

Головний редактор:

Клименко А. П.,
ректор Чорноморського державного
університету імені Петра Могили, д.т.н.,
професор, Заслужений діяч науки і
техніки України, Президент Асоціації
університетів України

Заступники головного редактора:

Федоренко В. Г.,
д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки
України, академік УАН
Ємельянов В. М.,
д.держ.упр., професор, директор Інституту дер-
жавного управління Чорноморського державного
університету імені Петра Могили

Відповідальний секретар:

Кучеренко Г. Б.

Члени редакційної колегії:

Антонова А. В., д.держ.упр., професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Бакуменко В. Д., д.держ.упр., професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління
Бистряков І. К., д.е.н., професор, завідувач відділу ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»
Великий Ю. В., д.е.н., професор кафедри обліку і аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Гайдуцький І. П., к.е.н., науковий співробітник науково-дослідної лабораторії менеджменту ФММ НТУУ «КПІ»
Горбачук В. В., д.е.н., професор, завідувач кафедри Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Дацій Н. В., д.держ.упр., доцент, професор кафедри Академії муніципального управління
Дацій О. І., д.е.н., професор, заслужений працівник освіти України
Денисенко М. П., д.е.н., професор, професор кафедри Київського національного університету технологій та дизайну
Анджей Стельмах, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних систем Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)
Тадеуш Валлас, доктор політичних наук, професор, декан факультету політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)
Джерзі Бабяк, доктор політичних наук, професор, заступник декану факультету політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)
Івашова А. М., д.держ.упр., професор, завідувач кафедри Академії митної служби України
Кальниш Ю. Г., д.держ.упр., с.н.с., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при президентові України
Коваль Г. В., д.держ.упр., завідувач кафедри, професор кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Кузьменко О. Б., д.е.н., професор, заступник декана Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Курташвілі А. А., д.е.н., професор факультету Бізнес-технологій, Грузинський технічний університет (Тбілісі, Грузія), Академік і Віце-Президент Міжнародної Академії соціально-економічних наук, Міжнародної Академії політичного менеджменту, Міжнародної Академії Юридичних наук, дійсний член Нью-Йоркської Академії наук
Плеханов Д. О., д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Савченко О. Ф., д.е.н., професор, професор кафедри Полтавського університету економіки та торгівлі
Сиченко В. В., д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри Дніпровського державного аграрного університету
Сорока С. В., д.держ.упр., професор кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Сорока М. П., д.держ.упр., професор, народний депутат України
Федоренко С. В., доцент кафедри інформаційних систем і технологій ІПК ДСЗУ, академік академії будівництва України, к.т.н., доцент
Чорна А. О., д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів оподаткування і підприємництва Вінницького інституту конструювання одягу та підприємництва

ІНВЕСТИЦІЇ:

ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 24 грудень 2018 р.

Журнал засновано у січні 2002 року.
Виходить 2 рази на місяць.

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ

*(наказ Міністерства освіти і науки України
№ 747 від 13.07.2015)*

ІНДЕКСАЦІЯ ВИДАННЯ В НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗАХ:

- Index Copernicus (IC);
- SIS;
- Google Scholar.

Свідоцтво КВ № 17597-6447ПП від 29.03.2011 року
ISSN 2306-6814

Передплатний індекс: 23892

Адреса редакції:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Поштова адреса:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Телефон: (044) 223-26-28, 537-14-33

Тел./факс: (044) 458-10-73

E-mail: economy_2008@ukr.net

www.investplan.com.ua

Засновники:

**Чорноморський державний університет імені
Петра Могили,
ТОВ "ДКС Центр"**

Видавець:

ТОВ "ДКС Центр"

Передрукування дозволяється лише за згодою редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою Чорноморського державного університету імені Петра Могили 27.12.18 р.

Підписано до друку 27.12.18 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 25,9.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2712/2.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2018

Головний редактор:

Клименко А. П.,
ректор Чорноморського державного
університету імені Петра Могили, д.т.н.,
професор, Заслужений діяч науки і
техніки України, Президент Асоціації
університетів України

Заступники головного редактора:

Федоренко В. Г.,
д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки
України, академік УАН
Ємельянов В. М.,
д.держ.упр., професор, директор Інституту дер-
жавного управління Чорноморського державного
університету імені Петра Могили
Бистряков І. К.,
д.е.н., професор, завідувач відділу ДУ «Інститут
економіки природокористування та сталого роз-
витку НАН України»

Відповідальний секретар:

Кучеренко Г. Б.

Члени редакційної колегії:

Антонова А. В., д.держ.упр., професор, завідувач кафедри обліку
і аудиту Чорноморського державного університету імені Петра
Могили
Антонов А. В., д.держ.упр., доцент кафедри соціальної роботи,
управління і педагогіки Чорноморського державного університе-
ту імені Петра Могили
Бакуменко В. Д., д.держ.упр., професор, проректор з наукової
роботи Академії муніципального управління
Беглиця В. П., д.держ.упр., доцент, проректор з наукової роботи
Чорноморського державного університету імені Петра Могили
Великий Ю. В., д.е.н., професор Чорноморського державного уні-
верситету імені Петра Могили
Горлачук В. В., д.е.н., професор, завідувач кафедри Чорномор-
ського державного університету імені Петра Могили
Дацій Н. В., д.держ.упр., доцент, професор кафедри Академії му-
ніципального управління
Дацій О. І., д.е.н., професор, завідувач кафедри Академії
муніципального управління
Анджей Стельмах, доктор політичних наук, професор, завідую-
чий кафедрою політичних систем Університету імені Адама Міцке-
вича (м.Познань, Польща)
Тадеуш Валлас, доктор політичних наук, професор, декан факульт-
ету політичних наук та журналістики Університету імені Адама
Міцкевича (м. Познань, Польща)
Джерзі Бабяк, доктор політичних наук, професор, заступник де-
кану факультету політичних наук та журналістики Університету
імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)
Євтушенко О. Н., д.політ.н., професор, завідувач кафедри місце-
вого самоврядування, регіонального розвитку та політичної ана-
літики Чорноморського державного університету імені Петра
Могили
Івашова А. М., д.держ.упр., професор, завідувач кафедри Академії
митної служби України
Калынин Ю. Г., д.держ.упр., с.н.с., професор кафедри парламен-
таризму та політичного менеджменту Національної академії дер-
жавного управління при президентіві України
Коваль Г. В., д.держ.упр., завідувач кафедри, професор кафедри
соціальної роботи, управління і педагогіки Чорноморського дер-
жавного університету імені Петра Могили
Кузьменко О. Б., д.е.н., професор, заступник декана Чорномор-
ського державного університету імені Петра Могили
Курашвілі А. А., д.е.н., професор факультету Бізнестехно-
логій, Грузинський технічний університет (Тбілісі, Грузія), Ака-
демик і Віце-Президент Міжнародної Академії соціально-еко-
номічних наук, Міжнародної Академії політичного менеджмен-
ту, Міжнародної Академії Юридичних наук, дійсний член Нью-
Йоркської Академії наук
Міщенко К. С., к. н. з держ. упр., доцент кафедри публічного
управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості України
Плеханов Д. О., д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри держав-
ної служби Чорноморського державного університету імені Пе-
тра Могили
Савченко О. Ф., д.е.н., професор, професор кафедри Полтавсько-
го університету економіки та торгівлі
Сиченко В. В., д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри Дніпров-
ського державного аграрного університету
Сорока С. В., д.держ.упр., професор кафедри місцевого самовря-
дування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорно-
морського державного університету імені Петра Могили
Сорока М. П., д.держ.упр., професор, народний депутат України
Стоян О. Ю., д.держ.упр., в.о. завідувача кафедри, доцент
кафедри менеджменту Чорноморського національного
університету імені Петра Могили

ІНВЕСТИЦІЇ:

ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 24 грудень 2018 р.

Журнал засновано у січні 2002 року.

Виходить 2 рази на місяць.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Журнал включено до переліку наукових фахових
видань України, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів доктора і кандидата наук з
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
(наказ Міністерства освіти і науки України
№ 1528 від 29.12.2014)*

ІНДЕКСАЦІЯ ВИДАННЯ В НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗАХ:

- Index Copernicus (IC);
- SIS;
- Google Scholar.

Свідоцтво КВ № 17597-6447ПП від 29.03.2011 року
ISSN 2306-6814

Передплатний індекс: 23892

Адреса редакції:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Поштова адреса:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Телефон: (044) 223-26-28, 537-14-33

Тел./факс: (044) 458-10-73

E-mail: economy_2008@ukr.net

www.investplan.com.ua

Засновники:

**Чорноморський державний університет імені
Петра Могили,
ТОВ "ДКС Центр"**

Видавець:

ТОВ "ДКС Центр"

Передрукування дозволяється лише за згодою
редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть
автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів
публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе
відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою Чорноморського
державного університету імені Петра Могили 27.12.18 р.

Підписано до друку 27.12.18 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 25,9.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2712/2.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2018

ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 24 грудень 2018 р.

У НОМЕРІ:

Економічна наука

Мельник І. М.

Система інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу 5

Марчук Ю. М.

Фінансово-економічний механізм природокористування: сутність, складові та перспективи удосконалення 13

Ступень Р. М.

Фінансово-економічний інструментарій капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві 19

Онищенко В. П.

Порівняння облікових моделей податку на прибуток та податку на вилучений капітал:
залишити чи замінити? 26

Подмешальська Ю. В., Степаненко В. А.

Облік витрат на збут 31

Візіренко С. В., Агафкова О. В.

Організація обліку процесу реалізації готової продукції 36

Державне управління

Жовнірчик Я. Ф.

Демократизація механізмів управління регіональним розвитком в Україні 43

Сазонець І. А., Зима І. Я.

Вдосконалення системи управління охороною здоров'я в Рівненській області на основі
впровадження проекту Світового банку 49

Шведун В. О.

Проблеми державного регулювання у сфері зеленої енергетики в Україні 54

Акімова А. М.

Напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави 57

Близнюк А. С.

Фінансове забезпечення розвитку вітчизняної рекреаційної сфери в умовах структурної модернізації
економіки 63

Акімов О. О.

Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців 68

Вавренюк С. А.

Вплив процесу євроінтеграції на підготовку молоді в системі вищої освіти України 75

Бовсунівська І. В., Бутник О. О.

Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України 79

Борис О. П.

Розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту в період новітньої історії України 84

Муц Луай Файсал

Вектор розвитку міграційної політики в Європейському Союзі та його використання в українських
реаліях 90

Орел М. Г.

Аксіологічний аспект концепту "стійкість держави" у контексті функцій публічного управління
у сфері безпеки та в історії наукової думки 95

Анисенко О. В., Склярчук Т. І.

Світовий досвід консолідації земельних паїв 102

Василенко О. В.

Глобалізація, академічна мобільність та інтернаціоналізація вищої освіти 106

Дейдей Д. М.

Еволюція виборчого законодавства як основи формування представницької влади на місцевому рівні 110

Шатірішвілі Д. А.

Програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень
(на прикладі функціонування міського наземного електротранспорту) 115

Павлишин З. Я.

Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління 119

Хлебников А. А.

Нормативно-правове регулювання надання публічних послуг в Україні 125

Яремчук О. В.

Генезис сімейної медицини та перспективи його розвитку на теренах України 130

Дяченко С. А.

Історичні та соціально-економічні основи розвитку місцевих фінансів 135

INVESTYTSIYI: PRAKTYKA TA DOSVID

№ 24 / 2018

CONTENTS:

Economy

Melnyk I.

SYSTEM OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR SOCIO-ECONOMIC MODERNIZATION
OF THE COMMODITY CIRCULATION SPHERE 5

Marchuk Yu.

FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM OF NATURE MANAGEMENT:
ESSENCE, COMPONENTS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT 13

Stupen R.

FINANCIAL AND ECONOMIC TOOLKIT FOR CAPITALIZATION OF LAND RESOURCES IN AGRICULTURE 19

Onyschenko V.

COMPARISON OF ACCOUNTING MODELS OF THE INCOME TAX AND THE EXIT CAPITAL TAX 26

Podmeshalska Yu., Stepanenko V.

ACCOUNTING FOR SALES COSTS 31

Vizirenko S., Agarkova O.

ORGANIZATION OF ACCOUNT OF PROCESS OF REALIZATION OF THE PREPARED PRODUCTS 36

Public administration

Zhovnirchuk Ya.

DEMOCRATIZATION OF MECHANISMS OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT IN UKRAINE 43

Sazonets I., Zyma I.

IMPROVEMENT OF THE HEALTH CARE MANAGEMENT SYSTEM IN THE RIVNE REGION
ON THE BASIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE WORLD BANK PROJECT 49

Shvedun V.

PROBLEMS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF GREEN POWER IN UKRAINE 54

Akimova L.

DIRECTIONS OF IMPROVING THE REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC SAFETY OF THE STATE 57

Bliznyuk A.

