 2004. — 24 с.
 11. *Пантелеймоненко А. О.* Становлення кооперації в українському селі: історико-економічні аспекти : монографія / А. О. Пантелеймоненко. — Полтава : РВЦ ПУСКУ, 2006. — 227 с.
 12. *Вісина Т. М.* Український кооперативний рух у Волинському воєводстві в 20–30-х роках ХХ ст. : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Т. М. Вісина. — Львів, 2002. — 20 с.
 13. *Філіпов К. В.* Сільськогосподарська кооперація України в 20-ті роки ХХ століття : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / К. В. Філіпов. — Харків, 1999. — 20 с.
 14. *Дулгерова О. М.* Культурно-освітня діяльність сільськогосподарської кооперації України у добу НЕПу : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. М. Дулгерова. — Черкаси, 2006. — 24 с.
 15. *Ботушанський О. В.* Сільська кооперація на Буковині (80-ті роки ХІХ – початок ХХ ст.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. В. Ботушанський. — Чернівці, 2001. — 20 с..

REFERENCES

1. *Mahas-Demydas Yu. I.* (2008). Kooperatyvnyi rukh Pravoberezhnoi Ukrainy u 1860-ti – 1914 roky [Cooperative Movement of Right-Bank Ukraine in the 1860's – 1914]. Extended abstract of candidate's thesis. Cherkasy [in Ukrainian].
2. *Piatnytskova I. V.* (2010). Rol kooperatsii v zhytti naselennia Pivdnia Ukrainy naprykintsi ХІХ – na pochatku ХХ st. [The role of cooperation in the life of the South of Ukraine in the late 19th – early 20th centuries]. Extended abstract of candidate's thesis. Donetsk [in Ukrainian].
3. *Panteleimonenko A. O.* (2008). Ahrarna kooperatsiia Ukrainy: teoriia i praktyka [Agrarian Cooperation of Ukraine: Theory and Practice]. Poltava: RVV PUSKU [in Ukrainian].
4. *Farenii I. A.* (2009). Kooperatyvnyi rukh u Naddniprianskyi Ukraini v druhii polovyni ХІХ – na pochatku ХХ stolittia [Cooperative movement in the Dnieper Ukraine in the second half of the 19th – early 20th century]. Extended abstract of doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
5. *Dvoininova O. V.* (2004). Kooperatsiia v silskomu hospodarstvi Pravoberezhnoi Ukrainy (1906 – liutyi 1917 rr.) [Cooperation in the agriculture of the Right-Bank Ukraine (1906 – February 1917)]. Extended abstract of candidate's thesis. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
6. *Prylipko S. M.* (n.d.). Istoriia stanovlennia obsluhovuiuchoi kooperatsii u

- silskykh terytorialnykh hromadakh Ukrainy [History of Establishment of Service Cooperation in Rural Territorial Communities of Ukraine]. Prohoshennia nezalezhnosti UNR: dosvid dlia suchasnoho derzhavotvorennya — Proclamation of Independence of the UPR: experience for modern state-building: Proceedings of All-Ukrainian extramural scientific-practical conference dedicated to the 100th anniversary of the 4th Universal of the Ukrainian Central Rada. (p. 31–33). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. *Yatsenko O. V.* (2011). Kooperatyvnyi rukh na Podilli v roky Ukrainskoi revoliutsii (1917–1921 rr.) [Cooperative movement in Podillia during the years of the Ukrainian Revolution]. Extended abstract of candidate's thesis. Chernihiv [in Ukrainian].
 8. *Farenii I. A.* (2000). Ukrainskyi kooperatyvnyi rukh u period 1917–1920 rokiv (istorychnyi aspekt) [Ukrainian cooperative movement in the period 1917–1920]. Extended abstract of candidate's thesis. Cherkasy [in Ukrainian].
 9. *Bychenko S. M.* (2010). Vnesok silskohospodarskoi kooperatsii u zmitsnennia dobrobutu selianstva Ukrainy (1921–1929 rr.) [The contribution of agricultural cooperation to the change of the welfare of the peasantry of Ukraine (1921–1929)]. Extended abstract of candidate's thesis. Cherkasy [in Ukrainian].
 10. *Drahomyretska L. R.* (2004). Ukrain-ska kooperatsiia u hromadsko-politychnomu zhytti Zakhidnoi Ukrainy (1920–1939 rr.) [Ukrainian cooperation in the public-political life of Western Ukraine (1920–1939)]. Extended abstract of candidate's thesis. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
 11. *Panteleimonenko A. O.* (2006). Stanovlennia kooperatsii v ukrainskomu seli: istoryko-ekonomichni aspekty [Formation of cooperation in the Ukrainian village: historical and economic aspects]. Poltava: RVTs PUSKU [in Ukrainian].
 12. *Visyna T. M.* (2002). Ukrainskyi kooperatyvnyi rukh u Volynskomu voievodstvi v 20–30-kh rokakh XX st. [Ukrainian Cooperative Movement in the Volyn Voivodeship in the 20–30's of the 20th century]. Extended abstract of candidate's thesis. Lviv [in Ukrainian].
 13. *Filipov K. V.* (1999). Silskohospodarska kooperatsiia Ukrainy v 20-i roky XX stolittia [Agricultural cooperatives of Ukraine in the 20's of the 20th century]. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
 14. *Dulherova O. M.* (2006). Kulturno-osvitnia diialnist silskohospodarskoi kooperatsii Ukrainy u dobu NEPu [Cultural and educational activity of agricultural cooperation of Ukraine in the days of the NEP]. Extended abstract of candidate's thesis. Cherkasy [in Ukrainian].
 15. *Botushanskyi O. V.* (2001). Silska kooperatsiia na Bukovyni (80-ti roky XIX – pochatok XX st.) [Rural Cooperation in Bukovina (80's of the 19th – early 20th centuries)]. Extended abstract of candidate's thesis. Chernivtsi [in Ukrainian].

УДК: 343.9:343.352(477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-253-263>

Радецький Руслан Станіславович,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 03038 м. Київ, вул. Нововокзальна, 17, тел/факс: (044) 536 14 85, email: radeckyr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5731-6151

Радецкий Руслан Станиславович,

доцент кафедры публичного управления и администрирования, Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины, 03038 м. Киев, ул. Нововокзальная, 17, тел/факс: (044) 536 14 85, email: radeckyr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5731-6151

Radetsky Ruslan Stanislavovich,

Associate Professor, Department of Public Administration and Administration, Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, 03038 Kyiv, Str. Novovokzalna, 17, tel/fax: (044) 536 14 85, email: radeckyr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5731-6151



СИСТЕМА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ

Анотація. Виявлено проблеми взаємодії суб'єктів у системі боротьби з корупцією в Україні. Досліджено чинне законодавство у сфері боротьби з корупцією та виявлено основні проблеми боротьби з цим явищем в Україні. Проаналізовано інституційну базу у сфері протидії корупції, виявлено основні функції суб'єктів системи боротьби з корупцією в Україні та проаналізовано проблеми взаємодії суб'єктів системи. Також виокремлено превентивну функцію Національного агентства з питань запобігання корупції та перспективи роботи цього органу. З'ясовано, що шляхом якомога швидшої інтеграції до Європейського співтовариства, Україна взяла низку зобов'язань, найпріоритетнішим з яких є ефективна, безкомпромісна та постійна боротьба з корупцією, яка кидає виклик всебічному розвитку всіх сфер життя в нашій державі. З цією метою створено ряд інституцій. Так, у структурі Генпрокуратури створено окремий орган по боротьбі з корупцією — Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та окремо — Націо-

нальне антикорупційне бюро України, які є силовими структурами і займаються розслідуваннями і покаранням винних у корупційних діяннях осіб. Проте, є ще одне відомство — Національне агентство з питань запобігання корупції, що реалізовує превентивну функцію, до сфери діяльності якого належать запобігання та виявлення корупції, декларування доходів та видатків, виявлення конфлікту інтересів, а також протидія політичній корупції. Доведено, що всі зусилля у боротьбі з корупцією в Україні мають відбуватися з розумінням того, що центром її наслідків є пересічний громадянин. Тому ефективна державна політика в цій сфері є одним з основних чинників турботи державної влади про громадян. Про це свідчить прийняття низки антикорупційних законів та створення інституцій для попередження та боротьби з корупцією.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупція, превентивна функція, система боротьби з корупцією, суб'єкти системи.

СИСТЕМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ

Аннотация. Выявлены проблемы взаимодействия субъектов в системе борьбы с коррупцией в Украине. Исследовано действующее законодательство в сфере борьбы с коррупцией и выявлены основные проблемы борьбы с этим явлением в Украине. Проанализирована институциональная база в сфере противодействия коррупции, определены основные функции субъектов системы борьбы с коррупцией в Украине и проанализированы проблемы взаимодействия субъектов системы. Также выделена превентивная функция Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции и перспективы работы этого органа. Выяснено, что став на путь скорейшей интеграции в Европейское сообщество, Украина взяла на себя ряд обязательств, приоритетным из которых является эффективная, бескомпромиссная и постоянная борьба с коррупцией, которая бросает вызов всестороннему развитию всех сфер жизни в нашем государстве. С этой целью создан ряд институтов. В структуре Генпрокуратуры создан отдельный орган по борьбе с коррупцией — Специализированная антикоррупционная прокуратура и отдельно — Национальное антикоррупционное бюро Украины, которые являются силовыми структурами и занимаются расследованиями и наказанием виновных в коррупционных деяниях лиц. Однако, есть еще одно ведомство — Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, которое реализует превентивную функцию, к сфере деятельности которого входят предотвращения и выявления коррупции, декларирование доходов и расходов, выявление конфликта интересов, а также противодействие политической коррупции. Доказано, что все усилия в борьбе с коррупцией в Украине должны происходить с пониманием того, что центром ее последствий является рядовой гражданин. Поэтому эффективная государственная политика в этой сфере является одним из основных факторов заботы государственной власти о гражданах. Об этом свидетельствует принятие ряда

антикоррупционных законов и создание институтов для предупреждения и борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, коррупция, превентивная функция, система борьбы с коррупцией, субъекты системы.

SYSTEM AGAINST CORRUPTION IN UKRAINE: PROBLEMS OF INTERACTION OF SUBJECTS

Abstract. The article reveals problems of interaction of subjects in the system of combating corruption in Ukraine. The current legislation in the field of combating corruption is investigated and the main problems of combating this phenomenon in Ukraine are revealed. The author analyzed the institutional framework in the field of combating corruption, identified the main functions of the subjects of the anticorruption system in Ukraine, and analyzed the problems of interaction between the subjects of the system. The author also managed to distinguish the preventive function of the National Agency for the Prevention of Corruption and the prospects of this body. It was clarified that Ukraine has undertaken a number of commitments on the way to the fastest possible integration into the European Community, the most priority of which is an effective, uncompromising and continuous struggle against corruption, which challenges the comprehensive development of all spheres of life in our country. To this end, a number of institutions have been created that are leading the fight against this phenomenon. Thus, in the structure of the Prosecutor General's Office a separate anti-corruption body was established — the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and separately — the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which are the security forces and are investigating and punishing the perpetrators of corrupt acts. However, there is another agency that plays a leading role in the anti-corruption struggle in Ukraine — the National Agency for the Prevention of Corruption, which implements a preventive function whose activities include preventing and detecting corruption, declaring income and expenses, identifying a conflict of interest, as well as counteracting political corruption. It is proved that all efforts in the fight against corruption in Ukraine should be carried out with the understanding that the center of its consequences is an average citizen. Therefore, effective public policy in this area is one of the main factors of the state authorities' concern for citizens. After the Dvor Revolution, the fight against corruption has started to work in a new way and is the most priority in the direction of Ukraine's European integration. This is evidenced by the adoption of a number of anti-corruption laws and the creation of institutions for the prevention and fight against corruption.

Keywords: anti-corruption policy, corruption, preventive function, the system of fighting corruption, the subjects of the system.

Постановка проблеми. Ставши до Європейського співтовариства, на шлях якомога швидшої інтеграції Україна взяла на себе низку зобов'я-

зань, найпріоритетнішим з яких є ефективна, безкомпромісна та постійна боротьба з корупцією, яка кидає виклик всебічному розвитку всіх сфер життя в нашій державі. З цією метою створено ряд інституцій, які очолюють боротьбу з даним явищем. Так, у структурі Генпрокуратури створено окремий орган по боротьбі з корупцією — Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру та окремо — Національне антикорупційне бюро України, які є силовими структурами і займаються розслідуваннями і покаранням винних у корупційних діяннях осіб. Проте, є ще відомство, яке займає одну з чільних ролей в антикорупційній боротьбі в Україні — Національне агентство з питань запобігання корупції, що реалізовує превентивну функцію, до сфер діяльності якого входять запобігання та виявлення корупції, декларування доходів та видатків, виявлення конфлікту інтересів, а також протидія політичній корупції. Ця стаття присвячена взаємодії між цими інститутами, а також іншими органами державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань боротьби з корупцією займалися такі провідні науковці, як Г. Божок, О. Захарчук, Т. Ільєнок, А. Левченко, А. Новак, Д. Сірик, С. Шатрава та ін. Проте проблеми взаємодії органів влади у боротьбі з корупцією на сьогодні стоять вкрай гостро та потребують наукового моніторингу й супроводу, що стало мотивом вибору теми цієї наукової статті.

Мета статті — виявити проблеми взаємодії суб'єктів у системі боротьби з корупцією в Україні. Відповідно

до поставленої мети у статті необхідно вирішити низку завдань: дослідити чинне законодавство у сфері боротьби з корупцією; виявити основні проблеми боротьби з цим явищем в Україні; проаналізувати інституційну базу у сфері протидії корупції; виявити основні функції суб'єктів системи боротьби з корупцією в Україні; здійснити аналіз проблем взаємодії суб'єктів системи; виокремити превентивну функцію Національного агентства з питань запобігання корупції та перспективи роботи цього органу.

Виклад основного матеріалу. Український дослідник А. Новак зазначає, що корупція як соціальне явище має низку причин для свого виникнення й поширення в економічній, політичній та соціально-структурній організації суспільства. Переважна більшість її наслідків відчувається в реальному соціальному житті, позначається на його рівні, ступені захищеності громадян, забезпеченості їхніх прав і свобод. Метою антикорупційної політики в Україні повинно стати зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси [1]. З цією думкою не можливо не погодитися, оскільки всі зусилля у боротьбі з даним явищем повинні відбуватися з розумінням того, що центром наслідків корупції і основним об'єктом, який страждає від неї, є пересічний громадянин. Тому ефективна державна політика у цій сфері є одним з основних чинників турботи державної влад про громадян.

Ретроспектива боротьби з корупцією бере початок з 1995 р., коли було прийнято перший нормативно-правовий акт — Закон України “Про боротьбу з корупцією”, але ця діяльність не давала бажаних результатів і була більш декларативною. Проте після Революції гідності даний напрям запрацював по-новому і є найбільш пріоритетним у напрямі до євроінтеграції України. Про це свідчить прийняття низки антикорупційних законів та створення інституцій для попередження та боротьби з корупцією.

Серед нового антикорупційного законодавства основними є “Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки”, що затверджена Законом України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” від 14.10.2014 р. № 1699-VII та Закон України “Про запобігання корупції” від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Також нещодавно прийняті нові Закони — “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації” від 18.02.2016 р. № 1019, “Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” від 10.11.2015 р. № 3040, “Про Державне бюро розслідувань” від

12.11.2015 р. № 794-VIII, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” від 08.10.2015 р. № 731-VIII, “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII, “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” від 03.11.2015 р. № 743-VIII. Такий стан речей свідчить про послідовне здійснення державної політики та реформ у системі протидії корупції.

Отже, основним документом, що діє у боротьбі з корупцією, є “Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки”, що затверджена Законом України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” від 14.10.2014 р. № 1699-VII.

Головний акцент у Стратегії робиться на таких аспектах [2]:

- попередженні корупції в законодавчій, виконавчій та судовій гілках влади;
- системній реформі органів кримінального правосуддя;
- підвищенні ролі громадянського суспільства та обізнаності громадськості про негативні наслідки корупції;
- залученні громадськості та бізнесу до моніторингу зусиль щодо боротьби з корупцією.

Слід зазначити, що відмінністю даної Стратегії від попередніх антикорупційних документів є те, що вона регламентує подання щорічного публічного звіту про хід її виконання та передбачає показники ефективності реалізації антикорупційної боротьби.

Закон України “Про запобігання корупції” відображає радикальне зрушення у системі боротьби з корупцією в країні. Цей Закон вимагає нових правил, комплексного і збалансованого підходу до контролю заходів щодо боротьби з корупцією шляхом забезпечення більшої ефективності парламентського контролю, збалансування відповідальності президентського контролю, органів виконавчої влади та місцевих адміністрацій, а також ефективного громадського контролю. Запропоновані нововведення розширили список превентивних бар’єрів та заборон для державних службовців. Закон вводить нову систему фінансового контролю за станом майна державних службовців: їхні декларації повинні публікуватися он-лайн у вільному доступі та перевірятися незалежним органом. Закон врегулює питання антикорупційних обмежень у процесі присвоєння корпоративних можливостей, отримання подарунків, вторинної зайнятості, спільної роботи близьких осіб та питання, що стосуються припинення державної служби. Для тих державних службовців, які не можуть пояснити надмірні витрати, передбачені відчутні санкції [2].

Основними неподоланими проблемами у цій сфері, що також зазначені у Законі України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” залишаються:

- пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед дер-

жав-учасниць Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (про це неодноразово зазначали експерти Transparency International-Україна);

- неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики (попри прийняття цілої низки нормативно-правових актів, у жодному з них не прописаний чіткий механізм взаємодії держави та громадських організацій у напрямі протидії корупції; не виконується, або ж затягується виконання рекомендацій антикорупційних громадських організацій; відсутній акт Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, розробка якого чітко передбачена Законом України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”);

- корупціогенність виборчого законодавства, зокрема: недосконалість законодавства щодо фінансування виборчих кампаній та політичних партій, відсутність належного правового регулювання щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб та прозорих засад лобіювання [3].

Отже, як бачимо в Україні напрацьована значна законодавча база з питань попередження та боротьби з корупцією, що свідчить про послідовне здійснення державної політики та реформ у системі протидії корупції. Проте є і ряд недоліків, які необхідно усувати, на що повинні спрямовува-

тися зусилля всієї системи боротьби з цим явищем.

Таким чином, перейдемо безпосередньо до інституційного середовища, що формує систему боротьби з корупцією в Україні.