FINANCIAL PROVIDERS FOR DEVELOPMENT OF THE DOMESTIC RECREATIONAL SECTOR
IN THE CONDITIONS OF STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE ECONOMY 63

Akimov O.

FUNCTIONAL FACTORS OF THE SYSTEM GENESIS OF THE PROFESSIONAL ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS 68

Vavrenyuk S.

INFLUENCE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS ON YOUTH PREPARATION IN THE SYSTEM
OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE 75

Bovsunivska I., Butnyk O.

DECENTRALIZATION IN THE SPHERES OF CULTURE: THE PROGRESS OF THE EFFECTIVE REFORM
OF EUROPEAN COUNTRIES FOR UKRAINE 79

Boris O.

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC GOVERNMENT SYSTEM IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION IN THE PERIOD
OF THE NEW HISTORY OF UKRAINE 84

Muts Luai Faisal

VECTOR OF DEVELOPMENT OF MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND ITS USE IN UKRAINIAN REALITIES 90

Orel M.

AXIOLOGICAL ASPECT OF THE CONCEPT OF "STATE SUSTAINABILITY" IN THE CONTEXT OF PUBLIC
ADMINISTRATION FUNCTIONS IN THE SPHERE OF SECURITY AND IN THE HISTORY OF SCIENTIFIC THOUGHT 95

Anysenko O., Skliaruk T.

WORLD EXPERIENCE OF CONSOLIDATION OF LAND SHARES 102

Vasilenko O.

GLOBALIZATION, ACADEMIC MOBILITY AND INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION 106

Deydey D.

EVOLUTION OF ELECTORAL LEGISLATION AS THE BASIS OF FORMATION
OF THE REPRESENTATIVE AUTHORITY AT LOCAL LEVEL 110

Shatirishvili D.

THE PROGRAM-TARGET APPROACH IN MAKING MANAGEMENT DECISIONS (ON THE EXAMPLE
OF THE FUNCTIONING OF URBAN GROUND ELECTRIC TRANSPORT) 115

Pavlyshyn Z.

E-GOVERNMENT AS AN INSTRUMENT FOR MODERNIZING PUBLIC ADMINISTRATION 119

Khliebnykov A.

NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN UKRAINE 125

Yaremchuk O.

GENESIS OF FAMILY MEDICINE AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT ON THE TERRITORY OF UKRAINE 130

Diachenko S.

HISTORICAL AND SOCIO-ECONOMIC BASES OF LOCAL FINANCES DEVELOPMENT 135

І. М. Мельник,
к. е. н., доцент, доцент кафедри туризму та готельно-ресторанної справи,
Львівський торговельно-економічний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.5

СИСТЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ СФЕРИ ТОВАРНОГО ОБІГУ

I. Melnyk,
PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Tourism
and Hotel-Restaurant Affairs Department, Lviv University of Trade and Economics

SYSTEM OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR SOCIO-ECONOMIC MODERNIZATION OF THE COMMODITY CIRCULATION SPHERE

Статтю присвячено системі інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу. Розкрито роль державних інституцій у період трансформації економіки та вплив формальних і неформальних інституцій на розвиток параметрів соціально-економічних процесів. Визначено структурні проблеми функціонування інституційного середовища торгівлі, ідентифіковано стратегічні проблеми їх подолання та обґрунтовано організаційно-економічний інструментарій імплементації пріоритетних змін у цільовій системі інституційного забезпечення. Розкрито передумови проектування стратегічних параметрів удосконалення інституційного забезпечення модернізації сфери товарного обігу. Запропоновано модель ресурсно-функціональної підтримки вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу. Обґрунтовано стратегічні пріоритети розвитку системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу та заходи щодо їх реалізації.

The article is devoted to the system of institutional support of socio-economic modernization of the commodity circulation sphere. It is established that the protracted nature of transformative processes inhibits the operation of progressive economic development, limits the functioning scope of the commodity circulation sphere. The role of institutions in the formation of processes of expanded reproduction and sustainable development of the state is considered. It is determined that structural and functional imbalances and inadequate efficiency of the functioning of the commodity circulation sphere requires the development of priority directions, mechanisms and tools for improving the system of ensuring the processes of socio-economic modernization of the commodity circulation sphere at all stages of its structural adjustment. Improvement of the system of institutional support for socio-economic modernization of the sphere of commodity circulation involves the implementation of mechanisms for establishing common rules and norms for trade and economic relations; Minimizing the risks of possible violations in the process of social and economic exchange; eliminating duplicate powers and responsibilities, setting up clear centers of responsibility and making managerial decisions; adherence to the principle of inevitability of punishment for violation of the established institutional norms; coordination of the state policy of wholesale and retail trade regulation at the strategic, tactical and operational levels; the elimination of the so-called "institutional traps" of the functioning of the commodity circulation sphere. The design of strategic directions for improving the system of institutional support for socio-economic modernization of the commodity circulation

sphere requires the definition of structural problems in the institutional environment's functioning of trade, identification of strategic priorities for overcoming them, and the substantiation of organizational and economic tools for the implementation of priority changes in the target system of institutional support. The strategic priorities of improving the system of institutional support for socio-economic modernization of the commodity circulation sphere were substantiated and the necessity of implementing complex measures of organizational and economic nature was determined.

Ключові слова: інституція, інституційне забезпечення, система, соціально-економічна модернізація, сфера товарного обігу.

Key words: institution, institutional support, system, socio-economic modernization, commodity circulation sphere.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізація системних реформ, проведення тектонічних змін та структурна модернізація будь-якої сфери суспільно-економічного життя потребує розробки адекватного інституційного забезпечення підтримки процесів імплементації пріоритетних змін. Формування механізмів надання надійної інституційної підтримки процесам соціально-економічного розвитку дозволяє підвищити ефективність використання наявних ресурсно-функціональних потужностей, збалансувати інтереси учасників суспільно-економічного обміну й мінімізувати конфлікти між ними, зменшити ризики виникнення ймовірних порушень і зловживань під час розподілу матеріальних благ у процесі суспільно-економічного обміну. З однієї сторони, відповідність інституційного забезпечення наявним викликам і потребам національної економіки є базисним індикатором стійкості та міцності інститутів державної влади, а з іншої — лише послідовне дотримання засад демократії та принципів соціальної справедливості формує передумови для побудови адекватної інституційної підтримки регулювання процесів суспільних трансформацій та поступального соціально-економічного розвитку держави загалом. Зокрема структурно-функціональна розбалансованість і недостатня ефективність функціонування сфери оптово-роздрібної торгівлі потребують розробки пріоритетних напрямів, механізмів та інструментів удосконалення системи інституційного забезпечення процесів соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу на всіх етапах структурної перебудови останньої.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Інституціональні засади соціально-економічного розвитку суспільства активно досліджувалися такими зарубіжними вченими: Т. Веблен [1], Дж. Бюкенен, Р. Коуз, Д. Норт [2], О. Норгаард [3] та ін. Серед українських учених, які залучають до економічного аналізу інструменти інституціональної теорії, слід назвати таких учених: А. Гриценко [4], О. Мороз, Б. Пасхавер, П. Саблук та ін. Підходи та категорії інституціоналізму використовувалися для дослідження різних аспектів функціонування сфери підприємництва такими визнаними вченими, як З. Варналій, Т. Васильців [5], Б. Данилишин, С. Злупко, В. Небрат [6], В. Попович, О. Шпикуляк, О. Чаусовський та інші.

Відзначаючи вагомість проведених досліджень, зауважимо, що опубліковані роботи охоплюють лише певне коло проблем інституціонального розвитку та забезпечення умов підприємницької діяльності. Малодослідженими залишились інституціональні зміни в процесі еволюції торгівлі, не до кінця з'ясовані багато аспектів інституційного забезпечення розвитку сфери товарного обігу, зокрема удосконалення інституційного забезпечення її соціально-економічної модернізації.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення стратегічних пріоритетів вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу та обґрунтування необхідності реалізації комплексу заходів організаційно-економічного характеру.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На сьогодні Україна й досі перебуває на другій стадії реалізації інституційної зміни, що супроводжується затяжним розвитком трансформаційних процесів та приховує у собі різноманітні загрози соціально-економічного характеру. З однієї сторони, це зумовлено наявністю протиріч у суспільстві до переходу на нові умови господарювання, а з іншої — інертністю системи державного та місцевого управління [5, с. 54]. Затяжний характер трансформаційних процесів у зв'язку з частими змінами стратегічних векторів розвитку країни не лише ускладнює формування адекватної інституційної структури системи органів державного управління, але й гальмує процеси поступального економічного розвитку, стримує обсяги зростання добробуту населення, обмежує масштаби функціонування сфери товарного обігу.

Такі передумови поглиблюють дисбаланс втрачених можливостей держави як у внутрішній, так і зовнішній політиці, а також посилюють параметри невизначеності прийняття управлінських рішень на всіх ієрархічних рівнях національної економіки. Затяжні трансформаційні процеси є характерними для всіх держав, що пройшли шлях переходу від краї з командно-адміністративним типом економіки до ліберально-ринкових засад господарювання. На цьому шляху трансформацій роль інституцій у становленні процесів розширеного відтворення та сталого розвитку держави є визначальною. Адже вдосконалення економічних інституцій зу-

мовлює підтримку та пришвидшення процесів трансформації суспільно-економічних відносин на шляху від зміни центрально-керованої економічної системи (командно-адміністративної) на користь утвердження ліберально-ринкових засад господарювання, для яких притаманним є орієнтація на реалізацію економічних законів. Така трансформація агрегується з двох структурних етапів. На першому етапі відбувається внутрішня і зовнішня лібералізація, дерегуляція, демонополізація та демонтаж застарілої інституційної системи, тоді як на другому етапі здійснюється побудова та становлення якісного нового типу інституційного середовища, якому притаманне дотримання принципів верховенства права, невідворотності покарання та неухильна реалізація економічних законів, що регулюють відносин на ліберально-ринкових засадах [3].

Основоположник інституційної теорії Д. Норт визначає інституції, як "правила гри в суспільстві, придумані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річизце, вони структурують стимули в процесі людського обміну — політичного, соціального чи економічного". Інституції забезпечують державу організаційно-управлінською структурою, орієнтація на використання ресурсних механізмів якої дозволяє встановити суспільний порядок і мінімізувати ризики невизначеності параметрів економічного середовища в процесі суспільно-економічного обміну [2, с. 12]. Таким чином, інституції націлені на здійснення опосередкованого впливу узгодження, збалансування та врегулювання відносин між суб'єктами в процесі суспільно-економічного обміну. Інституційне середовище агрегується з формальних і неформальних інституцій. Перші, мають обов'язковий характер до виконання та відображаються через офіційні документи, органи державної влади, установи, організацій, структурні утворення тощо. Своєю чергою, неформальне інституційне середовище визначається параметрами впливу прийнятими у суспільстві нормами поведінки, звичаями, традиціями, усталеними правилами. Неформальні інститути, з однієї сторони, формуються під дією історичних чинників, а з іншої — в результаті суб'єктивних впливів учасників суспільно-економічного обміну, що націлені на лобіювання та задоволення власних інтересів. Вплив формальних й неформальних інституцій на розвиток параметрів соціально-економічних процесів диференціюється, залежно від стадії суспільно-економічних трансформацій держави: на початкових стадіях переважають неформальні інститути, тоді як на завершальних стадіях суспільних трансформацій формальні витісняють неформальні при прийнятті стратегічних управлінських рішень.

Очевидно, що структурно-функціональна розбалансованість і недостатня ефективність функціонування



Рис. 1. Модель ресурсно-функціональної підтримки вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу

сфери оптово-роздрібної торгівлі потребують розробки пріоритетних напрямів, механізмів та інструментів удосконалення системи забезпечення процесів соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу на всіх етапах структурної перебудови останньої. Проектування стратегічних параметрів удосконалення інституційного забезпечення модернізації сфери оптово-роздрібної торгівлі обумовлюється з огляду на таке: 1) підвищення рівня керованості процесів розвитку сфери товарного обігу на всіх етапах збутово-товарного ланцюга; 2) узгодження інтересів, мотивів і стимулів суб'єктів сфери товарного обігу в процесі суспільно-економічного обміну; 3) усунення наявних інституційних бар'єрів, що стримуються масштаби нарощення ресурсно-функціональних потужностей сфери товарного обігу; 4) гарантування дотримання принципу соціальної справедливості розподілу матеріальних благ у процесі суспільно-економічного обміну; 5) мінімізація дестабілізуючого впливу глобалізаційних ризиків і євроінтеграційних викликів в контексті імплементації економічної частини "Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" [7]; 6) подолання регіонально-галузових дисбалансів розвитку мережі об'єктів оптово-роздрібної торгівлі; 7) приведення у відповідність інфраструктурного забезпечення сфери товарного обігу вимогам і потребам ринку; 8) покращення доступу придбання товарів для всіх верств населення держави; 9) формування ефективних механізмів моніторингу та контролю якості представлених товарів на ринку; 10) гарантування дотримання прав покупців у процесі товарного обігу.

Вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарно-

го обігу передбачає підвищення ефективності функціонування останньої через імплементацію механізмів встановлення єдиних правил і норм ведення торговельно-економічних відносин; мінімізацію ризиків виникнення ймовірних порушень у процесі суспільно-економічного обміну; усунення дублюючих повноважень і обов'язків, а також формування чітких центрів відповідальності та прийняття управлінських рішень; дотримання принципу невідворотності покарання за порушення встановлених інституційних норм; узгодження державної політики регулювання оптово-роздрібної торгівлі на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях; ліквідацію, так званих, "інституційних пасток" функціонування сфери товарного обігу, що блокують точки зростання та стримують підвищення рівня соціально-економічної ефективності розвитку останньої.

Цілком логічно, що вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу вимагає наявності адекватної ресурсно-функціональної підтримки, модель якої представлена на рисунку 1.

Проектування стратегічних напрямів удосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу, першочергово, потребує визначення структурних проблем функціонування інституційного середовища торгівлі, ідентифікації стратегічних пріоритетів їх подолання та обґрунтування організаційно-економічного інструментарію імплементації пріоритетних змін у цільовій системі інституційного забезпечення. Комплексне оцінювання структурно-функціональних характеристик системи інституційного забезпечення сфери товарного обігу дозволило виокремити низку проблем, які зумовлюють ірраціональне використання ресурсних потужностей національної економіки в процесі суспільно-економічного обміну, що викладені та охарактеризовані нижче.

Важливою проблемою є розбалансованість законодавчої бази та відсутність системного характеру державної політики регулювання сфери товарного обігу. Несформованим є комплексний інституційно-правовий базис функціонування оптово-роздрібної торгівлі. Зокрема проект ЗУ "Про внутрішню торгівлю" так і не був прийнятий. Відсутні ефективні концепції, стратегії та програми стимулювання розвитку сфери товарного обігу як на державному, так і на регіональному рівнях. Так, затверджена Кабінетом Міністрів України "Програма розвитку внутрішнього торгівлі на період до 2012 року" по завершенні терміну дії так і не знайшла свого логічного продовження в інших програмних документах органів державної влади. Крім цього, реалізація положень цієї Програми не була підкріплена необхідними нормативно-правовими актами, чіткими джерелами фінансування, а також ефективними механізмами досягнення поставлених цілей. Прикладні засади державної політики регулювання сфери товарного обігу відзначаються відсутністю послідовного характеру, що зумовлено як об'єктивними (обмеженість ресурсного забезпечення національної економіки, стратегічна переорієнтація політики на євроінтеграційний вектор співпраці, посилення загроз гібридного характеру), так і суб'єктивними (часта зміна правлячих політичних еліт, неузгодженість дій органів державної влади, ірраціональна кадрова полі-

тика надання переваги розподілу портфелів за квотним принципом в органах державної влади, поряд з детермінантами професійної компетентності та порядності) чинниками. Все це стримує можливості нарощення масштабів функціонування сфери товарного обігу та обмежує перспективи становлення процесів розширеного відтворення.

Ознак загроз національного масштабу для функціонування сфери товарного обігу набувають системні прояви корупції, що обумовлені деформованою структурою інституційного середовища та дисбалансним впливом формальних й неформальних інституцій на прийняття управлінських рішень. Спостерігаються негативні тенденції переважання особистісних інтересів над суспільними, у тому числі з використанням ресурсних потужностей приватних засобів масової інформації та комунікацій, поширеною є практика лобювання комерційних інтересів в органах влади, як на державному, так і регіональному рівнях. Недосконалість й прогалини законодавства посилюють прояви рейдерських захоплень об'єктів власності у всіх видах економічної діяльності, що не лише суттєво погіршує інвестиційний клімат держави, але й підриває рівень довіри в суспільстві до інститутів органів державної влади. Такий диспаратет формальних й неформальних інституцій знижує ефективність функціонування сфери товарного обігу, посилює ірраціональний характер використання ресурсного забезпечення, унеможливорює гарантування соціальної справедливості розподілу матеріальних благ у ході суспільно-економічного обміну, обмежує параметри становлення процесів розширеного відтворення, поглиблює масштаби тінізації сфери товарного обігу та здійснення нелегальних торговельно-економічних операцій.

Проблемним аспектом є поглиблення диспропорцій розвитку сфери товарного обігу та внутрішнього товарного ринку, що посилюється в умовах зростання кількості вимушених внутрішньо-переміщених осіб в Україні. Це, головним чином, зумовлено анексією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і веденням військових дій в Донецькій та Луганській областях. Зокрема, за даними Міністерства соціальної політики України, кількість вимушених переселенців у 2017 році склала близько 1,8 осіб на 8, що не може не вносити дисбаланси у функціонування сфери товарного обігу. Такі міграційні тенденції не лише ускладнюють збалансування виробничої та споживацької сфер, носять диспропорції у функціонування внутрішнього товарного ринку, загострюють проблему дефіциту окремих груп товарів (особливо сезонного характеру) на регіональних ринках, посилюють інертність переміщення потужностей об'єктів оптово-роздрібної торгівлі до вимог і потреб покупців, але й збільшують соціальну напругу серед покупців внаслідок унеможливлення своєчасного задоволення їх споживацьких інтересів і потреб.

Системною проблемою, що знижує параметри соціально-економічної ефективності функціонування сфери товарного обігу є несформованість дієвої мережі інституцій моніторингу контролю якості та безпеки товарів, що представлені на споживчому ринку. Це унеможливорює організацію тестування відповідності технологічної складової виробничо-господарських про-

цесів прийнятим регламентам і стандартам, ускладнює процедуру накладення санкцій та штрафів за порушення діючих норм, посилює ризики потрапляння на ринок товарів сумнівної якості, що носить загрозу для здоров'я та безпеки покупців, збільшує масштаби іміджевих втрат для вітчизняних виробників товарів, формує негативне соціально-психологічне ставлення серед покупців до окремих категорій груп товарів внутрішнього виробництва. Прийнятий в 1991 році ЗУ "Про захист прав споживачів", незважаючи на внесенні зміни й поправки, фактично є застарілим, адже його положення апіорі є неспроможними сформувати дієві механізми та інструменти захисту інтересів покупців в умовах глобалізації та лібералізації торговельно-економічних відносин. Інституційно-застарілими є його норми в контексті наростаючих євроінтеграційних викликів, що очікують сферу внутрішньої торгівлі у середньо- та довгостроковій перспективах. Своєю чергою, Державна інспекція з питань захисту прав споживачів реально на практиці не виконує покладених на неї функцій, що обумовлено як обмеженістю її ресурсно-функціональної спроможності, проявами корупційних впливів й бюрократії, так й інертністю покупців у питаннях відстоювання та захисту їх інтересів в системі органів державної влади та судочинства. Низькою є рівень активності громадських організацій в аспекті моніторингу контролю якості товарів, що представлені на ринку.

Негативним аспектом є поглиблення рівня монополізації окремих сегментів товарного ринку та посилення проявів ведення недобросовісної конкуренції. Це, з однієї сторони, обумовлено тенденцією до концентрації капіталу в основних секторах національної економіки (промисловість, сільське господарство, енергетика тощо), які гарантують отримання високої ренти, а з іншої — недосконалістю положень чинного законодавства в антимонопольній сфері. Ресурсно-функціональна неспроможність Антимонопольного комітету України здійснювати цілеспрямований вплив щодо деконцентрації капіталу в системних галузях призводить до появи частих змов основних збутових агентів на товарному ринку, завищення рівня цін на ключові групи товарів, створення штучних обмежень для виходу нових контрагентів на цільові ринки, а також стримування масштабів концентрації конкурентного середовища у сфері товарного обігу. Ірраціональними та недієвими є механізми функціонування головної антимонопольної інституції держави, з огляду на інертний характер процедур протидії проявам деконцентрації капіталу, виявлення та розслідування потенційних ринкових змов серед груп продавців товарів, недостатню ресурсну підтримку діяльності Антимонопольного комітету України з боку правоохоронних органів і силового блоку держави. Діюча система накладення санкцій і штрафів фактично не виконує покладених на неї функцій. Здебільшого, учасникам ринкових змов економічно доцільніше сплатити штраф й отримати вищу ренту, ніж функціонувати в межах чинного інституційно-правового поля. Такі передумови зумовлюють до поглиблення структурних проблем функціонування сфери товарного обігу, що формалізуються в обмеженні рівного доступу до виходу на ринок усіх товаровиробників, підміні змісту реалізації базових функцій конкуренції, а саме підтримки процесів по-

ступального розвитку, вдосконалення та модернізації національної економіки, зниженні параметрів соціальної спрямованості функціонування сфери товарного обігу.

Стимує нарощення обсягів і масштабів функціонування сфери товарного обігу національної економіки неформованість інституційного базису гарантування достатньої купівельної спроможності населення, що суттєво обмежує параметри формування резервів платоспроможного попиту на внутрішньому ринку. Споживчі настрої населення, головним чином, зорієнтовані на придбання продуктів харчування й товарів першочергової потреби. Натомість, вкрай низькою є частка витрат на придбання товарів довготривалого вжитку. Очевидно, що такий диспарат витрат не лише вносить ірраціоналізм у процеси задоволення інтересів покупців, але й деформує структуру сфери товарного обігу. Ситуація загострюється в умовах тотальної залежності рівня цін на товари від коливань на валютних ринках, що поглиблюють процеси девальвації національної валюти гривні. Негативним аспектом є наявність потужних психологічних мотивів і стимулів серед населення щодо формування заощаджень в іноземній валюті. Так звана, "доларизація" національної економіки набула ознак загрозового характеру, що не лише перешкоджає ефективному функціонуванню сфери товарного обігу, але й ускладнює процеси забезпечення економічної безпеки держави. Такі тенденції посилюють спекулятивні маніпуляції й прояви на ринку, особливо в товарних нішах, що є імпортозалежними, а також ускладнюють реалізацію ефективних механізмів та інструментів державного регулювання сфери товарного обігу.

Стимує параметри ефективності розвитку сфери товарного обігу відсутність адекватної інституційної підтримки становлення інтеграційних процесів між суб'єктами торговельно-економічних відносин. Це обмежує зростання ресурсних потужностей матеріально-технічної бази, стримує диверсифікацію діяльності суб'єктів сфери товарного обігу, перешкоджає формуванню потужних збутово-торговельних центрів у регіонах, ускладнює можливість дотримання комплексного підходу в процесі задоволення потреб покупців. Обмеженість практик становлення та розвитку горизонтально-вертикальних відносин між суб'єктами сфери товарного обігу знижує рівень оперативності та оборотності товарних потоків, ускладнює формування доданої вартості, збільшує кількість посередників у структурі збутового ланцюга, що зумовлює до зростання кінцевої ціни на товар. Причиною низького рівня інтеграційної активності серед суб'єктів сфери товарного обігу є усталене стереотипно-помилкове мислення щодо кооперації, яке асоціюється з ризиками втрати тотального контролю над виробничо-господарськими процесами, самостійності в прийнятті управлінських рішень, а також недоотримання частки прибутку.

З огляду на визначені проблеми, стратегічними пріоритетами вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу мають стати:

1) збалансування законодавчого базису функціонування сфери товарного обігу, забезпечення послідов-

ності та ефективності реалізації прикладних засад державної політики регулювання оптово-роздрібної торгівлі;

2) зменшення рівня корупційного навантаження на функціонування сфери товарного обігу, оптимізація співвідношення формальних і неформальних інституцій, детінізація оптово-роздрібної торгівлі;

3) усунення диспропорцій розвитку сфери товарного обігу, збалансування потужностей мережі об'єктів внутрішньої оптово-роздрібної торгівлі з потребами покупців на державному та регіональному рівнях, мінімізація галузево-секторальних дисбалансів національної економіки;

4) розбудова мережі інституцій моніторингу контролю якості та безпеки товарів, забезпечення їх ресурсно-функціональної спроможності, а також посилення мотивів і стимулів у покупців щодо захисту власних прав у процесі суспільно-економічного обміну;

5) проектування превентивних механізмів і засобів деконцентрації капіталу, підвищення ресурсно-функціональної спроможності Антимонопольного комітету України та гарантування дотримання засад ведення добросовісної конкуренції;

6) формування інструментів інституційної підтримки забезпечення гранично допустимої купівельної спроможності населення, побудова механізмів зменшення залежності рівня цін на товари від коливань на валютному ринку, активізація реалізації прикладних засад державної політики імпортозаміщення;

7) становлення і розвиток інституційної мережі активізації інтеграційних відносин між суб'єктами сфери товарного обігу, формування горизонтально-вертикальних кластерів, створення локально-інтегрованих підсистем.