У старій системі боротьби з корупцією формально діяли численні антикорупційні органи. Генеральна прокуратура, міліція, Служба безпеки України, Військова служба правопорядку в Збройних силах, а також мережа органів внутрішньої безпеки, аудиту, фінансового та іншого контролю. Проте рівень довіри громадян України до всіх національних установ та структур, призначених для “запобігання та боротьби з коруп-

цією”, був надзвичайно низьким. За даними соціологічних опитувань, рівень довіри українського суспільства до цих органів протягом багатьох років коливався в межах 7–15 %, причому міліція та прокуратура займали останні місця [2].

Щодо сучасної системи, то її формує ряд новостворених спеціалізованих органів, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та ін.

Основні функції суб’єктів системи боротьби з корупцією наведені у таблиці.

Основні функції суб’єктів системи боротьби з корупцією в Україні*

№ пор.	Назва органу	Основні функції
1	2	3
1	Державне бюро розслідувань (ДБР)	Правоохоронна діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів
2	Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	Оперативно-розшукові заходи; досудове розслідування; перевірка на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; розшук та арешт коштів та іншого майна
3	Прокуратура України	Підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів
4	Спеціалізована антикорупційна прокуратура	Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді
5	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	Формування та реалізація державної політики у сфері виявлення та розшуку активів; формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні; участь у забезпеченні представництва прав та інтересів України у закордонних юрисдикційних органах у справах, пов’язаних з поверненням в Україну активів, одержаних від корупційних та інших злочинів

* Складено автором на основі [4].

1	2	3
6	Національна поліція України	Розслідування дрібних корупційних злочинів, не віднесених до підслідності НАБУ чи ДБР, та корупційних адміністративних правопорушень; ведення бази (банків) даних стосовно зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень
7	Служба безпеки України (СБУ)	Попередження, виявлення, припинення та розкриття корупції та організованої злочинної діяльності
8	Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	Формування та реалізація антикорупційної політики; аналіз стану запобігання та протидії корупції в Україні; розроблення проєктів Антикорупційної стратегії; контроль та перевірка декларацій; ведення Єдиного державного реєстру декларацій та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; затвердження правил етичної поведінки; організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції
9	Національна рада з питань антикорупційної політики	Підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики; аналіз стану запобігання і протидії корупції в Україні
10	Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції	Антикорупційна експертиза законопроектів; правове регулювання діяльності НАБУ та НАЗК; правове регулювання діяльності інших органів у сфері запобігання та протидії корупції
11	Міністерство юстиції України (Мін'юст)	Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів; проведення перевірки, передбаченої Законом України "Про очищення влади"; формування та ведення Єдиного державного реєстру люстрованих осіб
12	Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики	Формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики в органах виконавчої влади

Як показано в таблиці, до системи запобігання корупції в Україні входить значна кількість суб'єктів, які виконують набір функцій, що покликані боротися з цим негативним явищем у нашій державі.

Варто зазначити, що одним з ключових уроків попередніх антикорупційних реформ в Україні є неефективність спроб змінити систему шляхом реформування окремих структур чи процесів, а не загальну ситуацію в

політиці, суспільстві та безпековій сфері. Через повну суспільну недовіру до колишньої влади загалом і, в тому числі, до антикорупційних органів, було неможливо досягти будь-яких помітних системних успіхів у подоланні корупції [2].

Ключовим напрямом, який необхідно реалізувати в Україні, є налагодження ефективної взаємодії всіх суб'єктів системи боротьби з корупцією.

Проте, на жаль, сьогодні спостерігається часткове протистояння між вказаними суб'єктами, часом дублюються повноваження і відсутня повна злагоджена співпраця, що суттєво гальмує процес викоренення корупції і боротьби з цим явищем.

Прикладом цього стало затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки електронних декларацій чиновників, у ході чого спостерігалось певне незрозуміле протистояння між Міністерством юстиції та НАЗК. Однак варто зазначити, що позиція Міністра юстиції в критикуванні роботи НАЗК є безпідставною і свідчить про неузгодженість у роботі, що негативно впливає на довіру громадян до всієї системи запобігання корупції в Україні. Варто зазначити, що на відміну від інших органів, які реалізують силову та каральну функцію, НАЗК виконує превентивну, що є вкрай важливою, адже запобігання цьому явищу є одним з ключових принципів боротьби, які ставить перед собою не тільки Україна, а й провідні європейські країни. Попередження є основою даної політики.

У своїй превентивній ролі НАЗК ставить перед собою завдання [5]:

- забезпечення ефективної роботи превентивних антикорупційних підрозділів;
- запровадження антикорупційних програм у діяльності органів державної влади;
- підвищення рівня стандартів доброчесності чиновників;
- забезпечення ефективного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування, з метою здійснення ефективного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо подання е-декларацій та належної перевірки поданих декларацій та виявлення фактів порушення вимог фінансового контролю;

- удосконалення системи державного контролю за партійними фінансами задля забезпечення прозорості фінансування політичних партій з обмеженням впливу приватного капіталу на політику та публічності інформації про фінансування діяльності політичних партій;

- отримання спеціального дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, оформлення допуску та надання доступу до неї відповідним співробітникам Національного агентства з метою здійснення всебічного контролю поданих декларацій громадян, у тому числі співробітників правоохоронних органів;

- моніторинг рівня корупції в Україні відповідно до затвердженої Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні;

- розробка нової антикорупційної стратегії на основі аналізу результатів оцінювання рівня корупції в Україні та стану виконання чинної стратегії, дія якої закінчиться у 2017 р.

Отже, для забезпечення належного функціонування системи боротьби з корупцією в Україні необхідно усунути недоліки законодавства у цій сфері та удосконалити взаємодію всіх суб'єктів даної системи, що сприятиме більш ефективній роботі та посилюватиме довіру громадськості до роботи антикорупційних органів.

Висновки. Отже, проведене дослідження дає змогу зробити певні узагальнення та висновки. Всі зусилля у боротьбі з корупцією в Україні повинні відбуватися з розумінням того, що центром її наслідків є пересічний громадянин. Тому ефективна державна політика у цій сфері є одним з основних чинників турботи державної влад про громадян. Після Революції гідності напрям боротьби з корупцією запрацював по-новому і є найбільш пріоритетним у напрямі до євроінтеграції України. Про це свідчить прийняття низки антикорупційних законів та створення інституцій для попередження та боротьби з корупцією. Основним документом, що діє у боротьбі з корупцією, є “Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки”. Відмінністю даної Стратегії від попередніх антикорупційних документів є те, що вона регламентує подання щорічного публічного звіту про хід її виконання та передбачає показники ефективності реалізації антикорупційної боротьби. До системи запобігання корупції в Україні входить значна кількість суб’єктів, які виконують набір функцій, що покликані боротися з цим негативним явищем у нашій державі. Основними проблемами у боротьбі з корупцією є: пасивне співробітництво України в напрямі налагодження ефективної скоординованої політики щодо протидії корупції серед держав-учасниць Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції, неналежне виконання Україною вимог міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики та

корупціогенність виборчого законодавства. Ключовим напрямом, який необхідно реалізувати в Україні, є налагодження ефективної взаємодії всіх суб’єктів системи боротьби з корупцією. Отже, для забезпечення належного функціонування системи боротьби з корупцією в Україні необхідно усунути недоліки законодавства у цій сфері та удосконалити взаємодію всіх суб’єктів даної системи, що сприятиме більш ефективній роботі та посилюватиме довіру громадськості до роботи антикорупційних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Новак А.* Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління / А. Новак // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 1. — С. 29–36.
2. Антикорупційні заходи в Україні після Революції Гідності: Ключові законодавчі аспекти, 2016. — Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. — Київ, 2016. — 224 с.
3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

REFERENCES

1. *Novak A.* (2016). Teoretychni osnovy doslidzhennia protydii koruptsiinym proiavam u systemi publichnoho upravlinnia [Theoretical Foundations of the Anti-Corruption Research in the Public Administration System]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia — Public Administration and Local Self-Government, 1, 29–36 [in Ukrainian].
2. Antykoruptsiini zakhody v Ukraini pislia Revoliutsii Hidnosti: Kliuchovi zakonodavchi aspekty [Anticorruption in Ukraine after the Revolution of Dignity: Key Legislative Aspects]. (2016). Kyiv: Tsentr doslidzhen armii, konversii ta rozzbroiennia [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy “Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014–2017 roky” : vid 14 zhovtnia 2014, № 1699-VII [Law of Ukraine “On the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anticorruption Strategy) for 2014-2017” from October 14 2014 roku, № 1699-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy “Pro zapobihannia koruptsii” : vid 14 zhovtnia 2014 roku, № 1700-VII [Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” from October 14 2014, № 1700-VII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
5. Zvit pro diialnist Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii za 2016 rik [Report on the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption for 2016]. (2017). nazk.gov.ua. Retrieved from https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf [in Ukrainian].



УДК: 070

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-264-280>

**Стельмахова Олександра
Миколаївна,**

магістр з маркетингу, аналітик, власник першої професійної медіа-платформи для ЗМІ та експертів Deadline, партнер Асамблеї докторів наук з державного управління, тел.: +38 (095) 852 05 13, e-mail: a.stelmakhova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2541-5742

Стельмахова Александра Николаевна,
магистр по маркетингу, аналитик, учредитель первой профессиональной ме-

диа-платформы для СМИ и экспертов Deadline, партнер Ассамблеи докторов наук по государственному управлению, ТОП-менеджер, тел.: +38 (095) 852 13 мая, e-mail: a.stelmakhova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2541-5742

Stelmakhova Oleksandra Nikolaevna,

master of marketing, analyst, founder of the first professional media platform for the media and experts Deadline, partner of the Ukrainian assembly of doctors of sciences in public administration, TOP-manager, tel.: +38 (095) 852 05 13, e-mail: a.stelmakhova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2541-5742

МЕДІА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. Динаміка сучасних інформаційних трансформацій, впровадження новітніх інноваційних технологій та євроінтеграційний вектор розвитку держави як ніколи сприяють удосконаленню вітчизняних медіа. Однак, дослідження характеристик окресленої галузі у контексті соціально-комунікаційної парадигми підтверджують наявність та подальший розвиток негативних тенденцій, а саме: 1) фрагментарність та низьку якість журналістської освіти; 2) надзвичайно велику кількість медіа (перенасиченість) та низький поріг входу на ринок; 3) управлінську несаможиттєвість команд; 4) тренд “фаст-фуд” журналістики; 5) наявність системи мовних елементів залякування у середині новин та інформаційних текстах; 6) недосконалість медіа досліджень; 7) щоденне оприлюднення “фейкових новин”; 8) відсутність відповідальності за неякісний медіа-контент; 9) неготовність ЗМІ до внутрішнього впровадження ефективних маркетингових закордонних концептів та практик; 10) архаїчність нормативно-правового регулювання медіа-галузі та ін.

З огляду на актуалізацію тематики розглянуто правові основи організаційної роботи сучасних медіа та підтверджено основні проблемні питання, проаналізовано інтенсифікацію поширення “фейкового” контенту та феномен “media catching”, схарактеризовано вплив концепції VUCA на покращення медіа-поля на території України в умовах сьогодення. За результатами проведеного дослідження сформульовано теоретичні висновки та розроблено авторські пропозиції, які б мали переконувати у конкурентоспроможності держави, а саме:

- ефективно організовувати внутрішню роботу ЗМІ з використанням маркетингових розробок та новітніх інноваційних технологій;
- посилити контроль за якістю контенту з боку редакцій;
- проводити якісний “факт-чекінг” та боротьбу з “фейковими новинами”;
- зробити “media catching” невід’ємною складовою організації внутрішніх процесів медіа;
- приймати активну участь у розробці законопроектів та посилити співробітництво з європейськими експертами у медіа-галузі.

Ключові слова: media catching, фейкові новини, концепція VUCA, журналістська освіта, якість контенту, медіа маркетинг, внутрішня організація роботи ЗМІ, планування, показники ефективності KPI.

МЕДИА УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Динамика современных информационных трансформаций, внедрение новейших инновационных технологий и евроинтеграционный вектор развития государства как никогда способствуют совершенствованию отечественных медиа. Однако, исследования характеристик этой области в контексте социально-коммуникационной парадигмы подтверждают наличие и дальнейшее развитие негативных тенденций, а именно: 1) фрагментарность и низкое качество журналистского образования; 2) чрезвычайно большое количество медиа (перенасыщение) и низкий порог входа на рынок; 3) управленческую несамостоятельность команд; 4) тренд “фаст-фуд” журналистики; 5) наличие системы языковых элементов запугивания в новостях и информационных текстах; 6) несовершенство медиа-исследований; 7) ежедневное обнародование “фейковых новостей”; 8) отсутствие ответственности за медиа-контент; 9) неготовность СМИ к внутреннему внедрению эффективных маркетинговых иностранных концепций и практик; 10) архаичность нормативно-правового регулирования медиа-отрасли и прочее.

Учитывая актуализацию тематики были рассмотрены правовые основы организационной работы современных медиа и подтверждены основные проблемные вопросы, проанализированы интенсификация распространения “фейкового” контента и феномен “media-catching”, охарактеризовано влияние концепции VUCA на улучшение медиа-поля на территории Украины в нынешних условиях. По результатам проведенного исследования сформулированы теоретические выводы и разработаны авторские рекоменда-

дации, которые помогут убеждать в конкурентоспособности государства, а именно:

- эффективно организовывать внутреннюю работу СМИ с использованием маркетинговых разработок и новейших инновационных технологий;
- усилить контроль за качеством контента со стороны редакций;
- проводить качественный “факт-чекинг” и борьбу с “фейковыми новостями”;
- сделать “media catching” неотъемлемой составляющей организации внутренних процессов медиа;
- принимать активное участие в разработке законопроектов и усилить сотрудничество с европейскими экспертами в медиа-отрасли.

Ключевые слова: media catching, фейковые новости, концепция VUCA, журналистское образование, качество контента, медиа-маркетинг, внутренняя организация работы СМИ, планирование, показатели эффективности KPI.

MEDIA OF UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

Abstract. The dynamics of up-to-date information transformations, the introduction of the most recent innovative technologies and the European integration vector of the national development, now more than ever help to improve the national media. However, the study of the outlined industry characteristics in the context of the social and communication paradigm has been confirmed by the existence and further development of negative trends that can include, among others, the following: 1) fragmentarity and low quality of journalistic education; 2) extremely large amount of media (glut) and low barriers to entry the market; 3) lack of independence; 4) fast food journalism trend; 5) use of intimidation linguistic elements in the middle of news and information texts; 6) imperfect media research; 7) daily disclosure of fake news; 8) lack of responsibility for poor-quality media content; 9) nonavailability of the media to implement effective marketing foreign concepts and practices; 10) archaic regulation of the media industry, and so on.

In terms of the subject of the article the question of legal basis of current media organizational work has been considered and the main issues have been confirmed; the analysis of the fake content distribution has been carried out; media-catching phenomenon has been analyzed as well as the influence of VUCA concept on improving the current media of Ukraine. According to the research results, theoretical conclusions have been formulated and authors; proposals have been developed that would help to convince of the national competitiveness. The proposals can be summarized to the following:

1. To organize effectively the internal work of the media by using marketing trends and the latest innovative technologies;
2. To tighten control over the quality of content from editors;
3. To conduct qualitative fact-checking and struggle with fake news;
4. To make media catching an integral part of internal media processes;

5. To take an active part in formation of laws and increase cooperation with European experts in the media-industry.

Keywords: media catching, fake news, VUCA concept, journalistic education, content quality, media-marketing, internal organization of media, planning, key performance indicators (KPI).

Постановка проблеми. Дослідження української медіа-галузі у контексті соціально-комунікаційної парадигми із залученням дисциплінарних підходів, зокрема медіа-економічного та медіа-соціологічного, надають можливості стверджувати про негативні тенденції її становлення та розвитку в умовах сьогодення. За результатами проведенного аналізу останніх статистичних даних й власного моніторингу медіа-простору, видається за можливе схарактеризувати такі явища, якими сьогодні характеризується нинішній стан вітчизняної медіа-галузі, зокрема:

1) фрагментарність та низька якість журналістської освіти, що була констатована ще у 2016 р. спеціалістами “Детектор медіа” [1, с. 39–40], яка наразі має тенденцію до стрімкого зростання та неконтрольованості;

2) збільшення кількості медіа, які відповідають законодавчим вимогам існування, однак фактично лише опосередковано нагадують ефективний та якісний засіб масової інформації. Якщо порівняти кількість ЗМІ України на тисячу осіб населення країни з іншими державами, то фактична кількість медіа перевищує показник Сполучених Штатів Америки у два рази та у Французькій Республіці у десять разів [2]. Такі процеси, здебільшого, пов’язані з відсутністю вимог до входження на медіа-ринок,

організації вироблення контенту, кадрового забезпечення та якості підсумкового продукту. Сьогодні також спостерігається “клонування” медіа-інформації, яке відбувається за рахунок існуючого зареєстрованого офіційного сайту та особи-систематизатора новин, за відсутності творчої кваліфікованої медіа-команди;

3) управлінська несамотійність журналістських команд, особливо серед державних та регіональних ЗМІ, що позбавляє можливості цілеспрямовано оптимізувати процеси самоорганізації й саморегуляції всієї структури медіа-організації. Так, за даними досліджень внутрішньо-організаційної структури та ефективності зазначених ЗМІ, було виявлено, що тільки 20 % з них мають комерційні відділи, 50 % редакцій працюють за KPI, однак, загалом не повною мірою використовують маркетингову складову для досягнення вищого рівня продуктивності [3]. Таким чином, інтенсифікуються процеси, які потребують уваги та оптимізації з метою формування стійкого базису для вирішення сучасних складних медіа-завдань.

Більше того, можна вести мову про активізацію в Україні “фаст-фуд” журналістики, яка “висмикує” інформацію з контексту, й, не обробляючи її та не доповнюючи, пропонує аудиторії. Цей факт також свідчить

про неорганізованість процесів, які відбуваються у самих ЗМІ під час створення матеріалу. Зокрема, визначається низька якість планування (брак редакційних планів), неефективність організації робочого часу, повільне створення контенту, відсутність автоматизації бізнес-процесів та середньострокового планування діяльності ЗМІ та інше, що підтверджується також результатами досліджень 2018 р. Так, за даними звіту 2018 р., присвяченому регіональним медіа, останні не мають системної організації роботи, фінансового та стратегічно-цільового планування й ключових показників ефективності для журналістів [3].

Негативним також вбачається заполітизованість, висока бюрократизація вітчизняних медіа, збільшення елементів інформаційного залякування та пригнічення аудиторії, яке відбувається на фоні ескалації Російською Федерацією. Тривала уніфікація медіа-контенту (одноманітність, шаблонність, обмеженість у проблемно-тематичному доборі, жанрова незбалансованість), його постійна повторюваність спричиняє появу на теренах нашої держави феномену штучного формування медіа-потреб аудиторії як довгострокового медіа-ефекту. Відтак, одна з основних функцій ЗМІ, культурно-просвітницька, майже цілком підмінена ринковою рентабельністю й орієнтацією на масове охоплення аудиторії [4, с. 118].

Наведене обумовлює необхідність впровадження новітніх підходів для визначення зміни взаємодії між журналістами та фахівцями зі зв'язків з громадськістю чи іншими експертами доцільно проаналізувати зарубіж-

ний досвід впровадження феномену “media catching” та апробації моделі VUCA, яка була винайдена та запропонована зарубіжними медіа-практиками. Ця модель базується на припущенні, що у майбутньому більшість проблем і можливостей є непередбачуваними, однак навички роботи у таких умовах отримують особливого інтенсифікованого перспективного розкриття, що призводить до досягнення оптимальних результатів у напрямі розвитку та створює необхідні умови для керування медіа-полем. Таким чином, можна стверджувати про необхідність внесення позитивних змін до внутрішньої організаційної складової створення контенту та актуалізацію зазначеного питання в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нові медіа-технології збільшили кількість сучасних досліджень стану та перспектив розвитку вітчизняної медіа-галузі. Так, періодичні та наукові публікації здебільшого містять негативну характеристику вітчизняних ЗМІ, посиляючись на численні оцінки ефективності їх діяльності та опитування респондентів [5–9]. Серед найбільш якісних розробок окресленого питання варто зазначити роботи Детектор-медіа [10] та Media Development Foundation (MDF) [11], які одногласно стверджують про відсутність фахової модерації роботи зі ЗМІ. Наразі дієвий взаємозв'язок між бізнесом та іншими суб'єктами господарської або професійної діяльності та вітчизняними медіа не налагоджено. Розробка якісних досліджень медіа-простору України лише набирає обертів, особливо у межах єв-

ропейської інтеграції та посилення транскордонного експертного співробітництва в окресленій галузі.

Мета статті — схарактеризувати сучасні тенденції у засобах масової інформації України й сформуванати комплексне уявлення про подальші перспективи розвитку медіа-галузі. Відповідно до встановленої мети були окреслені провідні завдання статті: 1) розглянути правові основи організаційної роботи сучасних медіа та підтвердити основні проблемні питання; 2) проаналізувати інтенсифікації поширення фейкового контенту; 3) проаналізувати феномен “media catching” й схарактеризувати вплив концепції VUCA [12] для покращення медіа-поля на території України в умовах сьогодення; 4) за результатами проведеного дослідження сформулювати висновки та розробити авторські пропозиції щодо розвитку сегмента онлайн та друкованих медіа в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ситуації з інформаційною нерівністю актуалізується проблема наявності економіко-технічних, культурно-психологічних та інших бар’єрів у питаннях доступу до варіативності медіа-продуктів та перспектив, створених новітніми інформаційно-комунікаційними технологіями. Такі тенденції призводять до браку альтернативи, широкого вибору медіа-контенту й впливають на залежність аудиторії від уніфікованих продуктів загальнодоступних ЗМІ. Все частіше постають такі питання: наскільки методологічно коректно власники медіа підходять до вироблення медіа-контенту, чи керуються вони стратегією потенційна

(запланована) — цільова — реальна аудиторія; як вони організовують і контролюють процеси; чи вивчають вони медіа-потреби аудиторії, чи розглядають рекламу, як фактор, що з самого початку може визначати контент та перспективну аудиторію, чи приймають участь в побудові редакційного процесу?

Сьогодні у полі зору дослідників також перебуває проблема недосконалості системи медіа-досліджень (медіаметрії): ЗМІ не мають відповідних КРІ (кількісна норма неплагіатних статей на людину) та не здійснюють належним чином вивчення медіа-потреб аудиторії, що призводить до необ’єктивних даних щодо її реальних інтересів, смаків, побажань [13, с. 98]. Маркетингові імперативи змушують власників медіа організацій пристосуватися виключно до вимог рекламодавців. Все частіше журналістами нівелюється якість джерел інформації, здебільшого намагаються “висмикнути” нові дані та якнайшвидше і якнайменше прикладаючи зусиль для цього за принципом “фаст-фуду”, не звертаючи уваги на контекст, якість та істинність контенту [14, с. 197]. На жаль, на теренах нашої держави ми можемо спостерігати щоденне збільшення так званих “фейкових новин”, які під собою розуміють цілком або частково вигадану інформацію про події, явища, певних осіб. Зазначимо, що феномен такої інформації бере свій початок із прадавніх часів, однак сьогодні вражає своєю масовістю та неконтрольованістю. Головною ознакою “фейків” є одноманітність меседжів та синхронне поширення одразу всіма доступними каналами.

Прикладом “фейкових новин” може бути поширення 29 листопада 2018 р. інформації про те, що у зв’язку із майбутнім прийняттям змін до Закону України “Про лікарські засоби” з прилавків магазинів зникнуть шприци, бинти й крапельниці [15]. Всупереч цьому твердженню, представники StopFake проаналізували вказаний законопроект та довели відсутність навіть згадки про такі зміни [16]. Необхідно зазначити, що у даному випадку ЗМІ вдалися до посилань на “авторитетну думку фармацевтів” з метою “захоплення” аудиторії. З огляду на напруження геополітичних відносин України кількість “фейкових новин” почала зростати у геометричній прогресії. Наявність в українському інформаційному потоці штучних новин, особливо продукованих за реальної підтримки проросійських ЗМІ, ілюструє такий приклад: ЗМІ було поширено інформацію про те, що у Сумській області, у якій було введено військовий стан, місцевим жителям почали надходити повідомлення з вимогою терміново з’явитися до військового комісаріату [17]. Таке поширення інформації безумовно “фейк” та ніякого відношення до Міністерства оборони України й мобілізації не має, однак, все одно, викликало паніку у жителів області.

Доцільно зауважити, що вітчизняне законодавство не передбачає відповідальності за поширення “фейкових новин”, лише містить посилення про незаконність поширення неперевіреної інформації. Більше того, на законодавчому рівні навіть не визнано існування таких новин на території нашої держави та не виокремлено

їх ознак. Безпосередній процес притягнення до відповідальності значно ускладнюється з огляду на необхідність звернення потерпілої сторони до компетентних органів, у свою чергу ЗМІ розповсюджують контент широкому загалу та під відповідальність підпадають вкрай рідко. Нещодавно було запропоновано розробити проект закону про протидію “фейкам”, однак, така пропозиція отримала суттєву критику, особливо з огляду на декриміналізацію статті Кримінального кодексу України про дифамацію. Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики відзначив, що у випадку прийняття такого нормативно-правового акта — це буде кроком назад у правах журналістів [18]. З цим твердженням варто погодитися, адже така відповідальність може стати інструментом впливу на медіа. Однак ситуація, що склалася вимагає прийняття заходів та рішень. Неодноразово наголошувалося на необхідності боротьби з “фейками” безпосередньо журналістами. У цьому контексті доцільно запропонувати наступні дії з метою протидії такій інформації: 1) посилення контролю щодо відповідності між обов’язками і вміннями редакцій; 2) посилення контролю за організацією редакційного процесу; 3) стандартизація, регламентування основних процесів редакції; 4) постійна консультативна підтримка тощо.

Безумовно, сучасний етап розвитку нашої держави вимагає докорінних змін у всіх сферах її існування, у тому числі й медіа. Концепція маркетингу являє собою науково-обґрунтований проект організації

діяльності ЗМІ взагалі або його маркетингової діяльності зокрема, що ґрунтується на конкретній управлінській ідеї, ефективній стратегії, які спрямовані на досягнення результатів. Не надто високий рівень вітчизняної журналістики, відстороненість від маркетингової складової та перенасиченість медіа-простору неякісним контентом знижує рівень довіри до вітчизняних медіа. Так, Інститут з вивчення журналістики Ройтерз (Reuters Institute for the Study of Journalism) при Оксфордському університеті опублікував Звіт, присвячений розумінню причин зростання і зменшення довіри до ЗМІ [19], однак Україна навіть не змогла увійти ані до світового, ані до європейського рейтингу медіа за своїми фактичними низькими показниками.

Відтак, питання створення якісного, орієнтованого на аудиторію й інформаційно-насиченого контенту залишається актуальним, особливо з огляду на неефективність обраних керівних методик для формування конкурентоспроможного продукту на ринку медіа. Зокрема, було встановлено наступні негативні тенденції медіа-галузі в Україні: 1) стиснення ринку медіа з огляду на негативні демографічні процеси та визнання воєнізованого конфлікту; 2) перетікання ЗМІ до соціальних мереж; 3) недостатня кількість якісного вітчизняного контенту; 4) низька конкурентоспроможність регіональних ЗМІ; 5) “клонування” медіапродуктів, що призводить до однотипності контенту [20]; 6) відсутність прибутковості, перебування на межі “виживання” внаслідок відсутності компетенції та незбалансованої команди, інше. У

цілому вітчизняна журналістика має тенденцію до зниження рівня якості контенту та ефективності роботи, втрачаючи свою набуту роками авторитетність, феномен гіперлокальних медіа як стійкої бізнес платформи наразі не отримує належної підтримки, прагнення до підвищення внутрішньої ефективності роботи ЗМІ залишаються нереалізованими тому ще є суттєвий брак знань (не знають як робити) та відсутність мотивації для змін (не здатні чітко мислити на 6–24 місяців вперед). Виявлені тенденції надають поштовх для подальших роздумів щодо причин й наслідків такої ситуації у медіа-просторі та можливостей ефективного вирішення окресленої проблематики. На сьогодні активно ведуться дискусії, пов'язані з перспективами використання маркетингових механізмів у медіа-сфері.

Наведений контекст зумовлює потребу до встановлення зв'язку стандартів журналістики з вітчизняною правовою регламентацією діяльності ЗМІ. Сучасна глобалізація веде до зниження ролі національного законодавства в умовах розширення різних інформаційних потоків. Така свобода, насамперед, позначається на контенті, формування якого сьогодні виходить за межі будь-яких законодавчих, технологічних і, зрештою, етичних меж, встановлених у нашому суспільстві та державі. Управління контентом ускладнюється небажанням команд (та керівників редакцій) застосовувати нові знання та бути відкритими для спілкування. В умовах глобалізації ідея вироблення єдиних законів і принципів управління є найбільш близькою до

сутності контролю над контентом ЗМІ та врегулювання їх внутрішньої організаційної діяльності.

Наразі чинні нормативно-правові акти у питаннях регламентації організаційних процесів створення контенту визнаються архаїчними та позбавленими маркетингової складової, необхідної для вітчизняних суб'єктів медіа-ринку. Правові засади діяльності вітчизняних медіа визначені Конституцією України [21], Законами України “Про інформацію” від 02.10.1992 р. № 2657-XII [22], “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 р. № 2782-XII [23], “Про інформаційні агентства” від 28.02.1995 р. № 74/95-ВР [24], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР [25], “Про телебачення і радіомовлення” від 21.12.1993 р. № 3759-XII [26], “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР [27] та іншими нормами чинного законодавства України.

Зокрема, Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” містить розділ II, яким врегульовано організацію діяльності друкованих засобів масової інформації. Положення цього нормативно-правового акта встановлюють два види керівних документів у визначенні організаційної складової — це програма діяльності друкованого ЗМІ та статут редакції. Однак будь-якої деталізації або безпосередньої прив'язки до маркетингових концептів та їх апробації норми не містять.

Закон України “Про телебачення і радіомовлення” визначає організаційні умови функціонування цього виду медіа. Зокрема, досить цікавим видається закріплення у статті необхідності прийняття редакційного статуту телеорганізації, який визначає, серед іншого, основні вимоги до забезпечення точності, об'єктивності, неупередженості та збалансованості інформації, що розповсюджується телерадіоорганізацією; вимоги до перевірки достовірності інформації, одержаної від третіх осіб та ін. Крім того, ним передбачено створення спеціального органу, відповідального за контроль дотримання положень статуту.

Закон України “Про інформацію” у статті 23 закріплює визначення дефініції “інформаційна продукція”, однак вимог до інформаційної діяльності з її вироблення засобами масової інформації — не містить.

Всі інші із зазначених та проаналізованих нормативно-правових актів не містять навіть опосередкованих посилань на структуру, принципи, характеристики та вимоги внутрішньої організації роботи ЗМІ чи будь-які професійно-кваліфікаційні вимоги до керівників ЗМІ. Таким чином, можна констатувати, що незважаючи на негативні тенденції зниження якості медіа-контенту, чітких вимог до організації діяльності медіа, здатних змінити існуючу тенденцію, у чинному законодавстві не закріплено. Законодавчі норми віддають усі правомочності регулювання внутрішньої діяльності ЗМІ власникам медіа, які здебільшого нехтують використанням позитивних маркетингових та управлінських практик.

Функціонування ЗМІ у ринкових реаліях передбачає необхідність розробки комплексної державної стратегії реформування вітчизняної медіа галузі. Із прийняттям Закону України “Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації” від 24.12.2015 р. № 917-VIII [28] в Україні розпочалося реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ, однак, з огляду на неврегульованість такого процесу, якісні зміни ще не були реалізовані. Медіа працюють повільніше, ніж допустимо, витрачаючи зайві кошти на неефективні наради та простой.

Варто підкреслити, що ратифікація та набрання чинності Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (від 21.03.2014 р. і 27.06.2014 р.) [29], призвели до надмірних очікувань у сфері європейсько-зорієнтованої трансформації ЗМІ, особливо, з огляду на закріплення у наведеному нормативно-правовому акті основ співробітництва з питань підготовки журналістів та інших працівників медіа-сфери, як друкованих, так і електронних видань, а також питань підтримки засобів масової інформації (громадських і приватних), з метою посилення їхньої незалежності, професіоналізму та зв'язків з іншими європейськими ЗМІ відповідно до європейських стандартів, зокрема Ради Європи (частина 2 ст. 396).

Однак зазначемо, що фактично, через 4 роки після підписання цього міжнародного документа, жодних ді-

євих змін не відбулося, а положення Угоди у цьому напрямі залишаються декларативними. Більше того, План Заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. [30], передбачає до 01.09.2019 р. привести у відповідність з правом ЄС лише правила та стандарти надання аудіовізуальних медіа послуг й забезпечення підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації; транспонувати норми Європейської Конвенції про транскордонне телебачення та Директиви 2007/65/ЄС (із змінами, внесеними Директивою 2010/13/ЄС) [31], залишаючи поза увагою необхідність вирішення окреслених проблем. Відтак, євроінтеграційні напрями удосконалення медіа-простору України торкнуться виключно телебачення, що свідчить про опосередкованість та фрагментарність євроінтеграційних тенденцій, а могли б торкнутися також друкованих та онлайн ЗМІ.

Проводячи компаративний аналіз із успішними зарубіжними практиками, видається аргументованим врахування комерційного чинника функціонування ЗМІ, необхідності організації й контролювання ними механізмів формування внутрішньої роботи галузі, яка безпосередньо пов'язана з новітніми бізнес-тенденціями та впровадженням маркетингових підходів. Комерціалізація ЗМІ набула характеру ринкових відносин, що передбачає конкурентну

боротьбу, ціноутворення, просування контенту на ринку медіа тощо, й відповідно керується маркетинговими стратегіями, які, у свою чергу, сприяють розробленню ефективних способів підвищення якості роботи ЗМІ. Здебільшого представники медіа-галузі нехтують використанням апробованого “медіа-кетчингу” [32], який не можна розглядати як новітній феномен, однак інноваційні технології та соціальні мережі перетворили його на тренд, що допомагає підвищити ефективність планових й управлінських рішень. Відтак, “media catching” є необхідним складником роботи медіа на довгострокову перспективу. Підкреслимо, що у цьому сенсі заслуговує на врахування у роботі зазначений концепт VUCA [12] — як один із найперспективніших напрямів розвитку мислення, як спосіб стати актуальним, внутрішньо організованим і дисциплінованим, ефективним та популярним ЗМІ.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Низький рівень побудови ефективної команди для вироблення контенту вітчизняними медіа все більше впливає на ступінь довіри суспільства до оприлюдненої інформації та до засобів масової інформації загалом, що, своєю чергою, знижує прибутковість всієї галузі. Усе більше регіональних медіа потребують отримання фінансового базису для подальшого існування, а вітчизняні реформи у зазначеній галузі лише пригнічують таке становище. У вказаних умовах, медіа здебільшого не враховують той факт, що вони, насамперед, є підприємствами та потребують внутрішньої злагодженої конкурентоспроможної

побудови процесів та планування впровадження власної діяльності на довгострокові перспективи, які здатні в умовах сьогодення підняти вітчизняний ринок медіа до загальноєвропейського рівня. Незначна маркетингова зорієнтованість, неструктурованість медіа, нехтування ключовими показниками журналістської ефективності та небажання впроваджувати закордонний позитивний досвід та надмірна кількість (у перерахунку на тисячу осіб) — ось провідні чинники низької якості контенту. Якщо рішучі дії не будуть прийняті вже сьогодні, вітчизняна медіа-галузь приречена на занепад.

З огляду на зазначене, вбачається за доцільне запропонувати певні дії для підвищення престижу українських медіа на європейському та світовому ринку медіа-послуг:

1. Ефективно організовувати внутрішню роботу ЗМІ з використанням маркетингових розробок та новітніх інноваційних технологій, у тому числі використовуючи відомі результати досліджень та інші рекомендації експертів з практичним досвідом.

2. Посилити контроль за якістю контенту з боку редакцій.

3. Приділяти увагу “факт-чекінгу” та боротьбі з “фейковими новинами”.

4. Зробити “media catching” невід’ємною складовою організації внутрішніх процесів медіа, винайти КРІ на кожну редакцію.

5. Приймати активну участь у розробці законопроектів та посилити співробітництво з європейськими експертами у медіа-галузі.