Для досягнення вказаних пріоритетів та вдосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу обґрунтовується доцільність реалізації таких заходів:

— ініціювати прийняття Закону України "Про внутрішню торгівлю", в якому чітко регламентувати засади функціонування сфери товарного обігу, встановити принципи ведення торговельної діяльності, виробити механізми захисту прав інвестора, обґрунтувати інструменти здійснення політики протекціонізму внутрішнього ринку, визначити базові засади ведення добросовісної конкуренції, узгодити вітчизняні положення функціонування сфери товарного обігу з євроінтеграційними пріоритетами оптово-роздрібної торгівлі, усунути інституційно-правові суперечності та розбіжності прийнятих нормативно-правових актів;

— забезпечення послідовності реалізації прикладних засад державної політики регулювання сфери товарного обігу, шляхом узгодження організаційно-управлінських впливів на державному, регіональному та субрегіональному рівнях державного управління; прийняття загальнодержавної "Стратегії розвитку сфери товарного обігу України на період до 2025 року", що підкріплена відповідними регіональними програмами, в яких чітко визначені джерела, механізми та інструменти фінансування досягнення поставлених цілей; встановлення принципу обов'язковості та невідворотності реалізації програмних засад Стратегії незалежно від зміни

посадово-відповідальних осіб, як на державному, так і на регіональному рівнях;

— активізація протидії боротьби з проявами корупційних впливів у сфері товарного обігу на засадах завершення процедури формування цілісної системи антикорупційної інфраструктури (насамперед, у частині створення та запуску роботи спеціалізованого антикорупційного суду), реалізації механізмів розділення влади та бізнесу, протидії рейдерських атакам (у тому числі, шляхом посилення санкцій покарання за внесення недостовірних даних до реєстру), збалансування співвідношення формальних і неформальних інституцій у частині зменшення ролі останніх на процеси прийняття управлінських рішень, формування мотиваційних механізмів і стимулів до легалізації та юридичної реєстрації поширених практик ведення тіньової діяльності в сфері оптово-роздрібної торгівлі;

— подолання галузево-секторальних диспропорцій розвитку сфери товарного обігу на засадах реалізації механізмів інституційної підтримки узгодження регіональних потужностей мережі об'єктів оптово-роздрібної торгівлі з споживчими потребами покупців, формування горизонтально-вертикальних інтегрованих збутових кластерів, продовження практики відкриття потужних торговельних центрів у регіонах, оптимізації транспортно-логістичного забезпечення функціонування сфери товарного обігу, формування мотиваційних механізмів і стимулів до переходу на інноваційні засади використання природно-ресурсних потужностей в контексті формування раціональної моделі утвердження сталого розвитку держави;

— стимулювання розвитку регіональної мережі інституцій моніторингу контролю якості та безпеки товарів на засадах посилення рівня спеціалізації громадських організацій з цієї проблематики; відкриття лабораторій контролю якості та безпеки товарів (у тому числі за рахунок співфінансування з фондів міжнародних грантів), що оснащені сучасним обладнанням і спроможні здійснювати моніторинг виробничо-господарського процесу на всіх його етапах від початку виробництва товару до його продажу на ринку кінцевому покупцю; формування мотивів і стимулів у покупців щодо відстоювання своїх прав у судовому порядку, а також популяризація цієї практики в ЗМІ; реформування існуючої організаційної структури, а також зміна засад і принципів функціонування Державної інспекції з питань захисту прав споживачів, шляхом оптимізації витрат на обслуговування цієї структури та надання ширших повноважень щодо реалізації заходів превентивного характеру запобігання правопорушень у сфері товарного обігу;

— підвищення ресурсно-функціональної та інституційно-правової спроможності Антимонопольного комітету України (АКУ) на засадах ініціювання внесення системних змін в антимонопольне законодавство, що передбачають розширення повноважень цього Комітету, посилення силового характеру його превентивних заходів, суттєве підвищення розміру базових ставок штрафів й санкцій за виявлені порушення, істотне спрощення та підвищення оперативності розслідуваних процедур у сегменті виявлення ринкових змов, гарантування рівного доступу до виходу на внутрішній товар-

ний ринок для всіх суб'єктів господарювання, реалізацію механізмів активізації співпраці АМКУ з асоціаціями та об'єднаннями дрібних і середніх товаровиробників у питаннях відстоювання їх інтересів на ринку;

— реалізація інструментів інституційного базису гарантування гранично допустимого рівня купівельної спроможності населення на засадах поетапного вирівнювання наявного бюджетного диспаритету між розміром прожиткового мінімуму, мінімальної пенсії та заробітної плати, імплементації механізмів соціальної підтримки найбідніших верств населення, покращення економічної доступності товарів першочергової потреби для малозабезпечених домогосподарств (особливо в сільській місцевості), зміни деформованої структури витрат населення на користь збільшення частки придбання товарів довготривалого вжитку;

— забезпечення інституційної підтримки зменшення залежності рівня цін на товари від коливань на валютному ринку й зміни офіційного курсу гривні, шляхом формування соціально-психологічних мотивів і стимулів до здійснення заощаджень у національній валюті, зменшення частки безготівкових розрахунків в іноземній валюті, посилення вимог і контролю за здійсненням валютно-обмінних операцій поза межами банківської системи, реалізації механізмів протидії тіньовим валютно-обмінним операціям на фінансовому ринку;

— реалізація комплексної державної політики імпортозаміщення товарів, особливо в стратегічно важливих сегментах сфери товарного обігу (сільське господарство, будівництво, промисловість тощо) на засадах надання державної фінансової підтримки розвитку пріоритетних галузей, встановлення пільгових режимів оподаткування, створення спеціалізованих бізнес-інкубаторів, технологічних парків і вільних економічних зон, зменшення рівня сировинної спрямованості секторів національної економіки та стимулювання виробництва продукції з високою доданою вартістю, покращення інвестиційного клімату в регіонах через імплементацію механізмів запровадження практики державно-приватного партнерства реалізації масштабних інвестиційно-інноваційних проектів;

— забезпечення підтримки розвитку мережі інституцій стимулювання розвитку інтеграційних і коопераційних відносин між суб'єктами сфери товарного обігу на засадах активізації створення суб'єктів надання консалтингових та інформаційно-дорадчих послуг, організації та проведення тренінгів з питань кооперації, популяризації кооперативного руху в засобах масової інформації, вдосконалення регуляторних нормативно-право-



Рис. 2. Система інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу

вих актів становлення горизонтально-вертикальних інтеграційних структур, насамперед, у частині спрощення реєстраційних процедур, ведення обліку, подання звітності та системної дерегуляції кооперативної діяльності, у тому числі, шляхом встановлення тимчасових пільгових режимів на початкових етапах господарювання.

Таким чином, удосконалення системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу передбачає реалізацію комплексу запропонованих заходів організаційно-економічного характеру на засадах дотримання принципів системності (передбачає комплексну реструктуризацію інституційного базису функціонування сфери товарного обігу), узгодженості (гармонізації соціальної та економічної компоненти сфери товарного обігу), послідовності (забезпечення неухильного дотримання виконання затвердженого календарного плану дій), економічної доцільності (фінансової обґрунтованості понесених витрат на розбудову системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу з потенційними економічними вигодами, що можуть бути отримані в перспективі), збалансованості (раціональному вдосконаленню всіх складових компонентів, механізмів, блоків та інстру-

ментів цільової системи інституційного забезпечення) та керованості (можливість внесення оперативних коректив на будь-якому з етапів імплементації розроблених заходів). Очевидно, що формування адекватної системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу неможливо здійснити в короткостроковому періоді. Реалізація таких трансформацій вимагає орієнтації на довгострокову перспективу з урахуванням прогнозних параметрів ресурсного базису вдосконалення системи інституційного забезпечення. Проектна структура вдосконаленої системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу представлена на рисунку 2.

ВИСНОВКИ

Спроектована система інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу є відкритою структурною надбудовою комплексної державної економічної політики. Гарантування ефективності функціонування цієї системи, з однієї сторони, вимагає реалізації її постійних змін та оновлень, а з іншої — система інституційного забезпечення є джерелом імплементації структурних зрушень у розрізі складових функціональних компонентів сфери товарного обігу, що формують базисні передумови для нарощення масштабів господарювання секторів національної економіки, гарантування якості та безпеки товарів, удосконалення бізнес-процесів і технологій виробництва, покращення задоволення потреб покупців, узгодження соціальних та економічних інтересів останніх, мінімізації транзакційних витрат у процесі суспільно-економічного обміну, стимулювання підтримки макроекономічних процесів розширеного відтворення національної економіки.

Таким чином, система інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу є своєрідним регулятором відносин між суб'єктами в процесі суспільно-економічного обміну, що покликана мінімізувати ризики виникнення потенційних конфліктів між ними, реалізувати превентивні механізми ірраціонального використання природно-ресурсного потенціалу держави та гарантувати неухильне дотримання норм діючих нормативно-правових актів у контексті задоволення суспільних та особистісних інтересів. Забезпечення ресурсно-функціональної спроможності спроектованої системи інституційного забезпечення соціально-економічної модернізації сфери товарного обігу передбачає доцільність узгодженої реалізації запропонованих заходів на макро-, мезо- та мікрорівнях, використання диверсифікованих джерел і механізмів фінансування процесу функціонування інституцій, синхронності організаційно-управлінських впливів у межах технологічних етапів удосконалення цільової системи, що обумовлює поглиблення вивчення функціонально-структурних аспектів модернізації сфери товарного обігу.

Література:

1. Веблен Т. Теория праздного класса: экономическое исследование институций / Торстейн Веблен. — М.: Прогресс, 1984. — 194 с.

2. Норт Д. Институции, институциональная смена та функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. И. Дзюб. — К.: Основи, 2000. — 198 с.

3. Норгаард О. Экономические институции та демократическая реформа. Сравнительный анализ посткоммунистических стран / О. Норгаард / Пер. с англ. М. Козуб, А. Галушка. — К.: Ніка-Центр, 2007. — 424 с.

4. Гриценко А. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований: монография / А. Гриценко. — Х.: Форт, 2008. — 928 с.

5. Васильців Т.Г. Институціональні засади розвитку підприємництва на сільських територіях / Т.Г. Васильців, В.В. Бойко // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія економічна — 2014. — № 3. — С. 52—59.

6. Небрат В. Історія, теорія та перспективи розвитку підприємництва в Україні / В. Небрат // Економіка і прогнозування. — 2016. — № 4. — С. 144—151.

7. Урядовий портал. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (додатки IV Розділу). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

8. Міністерство соціальної політики України. Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс]. — Режим доступу <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=152&from=&till=&m=19#tagpanel>

References:

1. Veblen, T. (1984), *Teoriya prazdnogo klassa: ekonomicheskoe issledovanie institutsiy* [The Theory of Leisure Class, An Economic Study of Institutions], Progress, Moskva, Rossiya

2. Nort, D. (2000), *Instytuciyyi, instytuciynna zmina ta funkcionuvannya ekonomiky* [Institutions, institutional change and functioning of the economy], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

3. Norgaard O. (2007), *Ekonomichni instytuciyyi ta demokratychna reforma. Porivnyalnyy analiz postkommunistychnykh krayin* [Economic Institutions and Democratic Reform. Comparative analysis of postcommunist countries], Nika-Centr, Kyiv, Ukraine.

4. Gritsenko A. (2008), *Institutsionalnaya arhitektonika i dinamika ekonomicheskikh preobrazovaniy* [Institutional architectonics and dynamics of economic transformations], Fort, Harkiv, Ukraine.

5. Vasylyciv, T. G. and Bojko, V. V. (2014) "Institutional Principles of Entrepreneurship Development in Rural Areas", *Naukovi praci Doneczkogo nacionalnogo texnichnogo universytetu. Seriya ekonomichna*, vol. 3, pp. 52—59.

6. Nebrat, V. (2016), "History, theory and prospects of entrepreneurship development in Ukraine", *Ekonomika i prognosuvannya*, vol. 4, pp. 144—151.

7. Uryadovyy portal (2018), "Association Agreement between Ukraine and the EU (Annex IV of this chapter)", available at: <http://www.kmu.gov.ua>. (Accessed 10.10.2018).

8. Ministerstvo socialnoyi polityky Ukrayiny (2018), "Internally displaced persons", available at: <https://www.msp.gov.ua/timeline/?t=152&from=&till=&m=19#tagpanel> (Accessed 12.10.2018).

Стаття надійшла до редакції 26.11.2018 р.