Наведене сприятиме підвищенню професіоналізму журналістів та

престижу всієї вітчизняної системи засобів масової інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Детектор медіа (2016), “Стан журналістської освіти на факультетах журналістики в Україні (результати пілотного дослідження)”, Спеціальний звіт, Київ, Ukraine.
2. *Стельмахова О.* (2018), “Як працює медіа-кетчінг і що робити із якістю журналістики”, available at: <https://nachasi.com/2018/08/21/yak-pratsyuye-media-ketchyng/> (Accessed 4 December 2018).
3. *Oliynyk E., Zaslavsky E., Parusinski J.* (2018), “Independent regional media: a fragile existence”, available at: <https://mediadevelopmentfoundation.org/analyses/> (Accessed 4 December 2018).
4. *Горська К.* (2016) “Медіаконтент цифрової доби: трансформації та функціонування”, Doctor dissertation, Sociological Sciences, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
5. The official site of Detector media (2017), “В Україні немає якісної журналістики, бо суспільство до неї не готове”, available at: <https://detector.media/infospace/article/131600/2017-11-05-v-ukraini-nemaeyakisnoi-zhurnalistiki-bo-suspilstvo-do-nei-ne-gotove/> (Accessed 4 December 2018).
6. The official site of Medialab (2018), “Яких журналістів бракує українським ЗМІ”, available at: <http://medialab.online/news/brakuje/> (Accessed 4 December 2018).
7. The official site of Mediakrytyka (2018), “Журналістика майбутнього: інформаційна чума чи авангард аналітики?”, available at: <http://www.mediakrytyka.info/onlayn-zhurnalistyka/zhurnalistyka-maybutnoho-informatsiyna-chumachy-avanhard-analitiky.html> (Accessed 4 December 2018).
8. The official site of European Journalism Observatory (2018), “Що таке якісна журналістика?”, available at: <https://ua.ejo-online.eu/4219/etyka-ta-yakist/shcho-take-yakisnazhurnalistyka> (Accessed 4 December 2018).
9. The official site of Institute Mass Information (2017), “Успішні медіа в Україні: нездійснений міф чи реальність?”, available at: <https://imi.org.ua/articles/uspishni-media-v-ukrajini-nezdijsnenyj-mif-chy-realnist/> (Accessed 4 December 2018).
10. The official site of Detector media (2018), available at: <https://detector.media/> (Accessed 4 December 2018).
11. The official site of Media Development Foundation (MDF). (2018), available at: <https://mediadevelopmentfoundation.org> (Accessed 4 December 2018).
12. The official site of Wikipedia (2018), “Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity”, available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Volatility,_uncertainty,_complexity_and_ambiguity (Accessed 4 December 2018).
13. *Афанасьєва (Горська) К.* (2016), “Типологія медіаконтенту за критерієм ролі автора” // Теле- та радіожурналістика. — Т. 15. — С. 96–102.
14. *Почепцов Г.* (2015), “Сучасні інформаційні війни”, Києво-Могилянська академія, Київ, Україна.
15. The official site of Украина.ру (2018), “Фармацевты: Власти хотят оставить украинцев без шприцов и бинтов”, available at: <https://ukraina.ru/news/20181118/1021791055.html?fbclid=IwAR2TVNT0TRJNwpCMOJ7TKN1Kyp0tyhN5cvZzr0Z6As3Wz0Gp4OnuF4rcX0> (Accessed 4 December 2018).

16. The official site of StopFake (2018), “Фейк: Українців залишать без шприців і бинтів”, available at: <https://www.stopfake.org/uk/fejk-ukrayintsiv-zalishat-bez-shprintsiv-i-bintiv/> (Accessed 4 December 2018).
17. The official site of Unian (2018), “РФ збільшила кількість фейкових новин через введення військового стану в Україні — Міноборони”, available at: <https://www.unian.ua/society/10355988-rf-zbilshila-kilkist-feykovih-novin-cherez-vvedennya-viyskovogo-stanu-v-ukrajini-minoboroni.html> (Accessed 4 December 2018).
18. The official site of Громадське Телебачення (2018), “Комітет з питань свободи слова відкинув можливість криміналізації поширення фейків”, available at: <https://hromadske.ua/posts/komitet-z-pytan-svobody-slova-vidkynuv-mozhlyvist-kryminalizatsii-poshyrennia-feikiv> (Accessed 4 December 2018).
19. The official site of Reuters Institute (2018), Digital News Report, available at: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2018/analysis-by-country-2018/> (Accessed 4 December 2018).
20. The official site of Deadline (2018), “Концепція. Март – 2018”, available at: https://www.deadline.com.ua/frontend/web/design/deadline_CONC_march2018.pdf (Accessed 4 December 2018).
21. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “Конституція України”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 4 December 2018).
22. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “Про інформацію”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (Accessed 4 December 2018).
23. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (Accessed 4 December 2018).
24. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine “Про інформаційні агентства”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 4 December 2018).
25. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 4 December 2018).
26. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine “Про телебачення і радіомовлення”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (Accessed 4 December 2018).
27. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 4 December 2018).
28. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19> (Accessed 4 December 2018).
29. The official site of European Union (2014), “Association agreement between the European Union and its

- Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part”, available at: https://eeas.europa.eu/node/10420_en (Accessed 4 December 2018).
30. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “План Заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони”, available at: <https://eu-ua.org/plan-zakhodiv-z-vykonannia-uhody> (Accessed 4 December 2018).
 31. European Parliament and Council (2007), “Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities”, available at: https://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=199630 (Accessed 4 December 2018).
 32. *Moyer J.* (2012) “Media catching and the journalist-public relations practitioner relationship: how social media are changing the practice of media relations”, available at: https://www.researchgate.net/publication/232865093_Media_Catching_and_the_Journalist-Public_Relations_Practitioner_Relationship_How_Social_Media_are_Changing_the_Practice_of_Media_Relations (Accessed 4 December 2018).
 2. *Stelmakhova O.* (2018). Yak pratsiuiie media-ketching i shcho robyty iz yak-istiui zhurnalistyky [How does media catching work and what to do with the quality of journalism]. nachasi.com. Retrieved from <https://nachasi.com/2018/08/21/yak-pratsyuyeye-media-ketchyng> [in Ukrainian].
 3. *Oliinyk E., Zaslavsky E., Parusinski J.* (2018). Independent regional media: a fragile existence. mediadevelopmentfoundation.org. Retrieved from <https://mediadevelopmentfoundation.org/analyses/> [in English].
 4. *Horska K.* (2016). Mediakontent tsyfrovoy doby: transformatsii ta funktsionuvannia [Media Context of the Digital Age: Transformation and Functioning]. Doctor’s thesis. Kyiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv [in Ukrainian].
 5. *Zinchenko L.* (2017). V Ukraini nemaie yakisnoi zhurnalistyky, bo suspilstvo do nei ne hotove [There is no qualitative journalism in Ukraine, because society is not ready for it]. detector.media. Retrieved from <https://detector.media/infospace/article/131600/2017-11-05-v-ukraini-nemae-yakisnoi-zhurnalistiki-bo-suspilstvo-do-nei-ne-hotove/> [in Ukrainian].
 6. *Kolodnytska S.* (2018). Yakykh zhurnalistiv brakuie ukrainskym ZMI [What journalists lack Ukrainian media?]. medialab.online. Retrieved from <http://medialab.online/news/brakuje/> [in Ukrainian].
 7. *Pryshliak Ya.* (2017). Zhurnalistyka maibutnoho: informatsiina chuma chy avanhard analityky? [Journalism of the future: information plague or vanguard of analysts?]. www.mediakrytyka.info. Retrieved from <http://www.mediakrytyka.info/onlayn-zhurnalistyka/zhurnalistyka-maibutnoho-informatsiyna-chuma-chy-avanhard-analitiky.html> [in Ukrainian].

REFERENCES

1. Spetsialnyi zvit “Stan zhurnalistskoi osvity na fakultetakh zhurnalistyky v Ukraini” [Special report “The state of journalistic education at the faculties of journalism in Ukraine”]. (2016). Kyiv: Detektor media [in Ukrainian].

8. *Beckett C.* (2018). Shcho take yakisna zhurnalistyka? [What is qualitative journalism?]. ua.ejo-online.eu. Retrieved from <https://ua.ejo-online.eu/4219/etyka-ta-yakist/shcho-take-yakisna-zhurnalistyka> [in Ukrainian].
9. *Kabachii R.* (2017). Uspishni media v Ukraini: nezdiisnenyi mif chy realnist [Successful media in Ukraine: unfulfilled myth or reality]. imi.org.ua. Retrieved from <https://imi.org.ua/articles/uspishni-media-v-ukrajini-nezdijsnenyj-mif-chy-realnist/> [in Ukrainian].
10. Ofitsiyni sait Detector media [The official site of Detector media]. detector.media. Retrieved from <https://detector.media/> [in Ukrainian].
11. The official site of Media Development Foundation (MDF). mediadevelopmentfoundation.org. Retrieved from <https://mediadevelopmentfoundation.org> [in English].
12. Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity in Wikipedia. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Volatility,_uncertainty,_complexity_and_ambiguity [in English].
13. *Afanasieva (Horska) K.* (2016). Typolohiia mediakontentu za kryteriiem roli avtora [Typology of media content by criterion of the author's role]. Tele- ta radiozhurnalistyka – TV and radio journalism, 15, 96-102 [in Ukrainian].
14. *Pochepstov H.* (2015). Suchasni informatsiini viiny [Modern Information Warfare]. Kyiv: Kyievo-Mohylianska akademiia [in Ukrainian].
15. Farmatsevy: Vlasti khotyat ostavit ukraintsev bez shpritsov i bintov [Pharmacists: The authorities want to leave the Ukrainians without syringes and bandages]. (2018). ukraina.ru. Retrieved from <https://ukraina.ru/news/20181118/1021791055.html?fbclid=IwAR2TVNT0TRJNwpCM>
16. Feik: Ukraintsiv zalyshat bez shpryt-siv i byntiv [Fake: Ukrainians will be left without syringes and bandages]. (2018). www.stopfake.org. Retrieved from <https://www.stopfake.org/uk/fejk-ukrayintsiv-zalishat-bez-shpritsiv-i-bintiv/> [in Ukrainian].
17. RF zbilshyla kilkist feikovykh novyn cherez vvedennia viiskovoho stanu v Ukraini – Minoborony [Russia has increased the number of fake news because of the introduction of Martial law in Ukraine – the Ministry of Defense]. www.unian.ua. Retrieved from <https://www.unian.ua/society/10355988-rf-zbilshila-kilkist-feykovich-novin-cherez-vvedennya-viyskovogo-stanu-v-ukrajini-minoboroni.html> [in Ukrainian].
18. *Dmytruk A.* (2018). Komitet z pytan svobody slova vidkynuv mozhlyvist kryminalizatsii poshyrennia feikiv [The Committee on Freedom of Speech rejected the possibility of criminalizing for distribution of fakes]. hromadske.ua. Retrieved from <https://hromadske.ua/posts/komitet-z-pytan-svobody-slova-vidkynuv-mozhlyvist-kryminalizatsii-poshyrennia-feikiv> [in Ukrainian].
19. Digital News Report (n.d.). www.digitalnewsreport.org. Retrieved from <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2018/analysis-by-country-2018/> [in English].
20. Kontseptsia. Mart – 2018 [Concept. March – 2018]. (n.d.). www.deadline.com.ua. Retrieved from https://www.deadline.com.ua/frontend/web/design/deadline_CONC_march2018.pdf [in Russian].
21. Konstytutsiia Ukrainy : vid 30.09.2016, № 1401-VIII [The Constitution of Ukraine from 30.09.2016, № 1401-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua>

- gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrainy "Pro informatsiiu" : vid 01.01.2017, № 1774-VIII [Law of Ukraine "On Information" from 01.01.2017, № 1774-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].
 23. Zakon Ukrainy "Pro drukovani zasoby masovoi informatsii (presu) v Ukraini" : vid 04.11.2018, № 2581-VIII [Law of Ukraine "On printed mass media (press) in Ukraine" dated 04.11.2018, № 2581-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> [in Ukrainian].
 24. Zakon Ukrainy "Pro informatsiini ahentstva" : vid 21.05.2015, № 317-VIII [Law on Informational Agencies dated 21.05.2015, № 317-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
 25. Zakon Ukrainy "Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii" : vid 21.10.2018, № 2578-VIII [Law of Ukraine "On the Procedure for Covering the Activities of Public Authorities and Local Self-Government Bodies in Ukraine by the Mass Media" dated 21.10.2018, № 2578-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
 26. Zakon Ukrainy "Pro telebachennia i radiomovlennia" : vid 04.11.2018, № 2581-VIII [Law of Ukraine "On Television and Radio" dated 04.11.2018, № 2581-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> [in Ukrainian].
 27. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu pidtrymku zasobiv masovoi informatsii ta sotsialnyi zakhyst zhurnalistiv" : vid 13.10.2018, № 2544-VIII [Law of Ukraine "On State Support to Mass Media and Social Protection of Journalists" dated 13.10.2018, № 2544-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
 28. Zakon Ukrainy "Pro reformuvannia derzhavnykh i komunalnykh drukovanykh zasobiv masovoi informatsii" : vid 21.10.2018, № 2578-VIII [Law of Ukraine "On the reformation of state and communal print media dated 21.10.2018, № 2578-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19> [in Ukrainian].
 29. Association agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. (2014). eeas.europa.eu. Retrieved from https://eeas.europa.eu/node/10420_en [in English].
 30. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony" : vid 25 zhovtnia 2017, № 1106 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part, dated October 25, 2017, № 1106]. (n.d.). www.kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaci-yu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-sto>

- roni-ta-yevropejskim-soyuzom-yev-ropejskim-spivtovaristvom-z-atom-noyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni [in Ukrainian].
31. Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (2007). Official Journal of the European Union. Retrieved from https://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=199630 [in English].
32. Waters, R. D., Tindall, N. T. J., & Morton, T. S. (2010). Media catching and the journalist-public relations practitioner relationship: How social media are changing the practice of media relations. *Journal of Public Relations Research*, 22(3), 241-264. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/232865093_Media_Catching_and_the_Journalist-Public_Relations_Practitioner_Relationship_How_Social_Media_are_Changing_the_Practice_of_Media_Relations [in English].

УДК:35

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-281-289>

Чаплай Ірина Віталіївна,

кандидат наук з державного управління,
доцент, виконавчий директор Президії
Всеукраїнської асамблеї докторів наук
з державного управління, завідувач ка-
федри професійної освіти та управління
навчальним закладом, Міжрегіональна
Академія управління персоналом, 03039,
м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063)
951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 00000-0003-4927-0610

Чаплай Ірина Витальевна,

кандидат наук по государственному
управлению, доцент, исполнительный
директор Президиума Всеукраинской ас-
самблеи докторов наук по государствен-
ному управлению, заведующий кафедрой
профессионального образования и управ-
ления учебным заведением, Межрегио-
нальная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.:
(063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Chaplay Iryna Vitaliivna,

PhD in Public Administration, assistant professor, Executive Director of the Presidium of the
civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administra-
tion", Head of the Department of Vocational Education and School Management, Interregion-
al Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55,
e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У БУДІВНИЦТВІ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Анотація. Визначено, що, загалом, існуючу проблему значної нестачі жит-
ла країни вирішують суто державними програмами будівництва недорогого
житла. Населення купує його, або орендує за низькими цінами. А будівельні
компанії стимулюються привілеями від держави у вигляді податкових пільг.
Згодом такі програми зупиняються державою через насиченість ринку жит-

лом, і допомога надається адресна. Державна політика у сфері регулювання інвестиційними процесами переглядається в більшості країн з розвиненим сектором соціального житла. Загальну стурбованість викликає той факт, що наявної пропозиції житлових приміщень недостатньо для задоволення існуючих потреб у житлі. До того ж, існує політична невизначеність щодо майбутнього фінансування соціального житла у багатьох країнах. Зростає інтерес до пошуку інноваційних джерел фінансування, аналізу існуючих систем щодо економічної ефективності, збільшується інтерес до державних гарантій, продуктивного поєднання засобів, розвитку співпраці з приватними забудовниками і отримання інвестицій від інституційних інвесторів. Доведено, що помешканням соціального житлового фонду не вистачає привабливості для привертання уваги інвесторів. У більшості випадків орендодавець розраховує на отримання матеріальної вигоди. Постійне ж зниження кількості соціальних житлових будівель пояснюється тим, що зведення нових соціальних будинків майже не відбувається та одночасно певна кількість житлових помешкань випадає з так званого кола зобов'язань. Такі “зобов'язання” — це договори, що встановлюють термін, протягом якого приміщення можуть здавати в оренду як соціальні. Підписання нових договорів власниками не проводилося, оскільки вони (договори) не гарантують належний рівень доходу. Існує думка, що такого виду зобов'язання мають забезпечуватися муніципалітетами та федеральними землями, оскільки саме останні компетентні в питаннях будівництва соціальних житлових приміщень.

Ключові слова: державне регулювання, інвестиції, соціальне житло, житлова політика, будівельна галузь.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Аннотация. Определено, что в целом существующую проблему значительного недостатка жилья страны решают сугубо государственными программами строительства недорогого жилья. Население покупает его, или арендует по низким ценам. А строительные компании стимулируются привилегиями от государства в виде налоговых льгот. Впоследствии такие программы останавливаются государством по причине насыщенности рынка жильем, и помощь оказывается адресная. Государственная политика в сфере регулирования инвестиционными процессами пересматривается в большинстве стран с развитым сектором социального жилья. Общую обеспокоенность вызывает тот факт, что имеющихся предложений жилых помещений недостаточно для удовлетворения существующих потребностей в жилье. К тому же, существует политическая неопределенность относительно будущего финансирования социального жилья во многих странах. Растет интерес к поиску инновационных источников финансирования, анализа существующих систем относительно экономической эффективности, увеличивается интерес к

государственным гарантиям, продуктивному сочетанию средств, развитию сотрудничества с частными застройщиками и получению инвестиций от институциональных инвесторов. Доказано, что жилью социального жилого фонда не хватает привлекательности для привлечения внимания инвесторов. В большинстве случаев арендодатель рассчитывает на получение материальной выгоды. Постоянное же снижение количества социальных жилых зданий объясняется, в частности, тем, что возведение новых социальных домов почти не происходит и одновременно определенное количество жилых помещений выпадает так называемого круга обязательств. Такие “обязательства” — это договоры, устанавливающие срок, в течение которого помещения могут сдавать в аренду как социальные. Подписание новых договоров владельцами не проводилось, поскольку они (договоры) не гарантируют должный уровень дохода. Поэтому есть мнение, что такого вида обязательства должны обеспечиваться муниципалитетами и федеральными землями, поскольку именно последние компетентны в вопросах строительства социальных жилых помещений.

Ключевые слова: государственное регулирование, инвестиции, социальное жилье, жилищная политика, строительная отрасль.

STATE REGULATION OF THE PROBLEMS OF INVESTMENT PROCESSES IN THE CONSTRUCTION OF SOCIAL HOUSING IN THE CONTEXT OF EUROPEAN EXPERIENCE

Abstract. The article defines that, in general, the existing problem of a significant housing shortage in the country is solved by purely state programs for the construction of low-cost housing. The population buys it, or rents it at low prices. And construction companies are stimulated by privileges from the state in the form of tax incentives. Subsequently, the state stops such programs due to the saturation of the market with housing, and targeted assistance is provided. State policy in the field of investment regulation is reviewed in most countries with a developed social housing sector. A common concern is the fact that the available housing offers are not enough to meet the existing housing needs. In addition, there is political uncertainty about the future financing of social housing in many countries. There is a growing interest in finding innovative sources of funding, analyzing existing systems for economic efficiency, increasing interest in government guarantees, productive combination of funds, developing cooperation with private developers and receiving investments from institutional investors. It has been proven that housing for social housing stock lacks attractiveness to attract the attention of investors. As a rule, in most cases, the landlord expects to receive material benefits. The constant decrease in the number of social residential buildings is explained, in particular, by the fact that the construction of new social houses almost does not occur and at the same time a certain number of residential premises fall out of the so-called circle of obligations. Such “obligations” are contracts that establish a period during which the premises may be leased as social. The signing of new contracts by the owners was not carried out, since

they (the contracts) do not guarantee an adequate level of income. Therefore, it is believed that this type of obligation should be provided by municipalities and federal lands, since it is the latter that are competent in the construction of social residential premises.

Keywords: government regulation, investment, social housing, housing policy, construction industry.

Постановка проблеми. Вирішення житлової проблеми сьогодні розглядається як пріоритетне завдання в багатьох країнах світу. Загалом, уряди країн Західної Європи на виконання соціальних житлових програм виділяють значні кошти. Такі цифри становлять: від 0,1–0,3 % ВВП — Італія, Греція до 1,2–1,4 % ВВП — Фінляндія, Данія та Австрія. Франція на забезпечення житлом громадян (в тому числі пільгове) виділяє щороку 1,9 % ВВП. За часткою у структурі нерухомості найбільше суспільних будинків збудовано в Голландії — майже третя частина від усього житлового фонду; далі йде Австрія, Данія, Британія, Франція, Фінляндія та Швеція — 19–23 % від усього фонду, а це означає, що майже чверть усіх сімей проживає в соціальних будинках, тобто населення отримує тим чи іншим шляхом державну підтримку, на оренду житла, або виплату за житлово-комунальні послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками проблеми будівництва соціального житла в економіці України були розглянуті у працях А. Богданенка, О. Непомнящого, Т. Нечипоренка [4], С. Шевчука [3] та ін. Зазначені автори досліджують стан і проблеми розвитку житлово-комунального господарства в країні, ними запро-

поновані різні механізми залучення додаткових фінансових ресурсів у житлове будівництво. Однак, ними практично не обґрунтовано підходи з урахуванням досвіду розвинених країн світу до реформування державного регулювання будівництвом соціального житла, не систематизовано оцінки ефективності державної політики будівництва соціального житла та визначено напрями її поліпшення.

Мета статті — проаналізувати державне регулювання проблем інвестиційних процесів у будівництві соціального житла у контексті європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні, європейські держави стикнулися з проблемою перенаселення, яка є актуальною з часів закінчення Другої світової війни [1]. Тоді Німеччина, Італія, Франція та Англія піддалися великому впливу біженців з інших держав. З того часу практично в усіх європейських держав політика щодо соціального забезпечення житлом та будівництва соціального житла стала пріоритетною у їх розвитку.

У Франції можна помітити нечіткість розмежування приватного та державного житла. Це відбувається з тієї причини, що значна кількість приватних компаній під державним контролем забезпечують житлом ри-

нок. Велика кількість французьких родин проживають в соціальному житлі. А приватні компанії, які займаються спорудженням такого типу житла, отримують державні привілеї у вигляді податкових пільг. По завершенню зведення житлові приміщення надаються в оренду сім'ям (громадянам), які є малозабезпеченими, а ціни на оренду такого житла встановлює держава. Визначаються особи, яким буде надане право на соціальне житло приватними компаніями та місцевою владою, які розділяють повноваження з визначення осіб. Середній термін очікування в черзі на його отримання у Франції становить десять місяців. Орендна плата за соціальне житло у Франції є значно меншою, якщо порівнювати ринкові ціни. Разом з тим, приблизно половина мешканців є ще й учасниками житлового субсидіювання, яке надає держава [2].

Загалом у Західній Європі не існує єдиної програми соціального житла, яку в обов'язковому порядку мають виконувати всі країни. Але всі країни підписали документ, в якому йдеться про ліквідацію бідності протягом найближчих років. У цьому напрямі проводиться велика робота, адже за даними FEANTSA (Європейська федерація, що поєднує національні організації та займається проблемами безхатчинків) в країнах Західної Європи налічується 3 млн осіб, які не забезпечені належними житловими умовами [3].

Інвестування в (будівництво, реконструкція тощо) соціальний житловий фонд країнами ЄС відбувається шляхом залучення: фінансових коштів центральної, регіональної та

місцевої влад; приватних інвестицій та пожертвувань. Згідно з останніми тенденціями у сфері забезпечення соціальним житлом в країнах ЄС, центральною владою поступово здійснюється відхід від вирішення проблем даного характеру, тим самим залучаючи до першості з вирішення цих питань місцеву владу.

Якщо взяти за приклад Швецію — витрати на забезпечення соціальним житлом (знесення старих житлових споруд, будівництво нових, роботи з реконструкції, ремонту, обслуговування) розподіляють між собою центральна влада та муніципалітет у співвідношенні 50 на 50. Щодо Данії — тут вирішення аналогічних питань лежить на житлових комерційних організаціях. За це вони отримують певні привілеї від держави у вигляді податкових пільг та субсидій. У Голландії в секторі соціального житла функціонують житлові асоціації, частіше за все, приватного типу. В Австрії — компанії, власниками яких є місцева чи центральна влада, профспілки, банки та інші структури. У Великобританії забезпечення соціальним житлом прошарку населення, яке потребує його — прерогатива муніципальних організацій (більшою мірою) і житлових асоціацій (меншою). Житлові асоціації в Англії — незалежні некомерційні організації, які зареєстровані відповідним чином та забезпечують регулярне звітування про свою діяльність. У Франції відповідно до чинного законодавства при кожній комплексній забудові як мінімум 20 % житлових приміщень мають виділятися на користь малозабезпечених громадян.

Щодо проблем державного регулювання інвестиційних процесів будівництва соціального житла у Швеції, що практика вирішення цієї проблеми така: нове будівництво застосовується рідко й неможливі сім'ї одержують в основному реконструйоване старе житло. Видатки на реконструкцію діляться порівно між державою і муніципалітетами, які здають його неможливим в оренду за зниженою ставкою. Водночас міська влада залишається власником житла і відповідає за технічне обслуговування та ремонт соціального житлового фонду, але неможливі не можуть його викупити. Тому система іпотечного кредитування тут розвинена набагато слабше та побудована на оренді, що цілком доступна завдяки високим пенсіям. Приватні організації, що діють в інтересах неможливих верств у системі обліку потреб і розподілі житла, відсутні, а муніципалітети звітують тільки перед державою. Уряд субсидював знесення застарілих житлових одиниць в деяких частинах Швеції — найчастіше в старих промислових містах. Деякі житлові одиниці були продані кооперативам орендарів, або приватним власникам нерухомості. Орендарі мають найменше прав у цих продажах, вони можуть впливати на судові рішення, але тільки в установленому порядку. Інші житлові одиниці були придбані орендарями, незважаючи на закон, який забороняє продаж, що може наражати на небезпеку функціонування справедливої рентної системи у Швеції. Право купувати поширюється також на орендовані приватні будинки. В період нового будівництва муніципальний сектор

знаходиться у дуже доброму стані, його частка в новому будівництві приблизно відповідає його частці в загальному обсягу житлового фонду (близько 20 %) [4].

Втім, мільйони громадян живуть у відносній бідності і систематично позбавляються переваг благополучного суспільства. Відтак соціальний найм житла є поширеним способом забезпечення населення житлом.

Для програм фінансування соціального житлового будівництва характерні багатокомпонентність і фінансова складність, рідко необхідні в комерційному будівництві. Європейська федерація соціального житлового господарства глибоко проаналізувала програму фінансування в шести європейських країнах, в якій демонструється, що типові схеми для фінансування новобудов у Франції на 76,5 % складаються з кредитів, на 10 % — з активів суб'єктів, що надають житло, на 8 % — з дотацій місцевих органів влади, на 3 % — з державних дотацій і на 2,5 % — з дотацій роботодавців. У Данії розповсюджені програми фінансування, що на 2 % складаються з преміальної надбавки мешканців, на 14 % — з муніципальних дотацій і на 84 % — з гарантованої позики (гарантована муніципалітетом). У Великобританії здебільшого використовуються програми перехресного субсидування; це відбувається, коли комерційні об'єкти використовуються для фінансування будівництва 20 % соціального житла [5].

На даний момент у сфері інвестування соціального житла існує дві проблеми: зростання потреб і скорочення фінансування. Кількість домо-

господарств, зареєстрованих у списках на отримання соціального житла в державах, зросла з початку світової фінансової кризи. Однак внаслідок кризи скорочення державних витрат стало необхідним і неминучим. Це призвело до непропорційних наслідків в житловому секторі. Всюди існує потреба в безпечному гідному житлі, доступному при найнижчих рівнях доходів. Внаслідок світової фінансової кризи змінився і контекст, в якому функціонували системи житлового господарства, і його майбутнє є невизначеним. В минулому соціальний житловий фонд міг використовуватися для надання житла вразливим і малозабезпеченим групам населення в більшості європейських держав. Однак, внаслідок нинішньої кризи потреби в соціальному житлі не тільки збільшилися, але і диверсифікувалися. У житлі мають потребу особи похилого віку, молодь (особи, які вперше купують нерухомість), домогосподарства із середнім доходом, а також вразливі верстви населення і особливі групи.

У будівництво житлового соціального фонду активно залучає активи Європейський інвестиційний банк (далі — ЄІБ). ЄІБ щодо житлового господарства працює за принципом субсидіарності Європейського союзу. Однак для цього банку житлове господарство та соціальне житло не є основним сектором діяльності. Соціальний житловий сектор виріс ще більше останнім часом в результаті попиту на фінансові продукти для його підтримки. ЄІБ реагує на попит на кредити, тоді, і в тому випадку, якщо банку повідомляється про них у вигляді конкретних проектів. Пред-

ставники ЄІБ підкреслювали, що він є органом, таким, що підтримує політику у сфері соціального житла, тому не розробляє політику, а реагує на неї (на національному рівні). В цілому банк фінансує деякі програми фінансово доступного і соціального житла як складової місцевих інтеграційних і інклюзивних планів сталого міського розвитку та житлової політики, які відповідають критеріям відбору ЄІБ для цього сектора.

У Міжнародному валютному фонді зазначають, що участь уряду в ринку іпотечних кредитів, крім іншого, є дорогим з точки зору державного фінансування, і водночас воно виявилось не дуже ефективним щодо збільшення кількості житла, що перебуває у власності [6]. Приводяться доводи про те, що державне втручання в іпотечному секторі спрямоване на фінансування інституту домоволодіння і є причиною фінансової нестабільності і підвищення цін на житло. Дуже мало уваги приділяється основним зв'язкам між фінансовими ринками і динамікою ринків житла. Унаслідок проведеної раніше фінансової політики і світової фінансової кризи житлова криза не тільки призвела до збільшення потреб в житлі, але і дестабілізувала національні банки в деяких країнах з розвиненою економікою. Фахівці підкреслюють, що це є проблемою, оскільки іпотечні кредити частково фінансуються на міжнародних ринках капіталу. Через падіння цін на житло іпотечні кредити подорожчали порівняно з закладеною вартістю житла. Багато людей на сьогодні мають негативні активи, особливо ті, хто вийшов на ринок після 2007 р. У ряді країн Західної

Європи правила отримання доступу до іпотечних кредитів стали більш суворими, а критерії для їх отримання посилилися. Багато людей не в змозі придбати житло. Крім того, якщо вони не мають права на соціальне житло, то вони стають залежними від невеликого сектора приватного житла, що орендується за дуже високою орендною платою.

Висновки. Звертаючи увагу на проблеми, у сфері забезпечення соціальним житлом населення та регулювання інвестиційних процесів в цій самій сфері, можемо зауважити, що об'єднавши зусилля держави і приватного капіталу, є можливість зводити соціальні житлові будови і в значно більших обсягах. Важливим також є факт, що уряди країн – членів ЄС все частіше приймають рішення про запровадження можливості подальшого викупу соціального житла. Таким чином, соціальний житловий фонд перетворюється на доступний, поступово вирішується проблема нестачі соціальних житлових помешкань, відбувається коригування соціальної поведінки малозабезпечених громадян. Таким чином, складається дуже розгалужена й надзвичайно гнучка система забезпечення нужденних недорогим житлом за участю всіх структур суспільства – держави, місцевої влади, бізнесу – і чітким розподілом функцій і взаємною відповідальністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Досвід житлової політики зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. — Доступний з <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>

2. Яка ситуація із соціальним житлом в Європі? [Електронний ресурс]. — Доступний з <https://news.finance.ua/ua/news/-/133767/yaka-sytuatsiya-iz-sotsialnym-zhytloom-zakordonom>
3. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід / Т. В. Шевчук // Наук. вісн. НЛТУ України. — 2014. — Вип. 24.5. — С. 309–315. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnltu_2014_24
4. Ничипоренко С. В. Інституційні основи моделі соціального житла: міжнародний досвід та напрями використання. — Режим доступу: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/247-252.pdf
5. Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН Модели, тенденции и вызовы https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.rus.pdf
6. МВФ Международный валютный фонд (2011 г.). Доклад о глобальной финансовой стабильности Durable Financial Stability: Getting There from Here. IMF World Economic and Financial Surveys. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>

REFERENCES

1. Dosvid zhytlovoi polityky zarubizhnykh krain [Experience of housing policy of foreign countries]. (n.d.). old.niss.gov.ua. Retrieved from <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm> [in Ukrainian].
2. Yaka sytuatsiia iz sotsialnym zhytloom v Yevropi? [What is the situation with social housing in Europe?]. (2008). news.finance.ua. Retrieved from <https://news.finance.ua/ua/news/-/133767/yaka-sytuatsiya-iz-sotsialnym-zhytloom-zakordonom>

- sotsialnym-zhytlom-zakordonom [in Ukrainian].
3. *Shevchuk T. V.* (2014). Zabezpechennia naselennia sotsialnym zhytlom: svitovyi dosvid [Provision of the population with social housing: world experience]. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy – Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine*, 24.5, 309-315. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnltu_2014_24 [in Ukrainian].
 4. *Nychyporenko S. V.* (2012). Instytut-siini osnovy modeli sotsialnoho zhytla: mizhnarodnyi dosvid ta napriamy vykorystannia [Institutional Foundations of a Social Housing Model: International Experience and Directions of Use]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu – Bulletin of Khmelnytsky National University*, 1, 247–252. Retrieved from http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/247-252.pdf [in Ukrainian].
 5. Sotsialnoe zhilye v regione EEK OON. Modeli, tendentsii i vyzovy [Social housing in the UNECE region Models, trends and challenges]. (2018). www.unece.org. Retrieved from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.rus.pdf [in Russian].
 6. World Economic and Financial Surveys. INTERNATIONAL MONETARY FUND. Durable Financial Stability. Getting There from Here (2011). www.imf.org. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf> [in Russian].



УДК: 351.82

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-290-299>

Чорна Катерина Павлівна,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 258 21 24, e-mail: katernachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

Черная Екатерина Павловна,

кандидат юридических наук, профессор кафедры хозяйственного, трудового права и гражданско-правовых дисциплин, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 258 21 24, e-mail: katernachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

Chorna Kateryna Pavlivna,

PhD. of Law, Associated Professor, Professor of the Department of Business law, labour rights and civil-law disciplines, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 258 21 24, e-mail: katernachornackp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0318-5237

УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВА ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО: ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АВТОКРАТІЇ

Анотація. Проаналізовано державотворчі процеси на українських теренах у період української революції, а саме — за часів Української держави Павла Скоропадського.

Детально описано діяльність гетьманського уряду, схарактеризовано особливості взаємодії центральної та місцевої влади, досліджено вплив іноземного протекторату на створення, функціонування та крах гетьманського режиму, що, незважаючи на це, мав національний характер. Особливу увагу приділено розгляду реформ та нововведень, характеристиці та аргументації автократії в управлінні, професіограмам урядовців, окресленню майбутніх планів державного будівництва та причинам падіння Української держави. Досліджено, що велика промислова і сільськогосподарська буржуазія утво-

рила власний представницький орган — Раду промисловості, торгівлі, фінансів та сільського господарства, яка мала на меті сприяти реставрації дореволюційного господарського устрою (Протофіс) зі своїми філіями у губерніях. Таким чином, зазнаючи утисків з боку гетьманської адміністрації, яка перебувала у полоні економічних домовленостей з Німеччиною та Австро-Угорщиною, та чинячи опір поміщикам, які прагнули повернути колишні угоддя і майно, народні маси ставали ворогами нових порядків, що, по суті, найбільше посприяло крахові гетьманського урядування.

Наведено докази, що свідчать про реальні кроки на шляху до самостійної держави, здійснені за часів П. Скоропадського: створення владних структур, боротьба за території країни, провадження рішучої внутрішньої та активної зовнішньої політики, законодавче регулювання суспільного життя; окремо наголошено на історичних уроках описуваного досвіду національного державного будівництва.

Ключові слова: гетьман, Українська Держава, Рада Міністрів Української Держави, Український Сейм, іноземний протекторат, Державна варта, Протофіс, губернські старости, отамани, Директорія УНР.

УКРАИНСКОЕ ГОСУДАРСТВО ПАВЛА СКОРОПАДСКОГО: ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ АВТОКРАТИИ

Аннотация. Проанализированы государственно-созидательные процессы на украинской территории в период Украинской революции, а именно — во времена Украинского государства Павла Скоропадского.