Ю. М. Марчук,
к. с.-госпо. н., завідувач кафедри ботаніки, дендрології та лісової селекції,
Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.13

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ: СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Yu. Marchuk,
Candidate of agricultural Sciences, head of the Department of botany, dendrology and forest selection,
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM OF NATURE MANAGEMENT: ESSENCE,
COMPONENTS AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

У статті обґрунтовується сутність фінансово-економічного механізму природокористування як сукупності форм, методів, способів, інструментів та важелів формування і перерозподілу фінансових фондів через застосування комплексу фіскальних, кредитних та інвестиційних підойм, а також фінансових преференцій (податкові пільги, компенсація процентних ставок, зменшення ввізного мита) та штрафних санкцій, спрямованих та розширене відтворення природно-ресурсного потенціалу та охорону навколишнього природного середовища. Доведено, що вагомий детермінуючий вплив на формування фінансово-економічного механізму природокористування в останні роки здійснили інституціональні трансформації, які пов'язані із реформуванням системи державного управління природними ресурсами, децентралізацією влади та реформою місцевого самоврядування, внесенням змін у бюджетне, податкове та природно-ресурсне законодавство. Виявлено, що надмірна уніфікованість інструментів податкового та фінансово-кредитного регулювання природокористування не дозволяє повною мірою диверсифікувати джерела інвестиційного забезпечення, а також фінансування поточних витрат на відтворення та охорону природно-ресурсного потенціалу. Встановлено, що в останні роки спостерігається поступове збільшення питомої ваги видатків місцевих бюджетів в загальних видатках Зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища, що свідчить про посилення впливу фіскальної децентралізації на фінансово-економічний механізм природокористування. Обґрунтовано, що однією з основних передумов підвищення ефективності функціонування фінансово-економічного механізму природокористування є диверсифікація джерел наповнення фінансових фондів відтворення природно-ресурсного потенціалу та охорони навколишнього природного середовища за рахунок поживавлення муніципальних запозичень під реалізацію природоохоронних проектів

та активізації банківського кредитування суб'єктів природно-господарського підприємництва.

The article substantiates the essence of the financial and economic mechanism of nature management as a set of forms, methods, means, instruments and levers of the formation and redistribution of financial funds through the use of a set of fiscal, credit and investment levers as well as financial preferences (tax privileges, interest rates compensation, reduction of import duties) and penalties aimed at the expanded reproduction of natural resources potential and environmental protection. It has been proven that the institutional transformations related to the reformation of the system of state management of natural resources, decentralization of power and the reform of local self-government, introducing changes to the budget, tax and natural and resource legislation have significantly influenced the formation of the financial and economic mechanism of nature management in recent years. It has been revealed that excessive commonality of the instruments of tax and financial and credit regulation of nature management does not allow for full diversification of investment support sources, as well as financing of current expenses for reproduction and protection of natural resources potential. It has been established that in recent years there has been a gradual increase in the share of local budgets' expenditures in the total expenditures of the Consolidated Budget of Ukraine on environmental protection, suggesting that there is an increase in the impact of fiscal decentralization on the financial and economic mechanism of nature management. It has been substantiated that one of the main prerequisites for increasing the efficiency of the functioning of the financial and economic mechanism of nature management is the diversification of sources of filling the financial funds for recreation of natural resources potential and environmental protection at the expense of the revival of municipal borrowings for the implementation of environmental protection projects and the activation of bank lending to the natural and economic businesses.

Ключові слова: фінансово-економічний механізм, інвестиційне забезпечення, природоохоронні проекти, капітальні інвестиції, рентна плата, екологічні фонди.

Key words: financial and economic mechanism, investment support, environment conservation projects, capital investments, rental fee, ecological funds.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

В умовах загострення екологічних суперечностей як в глобальному, так і в національному масштабі важливого значення набуває формування сучасних методів раціоналізації природокористування, щоб збалансувати використання окремих складових природно-ресурсного потенціалу та упередити природо-руйнівний антропогенний та техногенний вплив на довкілля. Особливо актуальними є завдання щодо формування та реалізації фінансової політики у системі територіального природокористування, пошуку оптимальних механізмів фінансового забезпечення суспільних благ, які б створювали умови для відтворення [1].

Як показує передова іноземна практика, досягти проривних результатів стосовно уповільнення деградаційних процесів у сфері природокористування можна за умови наявності комплексу методів, способів, інструментів та важелів фінансового впливу на суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють залучення природних ресурсів у відтворювальний процес.

Більше того, має бути сформована така архітектура фінансового впливу, яка відзначатиметься гармонійним поєднанням важелів та інструментів стимулюючого та спонукального впливу на природокористувачів. Тобто доцільною є розробка фінансово-економічного механізму природокористування з врахуванням як фундаментальних засад податкового регулювання використання природних ресурсів та охоро-

ни навколишнього природного середовища, так і форм та методів фінансування капітальних інвестицій та поточних витрат у відтворення та охорону довкілля.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Актуальні проблеми формування фінансово-економічного механізму природокористування розглядаються у працях таких вітчизняних вчених: В. Боронос, Л. Ішук, Н. Котенко, У. Костюк, А. Ніколаєва, І. Скляр, А. Сундук та інших [1; 3—7]. Зокрема А. Сундук виокремлює ряд особливостей формування фінансово-економічного механізму природокористування. По-перше, сфера природокористування є специфічною за своїми рисами, які необхідно враховувати. По-друге, всі природні ресурси тісно пов'язуються між собою і дія на один ресурс викличе зміну інших ресурсів. По-третє, природні ресурси за своїм значенням належать до важливого елементу національного багатства. По-четверте, зважаючи на ці позиції, при дії фінансово-економічного регулювання на сферу природокористування необхідно забезпечити збереження всього комплексу властивостей природних ресурсів [7].

Увага вчених акцентується на ролі фондів охорони навколишнього природного середовища у відтворенні природно-ресурсного потенціалу та інших елементів довкілля, розширенні переліку джерел наповнення інвестиційних фондів, посиленні мотиваційного впливу фінансово-економічних інструментів на природокористувачів, інституціоналізації сучасних форм та методів кредитування природоохоронних та природоресурсних проектів, посиленні інвестиційної спрямованості природоохоронних витрат.

Зокрема В. Боронос, І. Скляр та Н. Котенко пропонують розширити перелік можливих джерел наповнення місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища шляхом включення до їх складу, крім традиційних — екологічного податку та частини грошових стягнень за шкоду, завдану порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, також плату за землю, збори за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення [1].

Удосконалення діючого економічного механізму природокористування і природоохоронної діяльності та формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів в умовах переходу до ринкових відносин, на думку О. Стефанків, має стати органічною складовою системи управління і регулювання економіки, стимулювати охорону і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни шляхом створення відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних тощо) [6].

В останні роки все більш детермінуючий вплив на формування фінансово-економічного механізму природокористування здійснює поглиблення інституціональних трансформацій, що вимагає урізноманітнення складових фіскального та фінансово-кредитного впливу на безпосередніх природокористувачів. Ураховуючи дина-

міку суспільно-політичних й екологічних факторів поглиблення інституціональних трансформацій в Україні та світі, на думку О. Сакаль, існує потреба у поглибленні теоретико-методологічних засад формування інструментів регулювання природокористування, насамперед фінансово-економічних як найбільш дієвих, які б ураховували виклики сьогодення і забезпечували досягнення як загальної мети, так і поточних цілей сталого розвитку [5].

Л. Ішук, А. Ніколаєва та С. Пиріг переконані в тому, що фінансовий механізм природоохоронної діяльності в теперішніх умовах функціонує неефективно. Вирішення складних проблем поліпшення та стабілізації екологічної ситуації залежить, на їх думку, від розвитку співпраці з інвесторами у сфері геологічного вивчення й освоєння ресурсів природокористування; удосконалення тарифної політики у всіх сферах природокористування; розроблення та впровадження системи державного екологічного кредитування; створення механізму заохочення екологоконструктивної діяльності [3].

Але неповною мірою враховуються наявні взаємозв'язки між базою стягнення екологічних податків та природно-ресурсних платежів як потенційних джерел фінансування природоохоронних проектів та динамікою капітальних інвестицій та поточних витрат, спрямованих на відтворення й охорону природно-ресурсного потенціалу та навколишнього природного середовища.

ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є визначення сутності, виявлення проблемних моментів, інституціональних передумов та інвестиційної спрямованості формування фінансово-економічного механізму природокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій у природно-ресурсному секторі та децентралізації влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Фінансово-економічний механізм природокористування є сукупністю форм, методів, інструментів та важелів формування та перерозподілу фінансових фондів через застосування податкових, кредитних, інвестиційних підойм, а також фінансових преференцій (податкові пільги, компенсація процентних ставок, зменшення ввізного мита) та штрафних санкцій, спрямованих та розширене відтворення природно-ресурсного потенціалу та охорону навколишнього природного середовища.

Наявний фінансово-економічний механізм природокористування на сьогодні не оперує достатнім набором інструментів та важелів, які дали б можливість максимальною мірою імплементувати у сферу господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу угоди публічно-приватного партнерства, що дозволять доповнити бюджетне фінансування відтворення та охорони природних ресурсів приватними інвестиціями.

У межах системи загального природокористування доцільно застосовувати такі форми та інструменти фінансування, як податки, збори та інші обов'язкові

млн грн

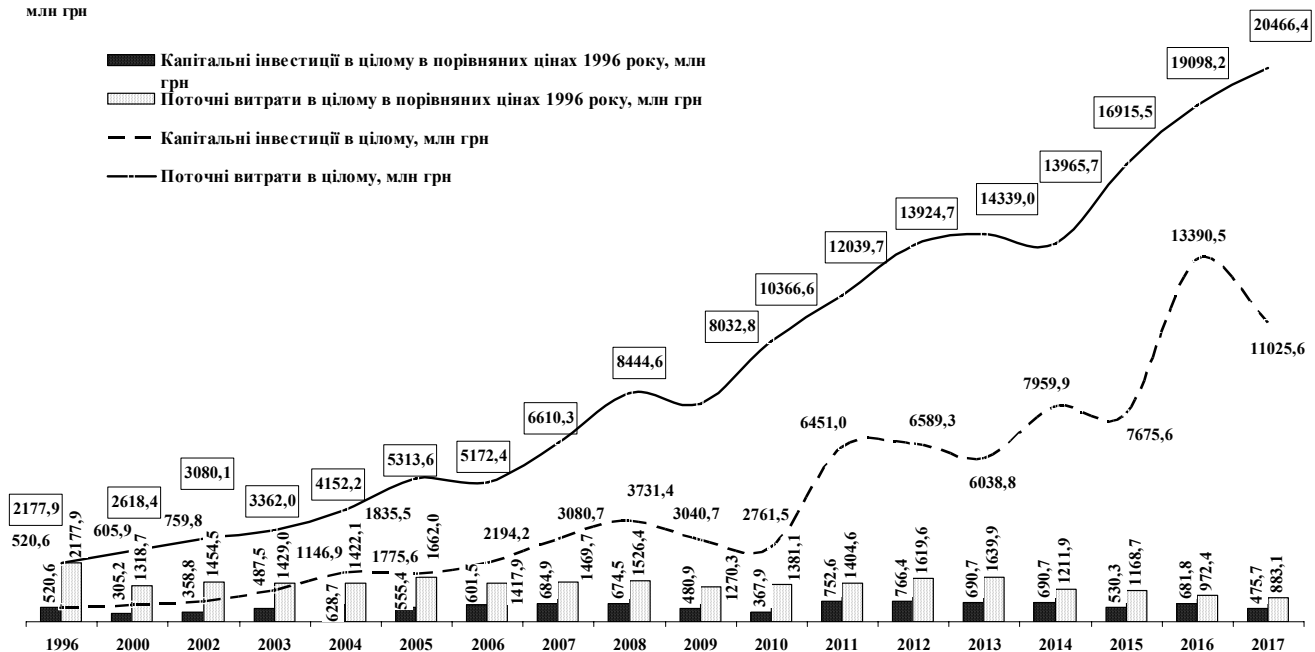


Рис. 1. Капітальні інвестиції та поточні витрати на охорону навколишнього природного середовища за рахунок всіх джерел фінансування

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

платежі, запозичення органів муніципального управління, трансферти, донорські внески, публічно-приватне партнерство, програми [1].

В умовах поглиблення інституціональних трансформацій у природно-ресурсному секторі вагомим значення набуває проблема удосконалення фінансово-економічного механізму природокористування з метою своєчасного формування фінансових фондів відтворення природно-ресурсного потенціалу та навколишнього природного середовища для упередження проявів виснажливого використання природної сировини та еколого-деструктивного впливу на довкілля. В умовах інституціональних трансформацій, коли системна взаємодія природно-ресурсної і фінансово-економічної сфер характеризується високим рівнем невизначеності, ключову роль у переході системи на якісно вищий рівень розвитку необхідно відводити, на переконання О. Сакаль, інструментам фінансово-економічного механізму. Такі інструменти регулювання природокористування впливають на затрати і доходи природокористувачів, тим самим непрямою чиною змінюючи їх діяльність для досягнення встановлених регулятором цілей і мети розвитку [5].

Прикметною рисою існуючого в Україні фінансово-економічного механізму природокористування є надмірна уніфікованість методів та інструментів, що не дозволяє повною мірою використати наявний потенціал стягнення природно-ресурсних платежів та екологічних податків, а це в свою чергу не забезпечує своєчасного формування фінансових фондів для відтворення й охорони природних ресурсів та упередження екологічних збитків.