Представлено подробное описание деятельности гетманского правительства, охарактеризованы особенности взаимодействия центральной и местной власти, исследовано влияние иностранного протектората на создание, функционирование и крах гетманского режима, который, несмотря на это, носил национальный характер. Особое внимание уделено рассмотрению реформ и нововведений, характеристике и аргументации автократии в управлении, профессиограмме чиновников, обрисовке будущих планов государственного строительства и причинам падения украинского государства. Доказано, что крупная промышленная и сельскохозяйственная буржуазия создала собственный представительный орган — Совет промышленности, торговли, финансов и сельского хозяйства, цель которого — способствовать реставрации дореволюционного хозяйственного устройства (Протофис) со своими филиалами в губерниях. Таким образом, испытывая давление со стороны гетманской администрации, которая находилась в плену экономических договоренностей с Германией и Австро-Венгрией, и сопротивляясь помещикам, которые хотели вернуть прежние угодья и имущество, народные массы становились врагами новых порядков, что, по сути, больше поспособствовало крушению гетманского управления.

В работе приведены доказательства, свидетельствующие о реальных шагах на пути к самостоятельному государству, совершенные во времена П. Скоропадского: создание властных структур, борьба за территории страны, производ-

ство решительной внутренней и активной внешней политики, законодательное регулирование общественной жизни; отдельно отмечены исторические уроки описываемого опыта национального государственного строительства.

Ключевые слова: гетьман, Украинское Государство, Совет Министров Украинского Государства, Украинский Сейм, иностранный протекторат, Государственная стража, Протофис, губернские старосты, атаманы, Директория УНР.

UKRAINIAN STATE PAVEL SKOROPADSKY: PECULIARITIES OF NATIONAL MILITARY AUTOCRACY

Abstract. The proposed research is an analysis of state-building attempts in Ukrainian territories during the period of the Ukrainian revolution, namely, during the time of the Ukrainian State of Pavlo Skoropadsky.

It contains a detailed description of the Hetman government describes features of the interaction of central and local government, the influence of foreign protectorate for the creation, operation and collapse of the Hetman regime that, despite this, wearing the national character. Special attention is given to the reform and innovation, characteristics and reasoning autocracy in management professiogram officials, outlining future plans for state building and cause of the fall of the Ukrainian state. Investigated that large industrial and agricultural bourgeoisie has created its own representative body – the Council of Industry, Trade, Finance and Agriculture, which was intended to promote the restoration of pre-revolutionary economic system (Protofis) with its branches in provinces. Thus, experiencing harassment by the Hetman's administration, who was a prisoner of economic agreements with Germany and Austria-Hungary, and resisting landowners who wanted to restore the old land and property, the masses were enemies of the new order, which, in fact, contributed the most crash Hetman's government.

The work presented evidence to suggest practical steps towards an independent state made the times Skoropadskiy: the creation authorities, the struggle for the country, implementation of strong internal and active foreign policy, legislative regulation of public life; Separately, the historical lessons of the described experience of national state construction are emphasized.

Keywords: Hetman, Ukrainian State, Council of Ministers of the Ukrainian State, Ukrainian Sejm, foreign protectorate, State guard, Protofis, provincial elders, atamans, Directory of the UPR.

Постановка проблеми. Після поразки Української Центральної Ради та вступу німецьких та австро-угорських військ на територію країни формування нових владних інститутів значною мірою залежало від

союзників та їх геополітичних інтересів. Прагнення української еліти продовжувати національну революцію шляхом реформування внутрішнього і зовнішнього життя знайшло підтримку у вказаних сил, на які і

опиралася влада Української Держави, що постала замість УНР.

В історіографії доволі частими були дискусії щодо оцінки її як окремого державного утворення: відомі її характеристики як маріонеткової держави, як держави — сателіта, як тимчасового штучного автократичного утворення, організованого окупаційним режимом задля задоволення внутрішніх економічних потреб.

Проте цей період доцільніше розглядати як яскравий поступальний етап національного державотворення, характерного для української революції 1917–1921 рр., і особливої наукової уваги вимагає той факт, що саме у короткий проміжок часу (квітень–грудень 1918 р.) заклалися основи майбутнього інституту української державної служби, — окреслились форма і зміст його діяльності, професійні вимоги до держслужбовців, наголошення на відмові від політичних уподобань, етика службовця та його моральні принципи, і ці уроки сьогодні надважливі для сучасної держави, основним завданням якої є антикорупційне реформування, насамперед, у галузі виконавчої влади, а також створення ефективного технократичного урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельною базою для конструктивного дослідження вказаної проблематики послужили роботи сучасників української революції 1917–1921 рр.: насамперед, спогади очільника Української Держави П. Скоропадського [4, 14]; історичні праці його соратника, видатного вченого та державного діяча Д. Дорошенка [3]; мемуари реформатора “білого” руху і головноко-

мандувача південних військ Росії П. Врангеля [5; 6]; спогади російського державного діяча В. Оболенського [9]; політологічні дослідження В. Петріва [12]. Додатковою інформацією для вивчення цієї теми є роботи українського історика І. Крип’якевича [11], історіографічні дослідження сучасних вчених С. Кульчицького [1], О. Мироненка [2], В. Чеховича [10], О. Бойко [8]. У роботі використано колективні праці з історії державної служби та матеріали архівних досліджень урядів України у XX ст. [7].

Мета статті:

- висвітлити механізми формування центральних урядових органів, органів місцевого врядування в Українській Державі та принципи їх взаємодії;
- розглянути особливості німецького та австро-угорського протекторату та схарактеризувати рівень іноземного впливу на політичні події та урядові кроки в описуваний період української революції;
- дослідити співвідношення управлінських реформ і реставрацій у діяльності гетьманської влади;
- наголосити на національних рисах у гетьманському врядуванні та довести важливість цього історичного уроку.

Виклад основного матеріалу. Павло Скоропадський — очільник проголошеної Української Держави офіційно прийняв владу від делегатів Всеукраїнського хліборобського конгресу, скликаного Центральною Радою у квітні 1918 р., — історики називають цей момент державним переворотом, ініційованим вищим командуванням Німеччини. Інозем-

на роль в управлінні була достатньо аргументованою: опинившись у складному становищі після закінчення Першої світової війни, викликаними загрозою червоної і білої гвардії, ще попередній уряд УНР змушений був дати згоду на протекторат Четвертного союзу, насамперед, Німеччини та Австро-Угорщини — в обмін на територіальні поступки (повернення Холмщини, Підляшшя, надання умов для автономного розвитку Східної Галичини); важливою умовою цього договору був і обмін військовополоненими, повернення до взаємовигідних економічних стосунків [1].

Водночас були зроблені останні важливі урядові кроки Ради Народних Міністрів, яка знаходилась в евакуації на Волині: прийнято Закон про громадянство УНР та про введення в обіг національної грошової одиниці — гривні, затверджено Державний герб (тризуб), запроваджено григоріанський календар. І саме відсутність внутрішньої та міжнародної підтримки, поширення більшовицької загрози, руйнація легітимної владної вертикалі спричинили державний переворот у Києві в квітні 1918 р., і наступні здобутки у галузі національної політики належали уже новому уряду.

Офіційно парламентський курс держави залишався незмінним, оскільки у “Законі про тимчасовий державний устрій”, де прописувалися статуси громадян, зазначалося, що законодавча і судова влада належатиме гетьману виключно до обрання парламенту, Українського Сейму, усіма громадянами Української Держави [2].

Отже, партнерство з Четвертним союзом було спричинено гострою потребою української влади у збройній допомозі і не менш нагальною потребою стратегічних партнерів, Австро-Угорщини і Німеччини, у сільськогосподарській та промисловій українській сировині, і це підштовхувало останніх до посилення військової присутності в українських землях, яке виконало свою важливу місію: навесні 1918 р. більшовики залишили територію УНР, де зосередилось понад 450 тисяч німецьких та австро-угорських солдат [3].

Особливий науковий інтерес для дослідників становить постать лідера цієї держави — П. Скоропадського, у якому вище німецьке командування вбачало правителя, який володів усіма ознаками традиційної легітимності: аристократичне походження (гетьманський родовід), військовий досвід і високий чин, шляхетна освіта, особлива повага до українських національних традицій, лояльне ставлення до іноземних покровителів — усе це мало сприяти утвердженню П. Скоропадського як керівника держави. Гетьман усвідомлював тимчасовість власного одноосібницького управління (до скликання парламенту), навіть більше — заперечував монархізм, проте автократію вважав єдиним можливим виходом в умовах загальної політичної й економічної кризи, якою було охоплене тогочасне суспільство [4].

Незважаючи на недемократичний прихід до влади та відчутний німецький протекторат, період існування гетьманського режиму на українських теренах був продовженням давніх українських традицій у вря-

дуванні, а новостворена Українська Держава мала усі ознаки самостійного державного утворення. Насамперед, про це свідчила міцна позиційність глави держави, якому належала уся законодавча (до задекларованого скликання Українського Сейму) та виконавча влада в країні; він же був “Верховним Воєводою” — головнокомандувачем армії та флоту та мав право практично самостійно формувати уряд. Новий лідер держави, відмовившись від монархічних планів, на початку своєї державницької діяльності сподівався на широку підтримку Австрії, у союзі з якою вбачав самостійне майбутнє України [5]. На те була аргументована причина: окрім готовності Австро-Угорщини узяти під своє крило вагому решту сусідніх земель, для нової української влади вартим був той факт, що територіальні суб’єкти цієї імперії, на відміну від царської Росії, де-факто мали статус відносно самостійних частин імперії (з усіма належними правами, вольностями і представництвами, допустимими у монархії; тому вимушена переорієнтація на майбутню (не більшовицьку) Росію стане для гетьмана, за свідченнями очевидців, єдиною можливим свідомим державним вибором, але заведве не найбільшим особистим політичним розчаруванням [6].

Не менш важливою ознакою держави є зміст і форма функціонування її власного уряду, Ради Міністрів на чолі з Отаманом (Головою Ради Міністрів), — уряду, який суттєво посприяв розвиткові національного інституту державної служби. Так, були створені міністерства внутрішніх і закордонних справ, промисловості,

фінансів і торгівлі, земельних справ, народної освіти, народного здоров’я, сповідань (опікувалось справами релігій); призначені міністри військових, судових справ, генеральний контролер та генеральний секретар (керівник Генеральної канцелярії). Поступово складався прообраз сучасної системи виконавчої влади: міністерства поділялися на департаменти та управління, товариші міністрів (заступники) та інші працівники теж добиралися за професійною ознакою; змінювалися назви і повноваження, аргументовано складалися штатні розписи та кошториси витрат. Аналогічні, але менш успішні реформи провадилися і у судовій сфері. Усі державні службовці і судді, як і військові, давали урочисту обітницю вірно служити Українській Державі [7].

Українська Держава мала дореволюційний територіально-адміністративний устрій; його певні риси віддзеркалювалися і в системі місцевого самоврядування (інститут губернських старост, яким опікувалося Міністерство внутрішніх справ) [8]. Характерною ознакою місцевого урядування було його формування згідно з попереднім досвідом діяльності осіб-учасників: важливі посади часто діставалися колишнім російським чиновникам та урядовцям часів УНР, — без огляду на національне походження та політичні симпатії. Зазвичай це часто провокувало конфлікти, особливо з огляду на той факт, що за часів гетьманського режиму до України повернулося чимало колишніх землевласників, які вимагали від уряду власних земель і статків, а також чималих компенса-

цій за нанесені революцією збитки. Ситуацію ускладнювали і суперечності у міських думах та земських повітових і волосних управах, які часто складалися з представників станів, лояльно налаштованих не лише до очільників Білої гвардії, які вбачали в Українській Державі учасника майбутньої федерації колишніх народів Російської імперії, а навіть до монархістів (особливо це стосувалося південних губерній з їх дореволюційними поглядами та рештками адміністративного устрою) [9].

У системі місцевого самоврядування гетьманський уряд прагнув опиратися на середній клас, зокрема, на заможне селянство, — з цією метою був відроджений інститут козацтва з куріальним устроєм та отаманським врядуванням, яке діяло паралельно з губернським старостатом [10]. До того ж, велика промислова і сільськогосподарська буржуазія утворила власний представницький орган — Раду промисловості, торгівлі, фінансів та сільського господарства, яка мала на меті сприяти реставрації дореволюційного господарського устрою (Протофіс) зі своїми філіями у губерніях. Отже, зазнаючи утисків з боку гетьманської адміністрації, яка перебувала у полоні економічних домовленостей з Німеччиною та Австро-Угорщиною, та чинячи опір поміщикам, які прагнули повернути колишні угіддя і майно, народні маси ставали ворогами нових порядків, що, по суті, найбільше посприяло крахові гетьманського урядування.

З огляду на постійну зовнішню загрозу та внутрішні громадянські конфлікти одним з головних питань державного будівництва була

організація захисту держави — розбудова армії, авіації та флоту, які, за загальним висновком істориків, були приведені у найвищу тогочасну боєздатність саме у період правління П. Скоропадського [11]. Те ж саме стосується і внутрішніх безпекових сил, — зокрема, Державної варти, яка на початку свого існування виконувала не лише поліцейські функції, але й здійснювала прикордонний і митний контроль, відповідала за військову розвідку та особисту безпеку гетьмана та членів уряду: створена постановою Голови уряду Ф. Лизогуба з числа лояльних до нової влади колишніх поліцейських і чиновників, вишколена і професійна Державна варта на середину 1918 р. нараховувала до 60 тис. службовців та була міцною опорою режиму. Тоді ж започаткували свою діяльність ДНД, майбутні добровільні народні дружини, дільничні та вуличні комітети з охорони громадського порядку, — залучення місцевого населення до самоврядної, у тому числі, і правоохоронної діяльності було однією з нереалізованих ініціатив, проголошених ще столипінськими реформами [12].

У провадженні ж зовнішньої політики головними проблемами були намагання чітко окреслити північно-східні кордони держави та спроби налагодити відносини з країнами Антанти (або ж з окремими її суб'єктами). Опираючись на підтримку країн Четвертного союзу та їх геополітичних партнерів (усі ці держави мали офіційні представництва у Києві) та на факт визнання Української Держави більшістю країн Європи, український уряд провадив зовнішню

діяльність як повноцінний суб'єкт міжнародних відносин, визнаючи право на державне будівництво за усіма національними околицями колишньої Російської імперії і прагнучи об'єднати етнічні українські землі та Крим (на правах автономії) у межах Української Держави. Українська Держава здобула визнання 30 держав, в тому числі, і більшовицької Росії.

Незважаючи на численні докори щодо політичного проросійського (білогвардійського) курсу політики П. Скоропадського, без огляду на реальний протекторат Німеччини та Австро-Угорщини чимало законів та інших актів (а їх було понад 500) уряду Української Держави свідчили про українізацію суспільно-політичного життя. Центральний адміністративний апарат складався переважно з етнічних українців. Офіційною мовою визнавалася українська, широко вживалася національна символіка і національна система державних нагород, започатковані Українська академія наук, Національний історичний музей, Національна бібліотека і Національний архів; відкривалися українські університети. Вивчення української мови та літератури стало обов'язковим. Процес українізації торкнувся образотворчого, музичного та театрального мистецтва, історії України, національного права, релігії; разом з тим, визнавалися і права національних меншин (євреїв, кримських татар та інших) на вільний національно-культурний і духовний розвиток, — усі ці урядові кроки переконливо доводять наявність твердої національної духовної основи у поступі Української Держави (навіть

за наявності іноземного субстрату в управлінні).

Висновки. Діяльність гетьманського уряду стала ще одним кроком на шляху державотворення на українських теренах, — ініційована союзниками Українська Держава на чолі з гетьманом Павлом Скоропадським, яка постала замість УНР, і до сьогодні залишається яскравим уроком становлення національного державного будівництва на українських теренах. Окрім цього, період існування гетьманату був тріумфом виконавчої влади, оскільки ніколи більше в українській історії уряд не мав таких широких повноважень і не був настільки позбавлений контролю законодавчого органу. Втім, він знаходився під жорстким наглядом глави держави і його іноземних патронів та репрезентував себе як тимчасовий орган управління. Лідер держави та його соратники усвідомлювали не своєчасність та недоліки автократії та усі ризики консерватизму, який прийшов на зміну соціалізму (соціал-демократії), заявленій у програмах Центральної Ради, і який по формі опирався на національні козацькі традиції, а за змістом діяльності — на жорсткий монархізм та авторитарні методи управління, характерні для урядування в дореволюційній імперській Росії. Щодо самого гетьмана, то “об'єднання слов'янських земель Австрії та України і утворення самостійної і незалежної України було його єдиним прижиттєвим завданням” [13]. Очільник Української Держави дав таку оцінку своєму урядові: “Я далеко не хочу сказати, що центральні управління працювали добре, було чимало людей невід-

ходящих за своїми знаннями і своїми моральними якостями, але для дезинфекції всіх цих установ був потрібен час” [14]. Саме брак часу для налагодження ефективного управління, невдоволеність народу іноземним меркантильним покровительством, активізація політичної боротьби у державі і спричинили повстання проти гетьмана, яке, за відсутності військової підтримки союзників, зайнятих територіальними і політичними розколами у власних державах, закінчилось приходом до влади Директорії. У будь-якому випадку, правління П. Скоропадського має розглядатися як чергова (хоча й ініційована іноземними покровителями) історична спроба українства збудувати власну державну модель, щоправда, не у попередньому, задекларованому Центральною Радою демократичному просоціалістичному форматі, а у вигляді автократії, побудованої на засадах військового українського консерватизму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кульчицький С. В.* Брестський (Берестейський) мирний договір // *Енциклопедія сучасної України* : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.]; НАН України, НТШ, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. — К., 2004. — Т. 3. — С. 443–444.
2. *Мироненко О. М.* Закони про тимчасовий державний устрій України // *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Ін-т історії України НАН України. — К.: Наук. думка, 2005. — Т. 3: Е–Й. — С. 220.

3. *Дорошенко Д.* Історія України. 1917–1923 рр.: Українська гетьманська держава 1918 року. — Ужгород, 1930. — С. 5–13.
4. *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 — грудень 1918. — Київ–Філадельфія, 1995. — 493 с.
5. *Врангель П. Н.* Записки: Кн. 1 [Електронний ресурс]. URL: <http://militera.lib.ru/memo/russian/vrangel> (дата звернення: 13.12.2018)
6. Там само.
7. *Уряди України у XX столітті.* — Київ: Наук. думка, 2001. — 608 с.
8. *Бойко Олена.* Територія, кордони і адміністративно-територіальний поділ Української Держави гетьмана П. Скоропадського (1918) // *Регіональна історія України: зб. наук. ст.* — 2009. — Вип. 3. — С. 223.
9. *Оболенский Владимир Андреевич.* “Моя жизнь. Мои современники”. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.rulit.me/books> (дата звернення: 12.12.2018)
10. *Чехович В. А.* ЗЕМСТВА // *Енциклопедія історії України: Т. 3: Е–Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Ін-т історії України.* — К.: Наук. думка, 2005. — 672 с.
9. *Крип'якевич І.* Історія українського війська. — Львів, 1992. — С. 433.
10. *Петрів В.* Спомини з часів української революції (1917–1921) Ч. 4 / *Суспільне життя в Києві.* [Електронний ресурс] URL: <http://history.org.ua> (дата звернення: 12.12.2018)
11. Там само.
12. *Скоропадський П.* Спогади. Кінець 1917 — грудень 1918. — Київ — Філадельфія, 1995. — С. 54.

REFERENCES

1. *Kulchytskyi S.V.* (2004). Brestskiyi (Beresteiskiyi) myrnyi dohovir [Treaty of Brest-Litovsk]. Encyclopaedia of modern Ukraine in 30 t. T. 3. In Dzi-

- uba, I.M. and others (Eds.). National Academy of Sciences of Ukraine. SSS. Coordinative bureau of the encyclopaedia of modern Ukraine. 443–444.
2. *Myronenko O. M.* (2005). Zakony pro tumchasovyi derzhavnyi ustrii Ukrayiny [Laws on the temporary state system]. Encyclopaedia of modern Ukraine in 10 t. T. 3: E-Y. In Smolii V. A. and others (Eds.). Institute of History of Ukraine. NAS of Ukraine. Kyiv: Naukova dumka.
3. *Doroshenko D.* (1930). 1917–1923: Ukrayinska hetmanska derzhava 1918 roku [1917–1923: Ukrainian hetman state of 1918]. History of Ukraine. Uzhhorod. 5–13.
4. *Skoropadskyi P.* (1995). Spohady, Kineti 1917 – hruden 1918 [Memoirs. End of 1917 – December 1918]. Kyiv: Philadelphia.
5. *Wrangel P. N.* (December 13, 2018). Zapysky. Knyha 1 [Letters. Book 1]. Retrieved from <http://militera.lib.ru/memo/russian/vrangel>.
6. *Wrangel P. N.* (December 13, 2018). Zapysky. Knyha 1 [Letters. Book 1]. Retrieved from <http://militera.lib.ru/memo/russian/vrangel>.
7. Uriady Ukrayiny u XX stolitti [Governments of Ukraine in the 20th century]. (2001). Kyiv: Naukova dumka.
8. *Boyko O.* (2009). Terytoriia, kordony i administratyvno-terytorialnyi podil Ukrayinskoi Derzhavy Hetmana P. Skoropadskoho (1918) [Territory, borders and administrative and territorial division of Ukrainian State of Hetman P. Skoropadkyi (1918)]. Regional history of Ukraine. Collection of research articles. Issue 3.
9. *Obolenskyi V. A.* (December 12, 2018). Moia zhizn. Moi sovremenniki [My life. My contemporaries]. Retrieved from <http://www.rulit.me/books>
10. *Chekhovych V. A.* (2005). ZEMSTVA [Zemstvos]. Encyclopaedia of history of Ukraine. T. 3: E-Y. In Smolii V. A. and others (Eds.). NAS of Ukraine. Institute of History of Ukraine. Kyiv: Naukova dumka.
11. *Krypiakevych I.* (1992). Istoriiia ukraïnskoho viiska [History of Ukrainian troop]. Lviv.
12. *Petriv V.* (December 12, 2018). Spomyny z chasiv ukraïnskoi revoliutsii (1917–1921). Suspilne zhyttia v Kyievi [Memoirs from the times of Ukrainian Revolution (1917–1921). Social life in Kyiv]. P. 4. Retrieved from <http://history.org.ua>
13. *Wrangel P. N.* (December 13, 2018). Zapysky. Knyha 1 [Letters. Book 1]. Retrieved from <http://militera.lib.ru/memo/russian/vrangel>.
14. *Skoropadskyi P.* (1995). Spohady, Kineti 1917 – hruden 1918 [Memoirs. End of 1917 – December 1918]. Kyiv: Philadelphia.



УДК351:343.85 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-300-310>

Островий Олексій Володимирович,
здобувач наукового ступеня кандидата наук з державного управління, Донецький державний університет управління, 87513, м. Маріуполь, вул. Карпинського, 58, тел.: (050) 426 07 70, e-mail: ostrovalexsey@icloud.com

ORCID: 0000-0002-7704-5149

Островой Алексей Владимирович,
соискатель ученой степени кандидата наук по государственному управлению, Донецкий государственный университет управления, 87513, г. Мариуполь, ул. Карпинского, 58, тел.: (050) 426 07 70, e-mail: ostrovalexsey@icloud.com

ORCID: 0000-0002-7704-5149

Ostrovoy Aleksey Vladimirovich,

Applicant of Ph.D. in Public Administration, Donetsk State University of Management, 87513, Mariupol, Str. Karpinsky, 58, tel.: (050) 426 07 70, e-mail: ostrovalexsey@icloud.com

ORCID: 0000-0002-7704-5149

АНАЛІЗ УМОВ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Анотація. Узагальнюються основні тенденції, особливості та проблеми, які безпосередньо впливають на формування державної політики забезпечення кібернетичної безпеки. Проаналізовано сучасний стан кіберзлочинності у світі та доведено її глобальний характер розповсюдження. Досліджено потенціал кібератак в Україні та виявлено, що його підвищення обумовлено такими тенденціями у діяльності підприємств та бізнесу, як зростання кількості комп'ютерної техніки, підвищення доступу до мережі Інтернет, а також збільшення рівня використання інформаційно-комунікаційних технологій у своїй діяльності. Виявлено постійно зростаючу тенденцію до збільшення кількості злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку в Україні, а також збільшення їх питомої ваги у загальній кількості злочинів в Україні. Узагальнено основні фактори, які сприяли зростанню кількості кіберзлочинів в Україні, серед яких як технічна і струк-

турна неготовність існуючої системи управління правоохоронних органів, так і недосконалість державної політики. На підставі аналізу злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів) (за закінченими розслідуваннями у кримінальних провадженнях) сформовано "портрет" кіберзлочинця та доведено, що основною його рисою є високий кваліфікаційний рівень. Виявлено, що серед позитивних тенденцій у сфері боротьби з кіберзлочинністю в Україні на сьогодні можна спостерігати впровадження у практичну діяльність сучасних методик виявлення, фіксації і дослідження цифрових доказів; підписання договорів про взаємодію у сфері боротьби з кіберзлочинністю з організаціями різних країн світу; налагодження ефективної взаємодії зі світовими соціальними мережами.

Ключові слова: державна політика, кібернетична безпека, кіберзлочин, кібератака, інформаційно-комунікаційні технології.

АНАЛИЗ УСЛОВИЙ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Аннотация. Обобщаются основные тенденции, особенности и проблемы, которые имеют непосредственное влияние на формирование государственной политики обеспечения кибернетической безопасности. Проанализировано современное состояние киберпреступности в мире и доказан глобальный характер ее распространения. Исследован потенциал кибератак в Украине и обнаружено, что его повышение обусловлено такими тенденциями в деятельности предприятий и бизнеса, как рост количества компьютерной техники, повышение доступа к сети Интернет, а также увеличение уровня использования информационно-коммуникационных технологий в своей деятельности. Выявлена постоянно растущая тенденция к увеличению количества преступлений в сфере использования электронно-вычислительных машин (компьютеров), систем и компьютерных сетей и сетей электросвязи в Украине, а также увеличение их удельного веса в общем количестве преступлений в Украине. Обобщены основные факторы, которые способствовали росту числа киберпреступлений в Украине, среди которых как техническая и структурная неготовность существующей системы управления правоохранительных органов, так и несовершенство государственной политики. На основании анализа преступлений в сфере использования электронно-вычислительных машин (компьютеров) (по законченным расследованиям в уголовных производствах) сформирован "портрет" киберпреступника и доказано, что основной его чертой является высокий квалификационный уровень. Выведено, что среди положительных тенденций в сфере борьбы с киберпреступностью в Украине на сегодняшний день можно наблюдать внедрение в практическую деятельность современных методик выявления, фиксации и исследования цифровых доказательств; подписание договоров о взаимодействии в сфере борьбы с киберпреступностью с организациями разных стран мира; налажи-

вание эффективного взаимодействия с известными мировыми социальными сетями.

Ключевые слова: государственная политика, кибернетическая безопасность, киберпреступность, кибератака, информационно-коммуникационные технологии.

ANALYSIS OF THE CONDITIONS FOR THE STATE POLICY FORMATION TO ENSURE KIBERNETIC SECURITY IN UKRAINE

Abstract. The article summarizes the main tendencies, features and problems that have a direct impact on the state policy formation for ensuring cybernetic security. The present state of cybercrime in the world has been analyzed and its global distribution has been proved. The potential of cyberattacks in Ukraine has been investigated and its increase was determined by such tendencies in the activity of enterprises and business as the growth of the number of computer equipment, increase of access to the Internet, and also increase of the level of use of information and communication technologies in their activity. The tendency to increase the number of crimes in the sphere of the use of electronic computers, systems and computer networks and telecommunication networks in Ukraine, as well as an increase in their share in the total number of crimes in Ukraine has been revealed. The main factors that contributed to the increase in the number of cybercrime in Ukraine, including technical and structural unwillingness of the existing system of management of law enforcement agencies, and imperfection of the state policy, have been generalized. On the basis of the analysis of crimes in the field of the use of electronic computers (after the investigation by criminal proceedings) a “portrait” of a cybercriminal has been formed and it has been proved that its main feature is a high qualification level. It has been revealed that among the positive trends in the field of combating cybercrime in Ukraine today it is possible to observe the introduction of modern methods of detection, fixation and research of digital evidence into practical activity; signing agreements on cooperation in the field of combating cybercrime with organizations from different countries of the world; establishing effective interaction with the world's most famous social networks.

Keywords: state policy, cybernetic security, cybercrime, cyberattack, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій сприяв зростанню світового показника кількості користувачів мережі Інтернет до 4,021 млрд осіб (55,6 %) від усього населення Землі, поряд з яким спо-

стерігається активізація використання соціальних медіа, зростання кількості користувачів мережі Інтернет, зокрема, в Україні кількість користувачів становить понад 25 млн осіб або 60,7 % населення країни. Слід зауважити, що зростання рівня

проникнення, використання інтернету та соціальних медіа приватними особами та компаніями по всьому світу, у свою чергу, сприяє розвитку інтернет-бізнесу. Однак взаємозв'язок між бізнес-моделями й операційною діяльністю надає можливості не тільки освоїти нові сфери діяльності, а й створити загрозу через посилення вразливості в комп'ютерних мережах та підвищити ризик виникнення кіберінцидентів. Зазначені тенденції мають безпосередній вплив на формування та реалізацію державної політики забезпечення кібернетичної безпеки, тому їх відстеження та перманентний аналіз набуває ключового значення для забезпечення національної безпеки в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі забезпечення кібернетичної безпеки присвячено ряд наукових досліджень таких авторів, як А. Бабенко, Ю. Батурін, П. Біленчук, В. Бутузов, В. Вехов, В. Гавловський, В. Голубєв, Д. Дубов, О. Книженко, М. Кравцова [4], В. Номоконов, В. Петров, М. Погорецький, І. Рязанцева, Н. Савчук, В. Шеломенцев та ін. Також значний внесок у дослідження цієї проблеми зробили провідні міжнародні організації та компанії, як KPMG International [1], Norton by Symantec [2] та ін. Однак, на сьогодні існує нагальна потреба в інтеграції теоретичного доробку з актуальними аналітичними даними у цій сфері, яка стрімко розвивається та трансформується, з метою вироблення ефективної державної політики забезпечення кібернетичної безпеки.

Мета статті полягає в обґрунтуванні основних умов, які прямо

впливають на формування державної політики забезпечення кібербезпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кіберзлочинність вже давно стала глобальним явищем та проблемою, про що свідчить дослідження американської компанії Norton [2], за даними якого у 2017 р. 978 млн дорослих людей у 20 країнах (де проводилось дослідження) стикалися з глобальною кіберзлочинністю, що складає 44 % онлайн-користувачів. У результаті, споживачі, які стали жертвами кіберзлочинності, сумарно втратили 172 млрд доларів (в середньому 142 долари на жертву). Серед найбільш розповсюджених кіберзлочинів, які було відзначено, слід зазначити такі:

- наявність пристрою, зараженого вірусом чи іншою загрозою безпеці (53 %);
- проблеми з дебетовими або кредитними картами (38 %);
- усунення пароля облікового запису (34 %);
- несанкціонований доступ або хакерство електронної пошти чи облікового запису соціальних медіа (34 %);
- придбання онлайн, яке виявилось шахрайським (33 %);
- натискання на шахрайську електронну пошту або надання конфіденційної (особистої/фінансової) інформації у відповідь на шахрайство з електронною поштою (32 %).

За даними іншого дослідження, проведеного компанією KPMG International серед керівників компаній у різних країнах [1], близько половини керівників компаній (49 %) наголошують на можливості кібер-

атаки, не з точки зору “якщо”, а саме “коли”. При цьому у трійці лідерів, за оцінкою кібератаки як неминучої загрози для бізнесу, здійсненого за географічною ознакою, знаходяться США, Австралія та Німеччина (рис. 1). У галузевому розрізі найбільш підготовленою до кібератак стала сфера інфраструктури (67 %). Показово, що лише близько половини керівників підприємств (51 %) визначають значну підготовленість до кібератак.

Якщо окремо аналізувати потенціал кібератак в Україні, то насамперед слід звернути увагу на те, що на сьогодні за даними Державного комітету статистики України [3] на підприємствах можна констатувати зростання кількості комп’ютерної техніки (+2 % у 2017 р. порівняно з 2016 р.), підвищення доступу до мережі Інтернет (+2 % у 2017 р.) та збільшення рівня використання інформаційно-комунікаційних технологій у своїй діяльності, зокрема у 2017 р.:

+4 % підприємств, що мали веб-сайт, який функціонував у мережі Інтернет;

+8 % підприємств, які використовували соціальні медіа (соціальні мережі, блоги чи мікроблоги підприємства, веб-сайти з мультимедійним вмістом, засоби обміну знаннями);

+13,6 % підприємств, що купували послуги хмарних обчислень упродовж року;

+4,5 % підприємств, які надавали рахунки-фактури в електронному/паперовому вигляді;

+3,7 % підприємств, що отримували замовлення через комп’ютерні мережі на продаж товарів або послуг (за винятком замовлень, отриманих електронною поштою);

+14 % підприємств, що здійснювали закупівлі через комп’ютерні мережі товарів або послуг (за винятком замовлень, отриманих електронною поштою).

Серед підприємств, які мали доступ до мережі Інтернет найбільша частка належить до сфери оптової та роздрібної торгівлі; ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів, переробної промисловості та будівництва.

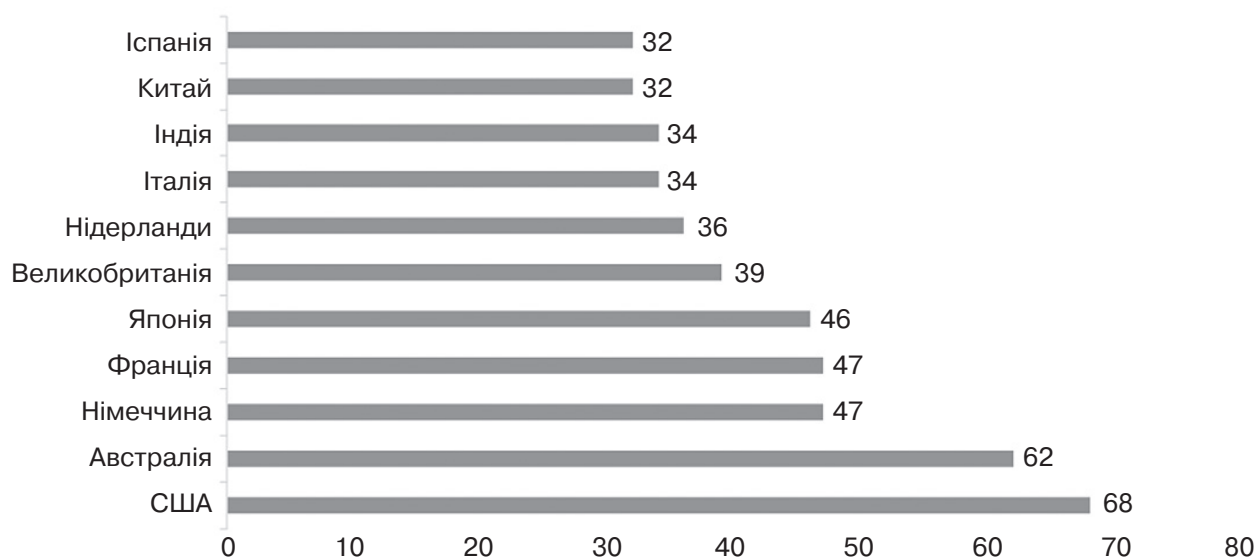


Рис. 1. Оцінка кібератак як неминучої загрози для бізнесу, %
Джерело: складено за даними [1].

Мережу Інтернет використовують у таких напрямках: надсилання чи отримання повідомлень електронною поштою; здійснення телефонних дзвінків за допомогою Інтернет/VoIP-зв'язку або відео-конференцій; отримання інформації про товари та послуги; користування миттєвим обміном повідомленнями та електронною дошкою оголошень; отримання інформації від органів державної влади; здійснення різноманітних операцій з органами державної влади (за винятком отримання інформації); здійснення банківських операцій; доступ до інших фінансових послуг.

Такі тенденції створили не лише передумови для розвитку підприємств та національної економіки в цілому, але й спричинили підвищення рівня злочинності у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

Відомості про зареєстровані кримінальні порушення (провадження) та результати їх розслідування узагальнюються у звітності за формою № 1 “Єдиний звіт про кримінальні правопорушення”, яка формується щомісяця накопичувальним підсумком із початку звітного періоду (року) за регіоном вчинення злочину на підставі даних, внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань користувачами інформаційної системи, у розрізі розділів та статей Кримінального кодексу України, а про осіб, які їх вчинили — у звітності за формою № 2 “Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення”, за закінченими розслідуванням кримінальними провадженнями.