Особливу роль у системі регулювання природокористування відіграють інструменти фінансово-економічного регулювання, оскільки вони передбачають непряму мотиваційно-стимулюючу й компенсаційно-антисти-

мулюючу дію суб'єкта управління на об'єкт управлінського впливу [5]. Надмірна уніфікованість екологічних податків та природно-ресурсних платежів не дозволяє закласти стимули для безпосередніх користувачів в частині комплексного використання природної сировини та мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Певні деструктиви у фінансово-економічний механізм природокористування в останні роки внесли спорадичні зміни у формування фондів навколишнього природного середовища на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Значний негативний вплив на процеси відтворення та охорони природних ресурсів здійснили заходи, які позбавили статусу розпорядника бюджетних коштів окремі підрозділи центрального органу виконавчої влади, які є відповідальними за реалізацію державної політики у сфері раціонального використання водних та лісових ресурсів.

Надмірна уніфікованість інструментів податкового та фінансово-кредитного регулювання природокористування не дозволяє повною мірою диверсифікувати джерела інвестиційного забезпечення, а також фінансування поточних витрат відтворення та охорони природно-ресурсного потенціалу. Як і в попередні роки основними джерелами фінансування капітальних інвестицій та поточних витрат природоохоронного спрямування виступають власні кошти підприємств, організацій та установ, а також кошти державного та місцевих бюджетів.

Складовими загальних природоохоронних витрат є капітальні інвестиції та поточні витрати на охорону навколишнього природного середовища. За період з 1996—2017 рр. має місце наступна закономірність: кожного року за аналізований часовий інтервал величина поточних витрат є більшою за суму капітальних інвестицій природоохоронного спрямування. Це свідчить про

те, що у природоохоронній діяльності видатки, як правило, мають поточну, а не капітальну спрямованість, що консервує високий рівень фізичного спрацювання об'єктів природоохоронної інфраструктури.

У цілому в динаміці як поточних витрат, так і капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища за рахунок всіх джерел фінансування спостерігається висхідна тенденція за винятком окремих часових періодів. Якщо у 1996 році сума поточних витрат природоохоронного спрямування становила 2,2 млрд грн, у 2004 — 4,2 млрд грн, у 2008 — 8,4 млрд грн, у 2013 — 14,3 млрд грн, то у 2017 — 20,5 млрд грн (рис. 1). Однак в динаміці поточних витрат природоохоронного спрямування у порівнянних цінах 1996 року чітко окресленого висхідного тренду не спостерігається, що свідчить про відсутність проявів реального збільшення величини поточних витрат на природоохоронні цілі.

Сума капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища за рахунок всіх джерел фінансування у 1996 році становила 0,5 млрд грн, у 2004 — 1,1 млрд грн, у 2008 — 3 млрд грн, у 2013 — 6 млрд грн, а у 2017 — 11 млрд грн. Тобто у 2017 році порівняно з 2013 роком спостерігається майже 100% збільшення суми капітальних інвестицій природоохоронного спрямування.

Однак це позитивним чином не відобразилося на величині капітальних інвестицій на охорону навколишнього природного середовища у порівнянних цінах 1996 року (сума капітальних інвестицій у порівнянних цінах визначалася шляхом ділення номінальної величини цих інвестицій на кумулятивний індекс цін виробників). Зокрема цей показник у 2013 році становив 0,69 млрд грн, а у 2017 — 0,47 млрд грн.

Відсутність висхідних тенденцій в динаміці капітальних інвестицій природоохоронного спрямування у порівнянних цінах 1996 року пов'язана з тим, що інфляційно-девальваційні процеси проходили більш швидкими темпами, ніж зростала номінальна величина цього виду капітальних вкладень.

Для забезпечення збільшення реальної величини поточних витрат та капітальних інвестицій природоохоронного спрямування необхідне зростання номінальних сум названих видатків ще більш прискореними темпами, що може бути забезпечене за рахунок диверсифікації джерел фінансування проектів природоохоронного спрямування. Такими джерелами мають виступати кредитні ресурси комерційних банків та інших спеціалізованих фінансово-кредитних установ, кошти інституційних інвесторів, урядів іноземних держав, міжнародних фінансово-економічних установ, транснаціональних компаній. Базовою інституціональною передумовою має виступати підвищення інвестиційної привабливості природоохоронних проектів, що може бути забезпечене через створення умов реалізації проектів енергоефективності на основі переробки відходів та використання енергії відновних природних ресурсів.

Магістральною ланкою фінансово-економічного механізму природокористування виступає фінансування капітальних інвестицій та поточних витрат природоохоронного спрямування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Поглиблення процесів децентралізації влади та реформи місцевого самоврядуван-

ня призвело до збільшення питомої ваги видатків місцевих бюджетів у загальних видатках Зведеного бюджету України, що посилює роль територіальних громад у процесах збереження та відтворення місцевого природно-ресурсного потенціалу.

Якщо у 2002 році питома вага державного бюджету у загальних видатках Зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища становила 79,8%, у 2014 — 74,6%, то у 2017 та 2018 відповідно 64,5 і 63,1%. Зменшення частки природоохоронних видатків, які фінансувалися за рахунок коштів державного бюджету, відповідно супроводжувалося збільшенням питомої ваги місцевих бюджетів в загальних публічних видатках на реалізацію проектів екологічного спрямування.

Якщо у 2002 році частка місцевих бюджетів становила 20,2%, у 2014 — 25,4%, то у 2017 та 2018 — 35,5 і 36,9%. Тобто в останні роки питома вага місцевих бюджетів в загальних публічних видатках на охорону навколишнього природного середовища зростає за рахунок збільшення номінальних сум видатків.

Але навіть незважаючи на те, що видатки місцевих бюджетів на природоохоронні цілі в останні роки демонструють висхідну динаміку, реального збільшення сум фінансування проектів екологічного спрямування на місцевому рівні так і не забезпечено.

Зокрема у 2017 році сума видатків місцевих бюджетів на охорону навколишнього природного середовища у порівнянних цінах 2001 року становила 228,6 млн грн і є меншою відповідного показника 2012 році, який складав 271 млн грн. Тобто формальне розширення повноважень місцевого самоврядування та збільшення номінальних сум фінансування проектів екологічного спрямування не забезпечують якісних зрушень у частині підвищення ефективності відтворення та охорони навколишнього природного середовища.

Переважаюча більшість територіальних громад не мають можливості забезпечити реальну переорієнтацію природоохоронної діяльності через збереження рудиментів перехідного періоду при формуванні державної екологічної політики. Основною інституціональною пасткою формування виваженої державної екологічної політики на основі імплементації кращих іноземних практик відтворення навколишнього природного середовища залишається зведення системи публічного управління природоохоронною діяльністю до механічного контролю за діяльністю природокористувачів [2].

Система оподаткування прибутку підприємств не стимулює вкладення коштів в природоохоронні та природоексплуатаційні проекти. Навпаки, намітився суспільний дисонанс між бажанням отримання короткострокових доходів і довгостроковими інвестиціями, особливо в природозберігаючі технології. Відсутність такого стимулювання посилює експлуатацію наявних природних ресурсів особливо невідновлювальних. Що, в довгостроковій перспективі, може привести в залежність від імпорту таких ресурсів та втрату власної їх глибокої переробки.

Через високі кредитні ставки так і не вдалося активізувати процеси банківського кредитування природоохоронних та природоексплуатаційних проектів, а також залучення коштів урядів інших країн та за-

рубіжних підприємницьких структур. Надзвичайно деструктивний вплив на процеси удосконалення фінансово-економічного механізму природокористування справили законодавчі зміни в податкове законодавство, які інституціоналізували земельний податок на лісові землі, незважаючи на те, що постійні лісокористувачі вже сплачують рентну плату за спеціальне використання лісових ресурсів. Деструктивними також необхідно вважати пропозиції окремих представників виконавчої гілки влади щодо передачі цілісних лісгосподарських комплексів у концесію, що суперечить фундаментальним засадам користування та володіння державними природно-ресурсними, зокрема лісовими та лісгосподарськими активами. Такі підходи ставлять під сумнів довгострокові інвестиції в лісгосподарські заходи.

Нарощення обсягів капітальних інвестицій природоохоронного спрямування напряму пов'язане з можливістю виходу суб'єктів природно-господарського підприємництва, зокрема постійних лісокористувачів на ринок позикового капіталу, що дало б можливість залучати кредитні ресурси необхідні для модернізації і реконструкції об'єктів природоохоронної та природно-господарської інфраструктури.

Незважаючи на те, що децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, які супроводжуються процесом об'єднання територіальних громад, збільшили питому вагу місцевих бюджетів у загальних природоохоронних видатках Зведеного бюджету України, досягти реального збільшення обсягів фінансування капітальних інвестицій та поточних витрат природоохоронного спрямування не вдалося. Вагомим резервом нарощення такого виду видатків місцевих бюджетів є інституціональне та методичне забезпечення здійснення муніципальних запозичень через випуск боргових цінних паперів під реалізацію природоохоронних проєктів.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Наявний фінансово-економічний механізм природокористування на сьогодні не оперує достатнім набором форм, методів, інструментів та важелів фіскального та фінансово-кредитного впливу на природокористувачів, що не дозволяє забезпечити якісні проривні зрушення в інвестиційному забезпеченні реалізації проєктів природоохоронного спрямування. Незважаючи на певні інституціональні зміни у природоохоронному, податковому та бюджетному законодавстві, забезпечити належну диверсифікацію джерел та форм інвестиційного забезпечення реалізації природоохоронних та природо-експлуатаційних проєктів поки не вдалося через спорадичні дії, які пов'язані з необґрунтованим збільшенням податкового навантаження на окремих природокористувачів, зокрема 75 % податок та дивіденди на прибуток державних підприємств, введення земельного податку на лісові землі, та намаганням передати окремі природно-господарські активи (цілісні лісгосподарські комплекси) в концесію.

Підвищення дієвості функціонування фінансово-економічного механізму природокористування пов'язується з диверсифікацією джерел фінансування при-

родоохоронних заходів за рахунок муніципальних запозичень та банківського кредитування природокористувачів.

Література:

1. Боронос В.М., Скляр І.Д., Котенко Н.В. Теоретичні засади управління фінансуванням публічних екологічних послуг: територіальний аспект. Вісник СумДУ. Серія "Економіка". — 2012. — № 3. — С. 91—102.
2. Голян В.А. Як збільшити інвестиції в екологію. URL: https://lb.ua/blog/vasily_golyan/412885_yak_zbilshiti_investitsii_ekologiyu.html
3. Ішук Л.І., Ніколаєва А.М., Пиріг С.О. Фінансове забезпечення сфери охорони навколишнього природного середовища у контексті сталого розвитку України та її регіонів. Економічний форум. — 2016. — № 2. — С. 161—167.
4. Костюк У.З. Фінансування природоохоронної діяльності в Україні: сучасний стан та шляхи покращення. Інноваційна економіка. — 2015. — № 1. — С. 181—186.
5. Сакаль О.В. Інструменти фінансово-економічного регулювання природокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій. Економіка і суспільство. — 2017. — Випуск 13. — С. 930—937.
6. Стефанків О. Фінансово-екологічна політика держави у сфері природокористування. Галицький економічний вісник. — 2013. — № 1 (40). — С. 106—112.
7. Сундук А.М. Аналіз змістовних характеристик фінансово-економічного регулювання у сфері природокористування. Економіст. — 2017. — № 12. — С. 31—34.

References:

1. Boronos, V.M., Sklyar, I.D. and Kotenko, N.V. (2012), "Theoretical principles of financing of public ecological services management: territorial aspect", Visnyk SumDU, Seriya "Ekonomika". vol. 3, pp. 91—102.
2. Holyan, V.A. (2018), "How to increase investment in the environment", available at: https://lb.ua/blog/vasily_golyan/412885_yak_zbilshiti_investitsii_ekologiyu.html (Accessed 20 Nov 2018).
3. Ishchuk, L.I. Nikolayeva, A.M. and Pyrih, S.O. (2016), "Financial support for the field of environmental protection in the context of sustainable development of Ukraine and its regions", Ekonomichnyy forum, vol. 2, pp. 161—167.
4. Kostyuk, U.Z. (2015), "Financing environmental activities in Ukraine: current state and ways to improve", Innovatsiyna ekonomika, vol. 1, pp. 181—186.
5. Sakal', O.V. (2017) "Instruments of financial and economic regulation of natural resources under the conditions of deepening of institutional transformations", Ekonomika i suspil'stvo, vol. 13, pp. 930—937.
6. Stefankiv, O. (2013), "Financial and environmental policy of the state in the field of nature management", Halyts'kyi ekonomichnyy visnyk, vol. 1 (40), pp. 106—112.
7. Sunduk, A.M. "Analysis of the content characteristics of financial and economic regulation in the field of nature management" (2017), Ekonomist, vol. 12, pp. 31—34.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2018 р.