Так, зазначимо, що кількість злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку, починаючи з 2014 р. постійно зростала, сягнувши у 2017 р. цифри 2573 злочини. Темп зростання за 2014–2017 рр. становив 480,8 %. За 8 місяців 2018 р. цей показник перевищив рівень 2016 р. на 117,9 %.

Випереджаюче зростання зареєстрованих кіберзлочинів вплинуло на збільшення їх питомої ваги у загальній кількості злочинів в Україні, зберігаючи тенденції підвищення від 0,08 % у 2014 р. до 0,51 у 2018, що є найвищим показником, починаючи з 2009 р.

Такі тенденції склалися під впливом ряду факторів. Серед основних з них слід зазначити такі: значні темпи інформатизації суспільства, технічне відставання правоохоронної системи та необхідність її реформування, недостатній рівень фінансування заходів з кіберзахисту.

Слід констатувати, що у 2018 р. увагу працівників кіберполіції було зосереджено на розслідуванні злочинів, вчинених у сфері високих інформаційних технологій. Так, протягом року працівники Департаменту кіберполіції були залучені до розслідування понад 11 тис. кримінальних проваджень. Їх структура наведена на рис. 2.

При цьому, необхідно вказати на той факт, що за територіями найбільша кількість злочинів у 2017 р. була зосереджена у місті Києві, Київській, Чернівецькій, Львівській областях. За результатами 2018 р. найвища кримінальна активність спостеріга-

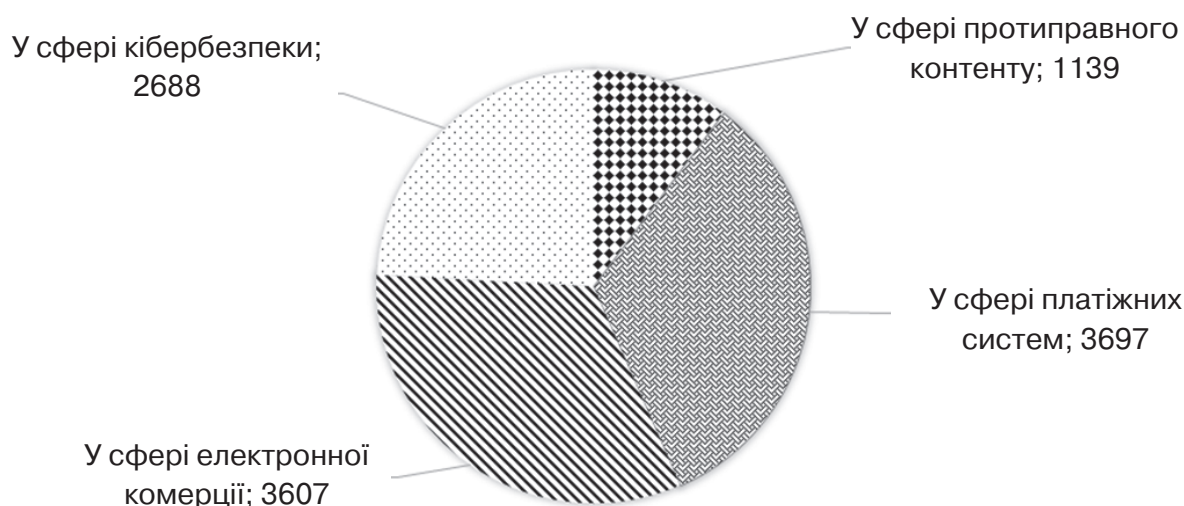


Рис. 2. Структура кримінальних проваджень, які знаходяться на розслідуванні кіберполіції (2018 р.), од.

Джерело: складено за даними [5].

лась у м. Києві, а також на території Черкаської, Одеської, Миколаївської та Львівської областей.

Аналіз структури кіберзлочинів в динаміці дозволив констатувати протягом 2013–2017 рр. найбільшу частку злочинів, які скоєно за ст. 361 Кримінального Кодексу України: несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку (від 50 до 77 %) (табл. 1). Крім того, саме за рахунок цих злочинів спостерігається загальний приріст кіберзлочинів в динаміці.

Більш докладний аналіз структури злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж, який здійснено на основі статистичної звітності за 2017 р., констатує, що, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку найбільшу частку складають ті, відповідальність за які

передбачено ст. 361 Кримінального кодексу України — несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку (69,8 %). На останньому місці — злочини, передбачені ст. 363-1: перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електрозв'язку (0,1 %).

Упродовж 2018 р. було виявлено 6 тис. злочинів, вчинених у сфері використання високих інформаційних технологій. При цьому найбільше з них — у сфері електронної комерції (див. рис. 3).

Аналіз відомостей про осіб, які вчинили злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів) (за закінченими розслідуваннями у кримінальних провадженнях), на основі даних 2017 р., дав можливість сформулювати “портрет” кіберзлочинця. Основна

**Структура кіберзлочинності за кримінально-правовою ознакою
за 2013–2017 рр. [4]**

Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Рік				
	2013	2014	2015	2016	2017
Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку (ст. 361 КК України)	408	344	432	494	1795
Створення з метою використання, розповсюдження або збуту шкідливих програмних чи технічних засобів, а також їх розповсюдження або збут (ст. 361-1 КК України)	12	10	21	15	35
Несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації (ст. 361-2 КК України)	20	11	59	28	64
Несанкціоновані дії з інформацією, яка обробляється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї (ст. 362 КК України)	152	73	75	311	670
Порушення правил експлуатації електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку або порядку чи правил захисту інформації, яка в них обробляється (ст. 363 КК України)	2	4	9	15	6
Перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електрозв'язку (ст. 363-1 КК України)	1	1	2	2	3
Разом	595	443	598	865	2573

частка — це особи у віці від 18 до 39 років, які мають повну вищу і базову вищу освіту, що підтверджує їх високий кваліфікаційний рівень.

За даними 2018 р. було викрито понад 800 осіб, причетних до вчинення злочинів у сфері високих ін-

формаційних технологій. Згідно зі статистикою, більша частина підозрюваних — чоловіки у віці від 25 до 40 років (табл. 2).

Дослідження викритих кіберзлочинів за статтями констатує, що основна їх частка скоєна за ст. 190

Кримінального кодексу України (табл. 3).

Аналіз структури кіберзлочинів за видами свідчить, що водночас, у сфері кібербезпеки найбільше виявлено користувачів шкідливого програмного забезпечення, які вчиняли злочини, використовуючи придбані віруси у DarkNet (рис. 4).

Зазначимо, що з метою виявлення кіберзлочинів, українська кіберполіція розробляє і впроваджує у практичну діяльність сучасні методики виявлення, фіксації і дослідження цифрових доказів. Зокрема, упродовж 2018 р. спеціалістами з кіберполіції оглянуто та проаналізовано 5,5 петабайтів інформації, яка у по-

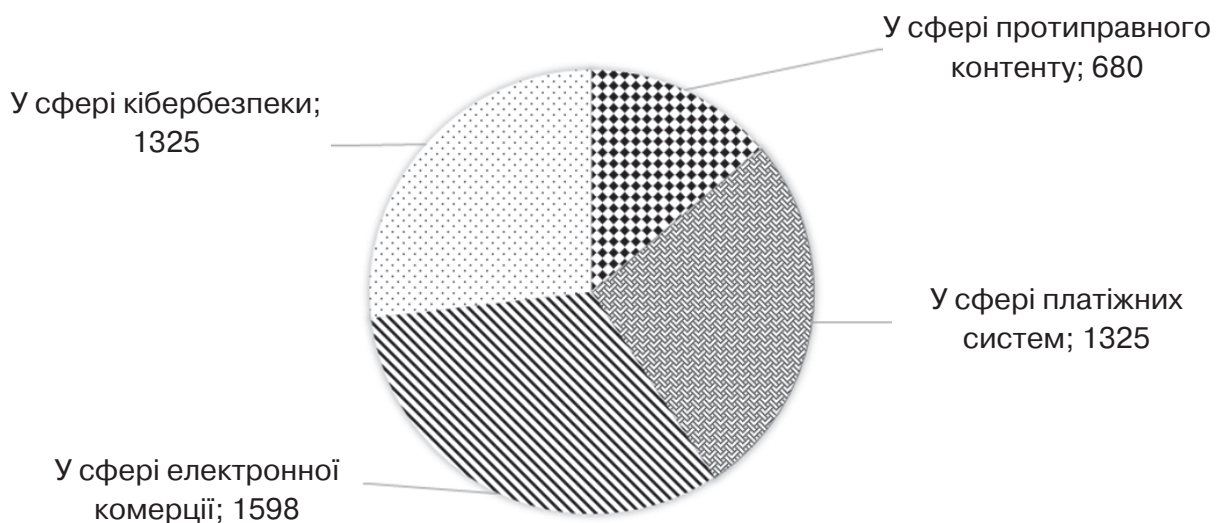


Рис. 3. Структура виявлених злочинів у сфері високих інформаційних технологій (2018 р.), од.

Джерело: складено за даними [5].

Таблиця 2

Розподіл кіберзлочинців за статтю, % (за даними 2018 р.) [5]

Вік	Чоловіки	Жінки
Разом, з них:	67	33
До 25 років	13	6
25–40 років	39	20
40 і більше	15	7

Таблиця 3

Розподіл кіберзлочинців за статтю та статтями [5]

Стать	Стаття Кримінального кодексу України			
	176	190	361	361-1
Разом, осіб, з них:	37	1019	505	55
чоловіки, %	97	67	92	95
жінки, %	3	33	8	5

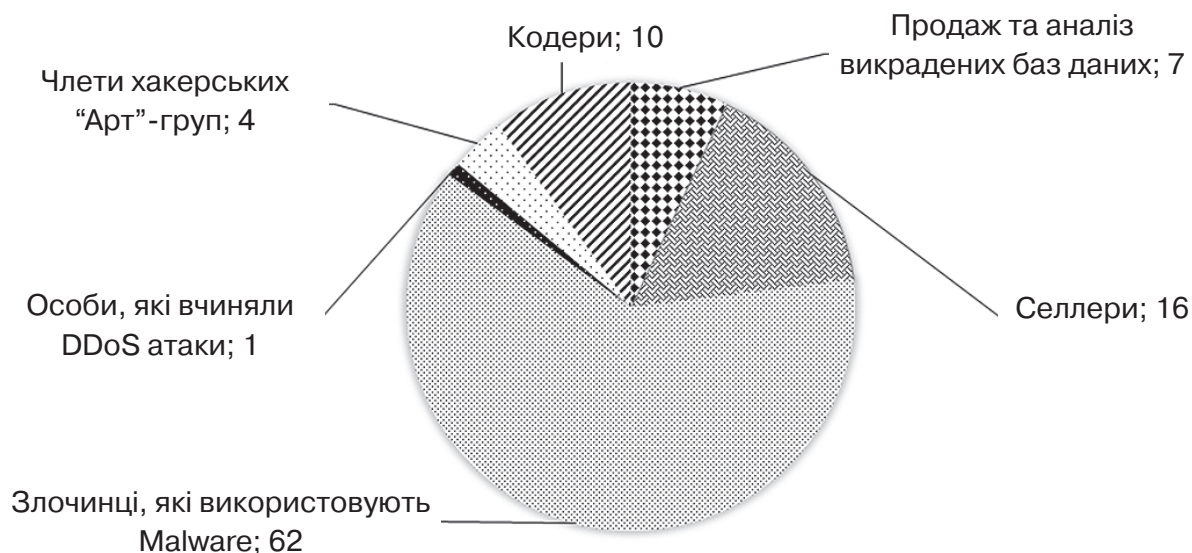


Рис. 4. Структура виявлених кіберзлочинів за видами (за даними 2018 р.), %
Джерело: складено за даними [5].

дальшому була визначена як цифрові докази. За результатами міжнародної співпраці у 2018 р. було викрито 8 транснаціональних хакерських угруповань та взято участь у понад 30 міжнародних операціях. У 2018 р. було підписано договори про взаємодію у сфері боротьби з кіберзлочинністю з організаціями як державного, так і приватного секторів. Серед них — представники міжнародних кампаній у сфері інформаційної безпеки та ІТ-компанії, поліція Австралії, Сінгапуру, Катару та інших країн. Налагоджено ефективну взаємодію з найвідомішими світовими соціальними мережами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Зростання інформатизації у світі відкриває як нові шляхи для подальшого світового розвитку, так і сприяє виникненню нових загроз, таких, як кібератаки. При цьому роль держави та відповідного державного регулювання у вирішенні зазначеної проблеми також зростає, враховуючи те, що саме держава визначає політику

національної безпеки, сталого розвитку, цифровізації економіки і т. д. Проведений аналіз показав, що кількість кіберзлочинів в Україні зростає випереджальними темпами, тоді як правоохоронна система виявилася технічно не готовою до їх запобігання. Отже, проблема залучення та оптимізації технічних, фінансових та організаційно-управлінських ресурсів, необхідних для ефективного подолання кіберзлочинності в Україні на сьогодні стає одним з головних завдань державної політики забезпечення кібернетичної безпеки та є невід'ємною складовою політики національної безпеки. У подальших дослідженнях доцільно обґрунтувати відповідні механізми державної політики забезпечення кібернетичної безпеки в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Growing pains 2018 Global CEO Outlook, KPMG International. URL: [kpmg.com/CEOutlook](https://www.kpmg.com/CEOutlook)

2. Norton Cyber Security Insights Report 2017 Global Results 2017. URL: <https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/about/2017-ncsir-global-results-en.pdf>
 3. Використання інформаційно-комунікаційних технологій на підприємствах України: статистичний бюлетень / відп. за вип. О. О. Кармазіна. — Київ : Держ. служба статистики України, 2015–2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 4. *Кравцова М. О.* Сучасний стан і напями протидії кіберзлочинності в Україні // Вісн. кримінологічної асоціації України. — 2018. — № 2 (19). — С. 155–166. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3848/Suchasnyi%20stan%20i%20napriamy%20protydii%20kiberzlochynnosti%20v%20Ukraini%20_Kravtsova_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 5. Офіційний сайт кіберполіції України. URL: <https://cyberpolice.gov.ua/results/2018/>
2. Norton Cyber Security Insights Report. Global Results 2017. (2018). [www.symantec.com](https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/about/2017-ncsir-global-results-en.pdf). Retrieved from <https://www.symantec.com/content/dam/symantec/docs/about/2017-ncsir-global-results-en.pdf> [in English].
 3. *Karmazina O. O.* (Eds.). (2016). *Vykorystannia informatsiino-komunikatsiinykh tekhnolohii na pidpriemstvakh Ukrainy* [Use of information and communication technologies in Ukraine]. Kyiv : Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Retrieved from https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/bl/07/bl_vikt_15pdf.zip [in Ukrainian].
 4. *Kravtsova M. O.* (2018). *Suchasnyi stan i napriamy protydii kiberzlochynnosti v Ukraini* [The current state and strain the counteraction to cybercrime in Ukraine]. *Visnyk kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy – Bulletin of the Criminological Association of Ukraine*, 2(19), 155-166. Retrieved from http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3848/Suchasnyi%20stan%20i%20napriamy%20protydii%20kiberzlochynnosti%20v%20Ukraini%20_Kravtsova_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].
 5. *Pidsumky 2018 roku v tsyfrakh* [Summary of the Year 2018 In Figures]. [cyberpolice.gov.ua](https://cyberpolice.gov.ua/results/2018/). Retrieved from <https://cyberpolice.gov.ua/results/2018/> [in Ukrainian].

REFERENCES

Умови публікації у збірнику “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань та перевірку на дотримання правил видавничої етики.

Стаття, Заява, Відомості про автора(ів), фото та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: irina_pravo@ukr.net. Зразки Заяви та Відомостей про автора(ів) можна завантажити за посиланнями: Заява, Відомості.

З метою включення збірника “Публічне урядування” до таких авторитетних світових наукометричних, бібліографічних та реферативних баз, як SciVerse Scopus та Web of Science, збірник видається двома мовами (оригіналом, англійською). У друкованому варіанті — англійською мовою, в електронному — українською мовою (розміщується на сайті громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). За умови подання статті до збірника двома мовами — публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англійського перекладу — коштуватиме автору 85 грн за 2000 знаків з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору(ам) тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника.

Обов’язковою умовою для публікації статті у збірнику є зазначення кожним автором у Відомостях про авторів персональних номерів у системі ORCID (<https://orcid.org/register>) та Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

Назва файлу з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується із фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення .jpg) гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10×12 см.

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.
Вимоги до наукової статті та її оформлення:

стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

Структура наукової статті (згідно з вимогами ВАКу):

- індекс УДК у верхньому лівому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, контактний телефон, по ширині, мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- ORCID у нижньому правому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- назва статті — великими літерами, по центру, мовою статті (Times New Roman, 14 пт., жирний). Назва статті подається без використання вузькоспеціалізованих скорочень, крапка в кінці назви не ставиться;
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- анотація структурована (1500–2000 знаків) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ключові слова (3–10 слів) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.).

Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею:

- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- постановка проблеми (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- аналіз останніх досліджень та публікацій (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- формулювання цілей (мети) статті (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- виклад основного матеріалу (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- висновки і перспективи подальших досліджень (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- список використаних джерел (Times New Roman, 14 пт., жирний).

Оформлення наукової статті:

- усі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- усі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті до друку у жодному разі;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера, то посилання має бути саме на нього, а не на автора, який читав Котлера;
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи зі стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати аббревіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
- усі рисунки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
- при побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звертання до них у тексті. Посилання на джерело подається у квадратних дужках, наприклад: “... відомо з [4] ...” або “... розглянуто у [4, с. 203] ...”.

2. Список літератури наводиться наприкінці статті відповідно до порядку звернення по тексту на мові оригіналу та згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

3. Список літератури англійською мовою має бути оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>). Якщо наукова праця написана мовою, що використовує кириличний алфавіт, то її бібліографічний опис необхідно транслітерувати латинськими літерами. Після назви праці латинськими літерами зазначається переклад англійською мовою у дужках. За необхідності можливо надання послуги з оформлення списку літератури англійською мовою. Вартість послуги — 8 грн за 1 джерело.

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакета документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Усі статті розміщуються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (залежно від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 2 (17) – березень 2019

Підп. до друку 30.10.19. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. 25,48. Обл.-вид. арк. 20,52.
Наклад 300 пр.