Р. М. Ступень,
к. е. н., доцент кафедри землеустрою,
Львівський національний аграрний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.19

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ КАПІТАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

R. Stupen,
Ph.D., Associate Professor Department of Land Management, Lviv National Agricultural University

FINANCIAL AND ECONOMIC TOOLKIT FOR CAPITALIZATION OF LAND RESOURCES IN AGRICULTURE

Доведено необхідність ринкової капіталізації земель сільськогосподарського призначення як механізму інвестиційного забезпечення аграрного сектора економіки. Визначено сутнісно-змістовна основа капіталізації земельних ресурсів як процесу їх трансформації у капітал з метою підвищення ринкової вартості суб'єкта землекористування. Визначено, що в існуючих інституціональних умовах земельні ресурси не створюють капіталу в аграрному виробництві, що потребує обґрунтування ролі фінансово-економічної складової в процесі капіталізації сільськогосподарських земель. При цьому визначальними чинником капіталізації є адекватна сучасним ринковим реаліям оцінка земельних ресурсів як джерела капіталізованих доходів. Виявлено значну диференціацію вартості сільськогосподарських земель у регіонах України за нормативно-грошовою оцінкою. Зосереджено увагу на значній недооцінці земельних ресурсів та довгому терміні їх капіталізації. Обґрунтовано фінансово-економічний інструментарій капіталізації земельних ресурсів у сільському господарстві, що забезпечує імплементацію таких ресурсів у фінансовий простір шляхом концентрації (корпоратизації), фінансизації та сек'юритизації. Із метою прискорення процесу трансформації земельних ресурсів у фінансові активи обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення фінансово-економічного інструментарію капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві, зокрема: формування нормативно-правової бази іпотечного кредитування та сек'юритизації; модернізація системи експертної та нормативно-грошової оцінки земель; розроблення інфраструктури ринку сільськогосподарських земель тощо.

Proved the need for market capitalization of agricultural land as a mechanism for investment support of the agricultural sector of the economy. A certain sltish-meaningful basis for the capitalization of land resources as a process of their transformation into capital in order to increase the market value of the subject of land use. It was determined that in the existing institutional conditions land resources do not create capital in agricultural production, which requires substantiation of the role of the financial and economic component in the process of capitalization of agricultural land. At the same

time, the determining factor of capitalization is adequate assessment of land resources as a source of capitalized income, which is adequate to current market realities. Found a significant differentiation of the value of agricultural land in the regions of Ukraine on the regulatory and monetary assessment. Focused on a significant underestimation of land resources and a long period of their capitalization.

The financial and economic instruments for capitalization of land resources in agriculture are justified, which ensures the implementation of such resources into the financial space through concentration (corporatization), financing and securitization. In order to accelerate the process of transformation of land resources into financial assets, proposals were made to improve the financial and economic tools for capitalization of land resources in agriculture, in particular: the formation of a regulatory framework for mortgage lending and securitization; modernization of the system of expert and regulatory and monetary assessment of land; development of agricultural land market infrastructure. The leading role in this matter is played by a flexible and efficient infrastructure provision, built on the basis of the specifics of the land as a commodity, especially at the stage of market formation. Based on this, the objectives of infrastructure support for the capitalization of land resources in agriculture are the accumulation and reproduction of capital by refinancing a pool of assets in financial markets.

Ключові слова: інструментарій, капіталізація, земельні ресурси, сільське господарство, актив, корпоратизація, фінансизація, сек'юритизація.

Key words: tools, capitalization, land, agriculture, asset, corporatization, financing, securitization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Структурна трансформація української економіки зачепила всі сфери життєдіяльності суспільства. Не виключенням стали і зміни у сфері земельних відносин, що призвели до формування системи багатокладного платного землекористування. У свою чергу, забезпечення ефективного землекористування та створення умов рівноправного розвитку всіх форм власності і господарювання зажадало перерозподілу земель між домогосподарствами та суб'єктами підприємництва, що призвело до зміни порядку розподілу право власності і створило передумови для розвитку ринку земельних ресурсів.

Земельно-ресурсний потенціал України становить 60,3 млн га землі. За своїм біокліматичним потенціалом ємність територіального простору країни може забезпечити нормальні умови для життя 140—250 млн осіб. В економіці України земельні ресурси відіграють провідну роль, оскільки вони є базою для виробництва продовольства. Адже успішний розвиток аграрного виробництва нерозривно пов'язаний з правильним використанням земельного фонду і, в першу чергу, земель сільськогосподарського призначення. У таких умовах земельні ресурси виступають не лише фактором виробництва, а й ефективним інвестиційним драйвером за

рахунок впливу на формування особливої системи капітальних відносин. При цьому процес трансформації будь-яких активів, у т.ч. й земельних в приріст основного капіталу отримав назву капіталізації. Відповідно в таких умовах актуальності набувають питання підвищення рівня капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві, залучення їх у фінансовий обіг з метою інвестиційного забезпечення аграрного сектора економіки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти становлення ринкових відносин та трансформації сільськогосподарського землекористування були досліджені в працях таких вчених-економістів: О.І. Гуторов, О.Д. Гнаткович, Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, В.М. Трегобчук, А.М. Третяк, М.М. Федоров та ін. При цьому стосовно до умов ринкової економіки ними критично проаналізовано ряд теоретичних положень і методичних засад розвитку земельного ринку. Значний доробок у дослідженнях теоретичних та прикладних засад капіталізації земельних ресурсів на національному рівні зробили відомі вітчизняні вчені, зокрема І. Бистряков, М. Геєнко, М. Дем'яненко, Ш. Ібатуллин, О. Ко-

валів, Н. Третяк, А. Сохнич, О. Ступень та інші. Зокрема, Н. Третяк під капіталізацією земельних ресурсів пропонує розуміти процес поступового нарощування вартості земельних ресурсів як основної складової земельного капіталу у результаті дії об'єктивних закономірностей просторового розвитку відповідної території та цілеспрямованого впливу системи заходів інституціонального, інтелектуально-соціального, організаційно-землепорядного та фінансово-економічного змісту щодо її зростання [1]. Вчені Інституту економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України [2, с. 38] вказують, що головною метою процесу капіталізації земельних ресурсів є, зокрема, підвищення інтенсивності використання землі при збереженні і відтворенні потенційної продуктивності ґрунтів, розвиток сільських місцевостей. А. Сохнич та О. Сохнич пропонують з метою капіталізації земельних ресурсів виставляючи землю на торги тільки на біржах цінних паперів [3, с. 34]. Натомість О. Ступень у своїх роботах [4–6] обґрунтовує теоретико-методичний підхід до капіталізації земельно-господарських систем, що передбачає здійснення оцінки ринкової вартості земельних ресурсів та надання їм форми природного капіталу шляхом корпоратизації, фінансизації та сек'юритизації.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Оскільки використання природних ресурсів лежить в основі більшості виробничих циклів і вони є одними з тих, на основі використання яких може відбуватися ста-

лий розвиток територій, то важливим є завдання щодо формування такої системи управління ними, механізми якої відповідали б сучасному рівню розвитку фінансового простору. Вирішення цього завдання можливе шляхом надання земельним ресурсам агросфери форми фінансових активів через інструментарій капіталізації з метою забезпечення їх реальної ринкової вартості та відтворення як стратегічного потенціалу сільського господарства.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зauважимо, що капіталізація земельних ресурсів виступає однією із актуальних та суттєвих передумов формування ефективних суспільних відносин у площині землекористування, землеохорони та відтворення земель у напрямі забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку. Загалом сутність капіталізації земельних ресурсів можна визначити як процес трансформації земельних ресурсів у капітал з метою підвищення ринкової вартості суб'єкта землекористування.

Нинішні трансформаційні перетворення у сфері земельних відносин, які відбуваються доволі хаотично, фрагментарно та неупорядковано, та ще й за умови браку критеріального розмежування права власності на землю й розбалансованого законодавчого забезпечення, призводять до того, що капіталізація земельних ресурсів окрім певного блокування потенціалу їх розвитку також неодноразово зовсім руйнує комерційність

Таблиця 1. Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення в Україні за сільськогосподарськими угіддями (станом 01.01.), грн/га

Регіон/область	Рілля та перелоги		Багаторічні насадження		Природні сіножаті		Природні пасовища	
	2017*	2018**	2017*	2018**	2017*	2018**	2017*	2018**
АР Крим	36946,3	25696,7	90452,6	90452,6	4518,0	4518,0	4369,2	4369,2
Вінницька	33073,4	27078,3	100903,0	100903,0	4964,0	4964,0	4432,0	4432,0
Волинська	29940,4	21607,4	27792,6	27792,6	14220,0	14220,0	11414,4	11414,4
Дніпропетровська	32526,0	27078,3	32518,0	32518,0	4542,0	4542,0	4613,9	4613,9
Донецька	34854,7	31167,7	69852,2	69852,2	5762,0	5762,0	5698,6	5698,6
Житомирська	20581,0	21165,3	94709,8	94709,8	10783,0	10783,0	8321,8	8321,8
Закарпатська	26377,9	27520,4	35619,6	35619,6	8705,0	8705,0	6359,4	6359,4
Запорізька	33838,4	25254,6	41221,3	41221,3	4839,0	4839,0	4402,7	4402,7
Івано-Франківська	28567,6	26194,1	19793,8	19793,8	5031,0	5031,0	5021,6	5021,6
Київська	31970,2	26194,1	95962,4	95962,4	10805,0	10805,0	6757,5	6757,5
Кіровоградська	32096,5	32107,1	21265,3	21265,3	5391,0	5391,0	4613,7	4613,7
Луганська	26519,1	27078,3	86060,2	86060,2	8657,0	8657,0	4321,6	4321,6
Львівська	26622,1	22049,5	19731,4	19731,4	6345,0	6345,0	5870,5	5870,5
Миколаївська	26360,2	27078,3	52928,7	52928,7	3890,0	3890,0	3889,6	3889,6
Одеська	28114,2	31167,7	61566,6	61566,6	5895,0	5895,0	4076,9	4076,9
Полтавська	34252,5	30283,5	50900,2	50900,2	7146,0	7146,0	5438,8	5438,8
Рівненська	31406,0	22049,5	29200,0	29200,0	13213,0	13213,0	8738,0	8738,0
Сумська	29426,7	26636,2	33587,5	33587,5	8700,0	8700,0	5678,7	5678,7
Тернопільська	30039,4	28901,9	19435,5	19435,5	6212,0	6212,0	8026,4	8026,4
Харківська	32505,5	32549,2	69282,5	69282,5	5326,0	5326,0	4330,3	4330,3
Херсонська	34698,9	24370,5	60815,3	60815,3	3166,0	3166,0	3165,5	3165,5
Хмельницька	34495,6	29841,4	68899,3	68899,3	6264,0	6264,0	5467,4	5467,4
Черкаська	39810,8	33930,8	61211,4	61211,4	10532,0	10532,0	4388,3	4388,3
Чернівецька	33999,8	32991,3	79469,1	79469,1	6024,0	6024,0	4469,8	4469,8
Чернігівська	24423,2	23873,1	23356,5	23356,5	10052,0	10052,0	7812,7	7812,7
В середньому по Україні:	30937,9	27520,4	53861,4	53861,4	7239,3	7239,3	5667,2	5667,2

Примітка: * розраховано відповідно до Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів;

** розраховано відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення.

Джерело: аналітичні дані Держгеокадастру України.

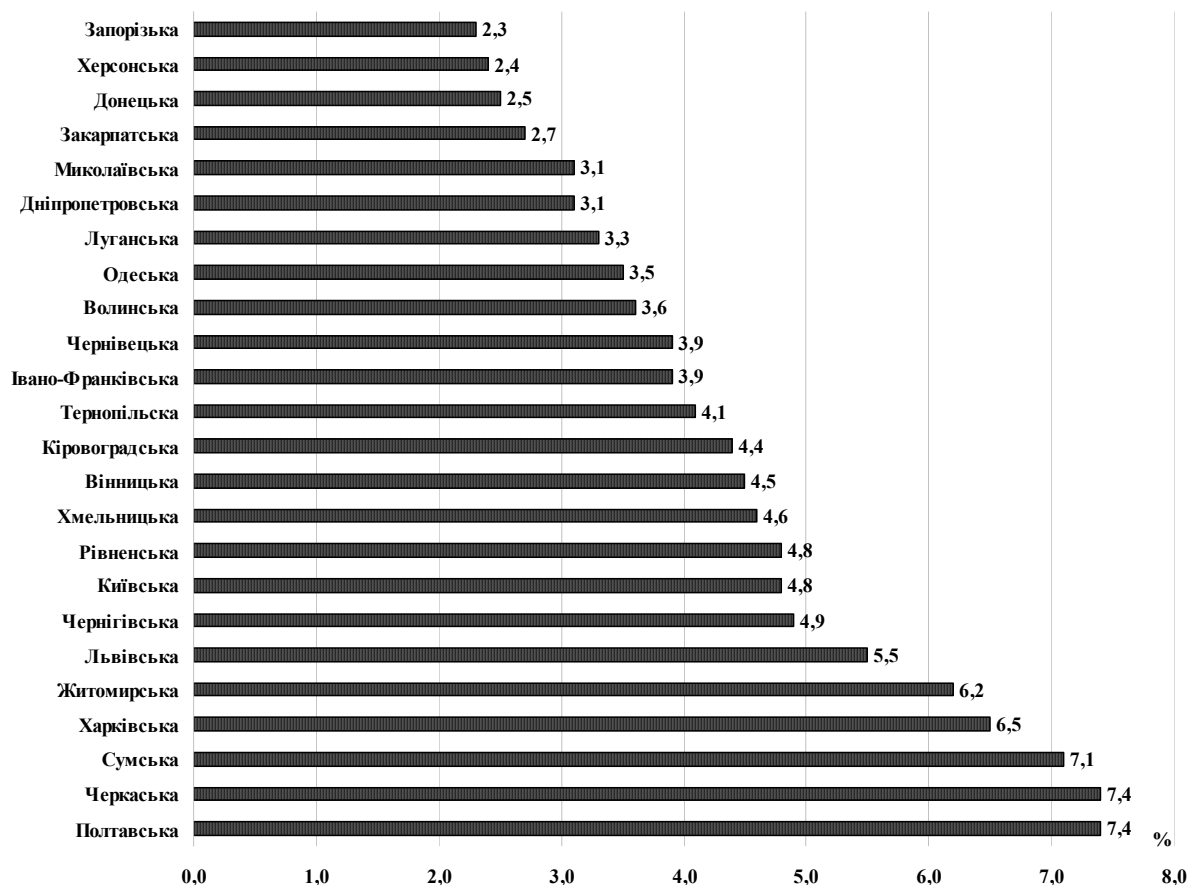


Рис. 1. Частка орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення від їх нормативної грошової оцінки за регіонами України в 2017 р., %

Джерело: розраховано за даними Держгеокадастру України.

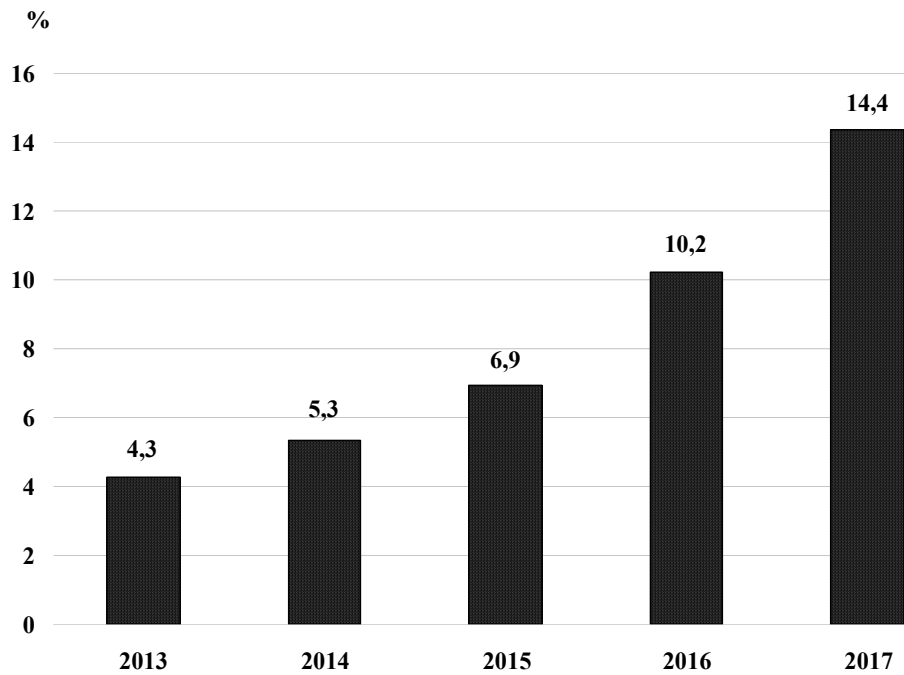
екологічної складової. Зазначене є результатом того, що здійснюване реформування земельних відносин ґрунтується на розумінні та сприйнятті вітчизняних земельних ресурсів винятково в якості об'єкта нерухомості, використовуваного лише з метою задоволення комерційних інтересів, не зважаючи при цьому на існуючий екологічний потенціал земель, що виступає екологічною складовою агроєкосистем [4; 7]. Таким чином, в існуючих інституціональних умовах земельні ресурси не створюють капіталу. У зв'язку із надлишковим експлуатаційним ставленням до сільськогосподарських земель, відбувається істотне їх виснаження, погіршення їх якісних характеристик. При цьому не спостерігається жодних перспективних сприятливих економічних ефектів.

З метою залучення земель до балансу економічних активів території вбачається доцільним їх використання в якості природного капіталу, тобто джерела формування ціни у тривалому ланцюзі економічного відтворення. Капіталізована вартість земельних ресурсів — це розрахункова грошова сума, за яку відбувся б обмін земельних активів на дату оцінки між зацікавленим покупцем та зацікавленим продавцем у результаті трансакції. Тобто капіталізована вартість розкриває загальне розуміння та спільні дії учасників ринкових відносин. Ключовим чинником капіталізації можна вважати відповідну нинішнім ринковим трансформаціям оцінку земель сільськогосподарського призначення, здійснювану як на сьогодні так і на перспективу, що відображає їх су-

спільно-економічну значущість та розкриває їх в якості джерела капіталізованих прибутків.

Відповідно до Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [8], що втратив чинність наприкінці 2016 року нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення визначалась відповідно до нормативу капіталізованого рентного доходу на землях сільськогосподарського призначення природно-сільськогосподарських районів Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя згідно з додатком та показників бонітування ґрунтів шляхом складання шкал нормативної грошової оцінки агрови-робничих груп ґрунтів природно-сільськогосподарських районів (для сільськогосподарських угідь). При цьому величина нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення є добутком річного рентного доходу і терміну його капіталізації. Термін капіталізації встановлювався 33 роки, виходячи з цього норма капіталізації складала близько 3%.

З відміною вищезгаданого Порядку в Україні почала діяти нова методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення [9], згідно з якою оцінка земель сільськогосподарського призначення визначається відповідно до нормативу капіталізованого рентного доходу на землях сільськогосподарського призначення природно-сільськогосподарських районів Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя згідно з додатком



■ Частка орендної плати за результатами торгів, % від НГО

Рис. 2. Частка орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення за результатами торгів від їх нормативної грошової оцінки, %

Джерело: розраховано за даними Держгеокадастру України.

та показників бонітування ґрунтів шляхом складання шкал нормативної грошової оцінки агропромислових груп ґрунтів природно-сільськогосподарських районів (для сільськогосподарських угідь). Таким чином, у новій методиці не вказані, а ні норма капіталізації, а ні її термін.

Результати загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення засвідчили, що практично за всіма сільськогосподарськими угіддями оцінка земель на початок 2018 року залишилась не змінною в порівнянні з 2017 роком (табл. 1). Зміни відбулись тільки за оцінкою ріллі та перелогів, і в цілому по Україні вартість земель зменшилась в середньому з 1 га — на 11%. Така ж ситуація склалась і в розрізі регіонів України, майже у всіх областях (за виключенням Житомирської, Закарпатської, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Одеської та Харківської областей) спостерігається зниження вартості оцінки ріллі та перелогів.

Якщо при капіталізації земель сільськогосподарського призначення відштовхуватись від їх нормативної грошової оцінки, то ставки річного відсотку орендної плати земель від її загальної вартості буде ілюструвати норму капіталізації. Так в середньому по Україні власники паїв у 2017 році отримали 1369,0 грн за гектар, що в порівнянні з 2016 р. (1093,4 грн/га) більше на 25%. У регіональному розрізі найнижча орендна плата була у Закарпатській (718,9 грн/га), Запорізькій (794,7 грн/га), Миколаївській (825,8 грн/га) та Херсонській (842,3 грн/га) областях. Найвища орендна плата за паї зафіксована у Черкаській (2961,8 грн/га), Полтавській (2553 грн/га), Харківській (2111 грн/га) та Сумській (2100,2 грн/га) областях. Однак порівнюючи орендну плату з нормативною грошовою оцінкою, відсоткова ставка орендної

плати в багатьох регіонах складає навіть менше 3,0 % (рис. 1).

Однак, якщо порівняти частку орендної плати за земельні частки сільськогосподарського призначення (державної форми власності) за результатами торгів від їх нормативної грошової оцінки бачимо, що норма капіталізації таких земель сягнула у 2017 році 14,4 % (рис. 2). Такий показник наближений до облікової ставки Національного банку України — 14,5 %. Це пояснюється розповсюдженням практики передачі земельних ділянок державної власності у користування через механізм аукціонів.

Світова практика свідчить про оцінку вартості земель засновану переважно на значенні попиту і пропозиції [10]. Однак сучасна система формування ціни на земельні ділянки сільськогосподарського призначення не відповідає цьому принципу. В таких умовах очевидно є потреба в активізації процесів капіталізації земельних ресурсів агросфери з метою підвищення їх вартості та у форму фінансових активів. При цьому актуальним питанням є формування системи інституціонального забезпечення капіталізації земельних ресурсів агросфери із метою підвищення ефективності управління ними за умов, коли акцент зміщується на отримання системного ефекту від трансформації земельно-ресурсного капіталу у вартісну форму.

На практиці серед головних інструментів капіталізації виділяють наступні [5; 6]: концентрація (корпоратизація), фінансизація та сек'юритизація. Найбільш поширеним способом введення в оборот некапіталізованих елементів національного багатства є механізм сек'юритизації активів, який розглядається як спосіб "перетворення" незадіяних активів у такі, що обертаються, за допомогою фондових ринків [11]. Іншими слова-

ми сек'юритизація є фінансовим інструментом перетворення ресурсу в актив, за допомогою фондових ринків шляхом надання цьому ресурсу форми ліквідних цінних паперів.

Фінансизація стосовно земельних ресурсів визначають як процес набуття останніми фінансових вимірів їх вартості. Процес фінансизації націлений на отримання нефінансовими земельними ресурсами еквівалентної своїй вартості функцій капітального фінансового активу, що обертаються на фінансових ринках. Фінансизація сфери сільськогосподарського землекористування в організаційному аспекті передбачатиме створення інституціональних умов для залучення земельних ресурсів у господарський процес через процес їх капіталізації з метою нарощування капіталу в аграрному секторі шляхом часткової заміни їх в обігу похідними фінансовими активами [11].

Корпоратизація земельних відносин в сільському господарстві передбачає концентрацію природного капіталу, а також формуванню системи збалансованого аграрного землекористування, розвитку та вирішенню соціально-економічних і екологічних проблем сільських територій. При цьому передумовою підвищення еколого-економічної ефективності виробництва в умовах корпоратизації є дієве інституціональне забезпечення права власності та права користування землями [7].

Концентрація земельних ресурсів має цілий ряд переваг, адже в переважній більшості випадків найвища ефективність сільськогосподарського виробництва досягається у великих за розмірами господарствах і пов'язана з такими чинниками: синергетичний ефект; ефект масштабу, який проявляється в довгостроковому періоді через зниження витрат в розрахунок на одиницю продукції за рахунок зростання масштабів виробництва; великий потенціал щодо застосування інновацій та наукових розробок; більш ефективно використання земельних ресурсів за рахунок застосування науково обгрунтованих сівозмін та інноваційних технологій [7].

Імплементатії вищезгаданих принципів землегосподарування дозволяє забезпечити оптимальне розміщення і використання наявних земельних ресурсів в фінансового простору з метою максимізації їх вартості та доходу. Цей процес має бути забезпеченим шляхом організації кластерно-корпоративних форм господарування.

Важливим інструментом капіталізації земельних ресурсів у сільському господарстві є консолідація земель. Напрями ефективної консолідації земель мають передбачати низку екологічних і соціально-економічних вимог щодо територіальних умов землекористування, а також орієнтуватися на збалансування інтересів всіх учасників земельних відносин з розмежуванням підходів, завдань та принципів реорганізації структури угідь та виробництв.

Логічна схема капіталізації сільськогосподарських земель, шляхом їх сек'юритизації та подальшої фінансизації передбачає реалізації певних заходів в межах таких основних етапів [1; 11; 12]:

— оцінка та алокацію ресурсів, рамках яких відбувається специфікація прав власності на них та створення диверсифікованого пулу активів;

— максимально можлива концентрація земельних ресурсів шляхом консолідації та організації кластерно-корпоративних форм господарування;

— формування корпоративних господарських структур з управління земельними ресурсами, як активами;

— створення компаній спеціального призначення для управління фінансовою складовою землекористувань SPV (special purpose vehicle), зокрема формування та емісія фінансових активів, в основі яких лежить земельні ресурси, формування пулів активів, управління на фінансових ринках, створення інститутів спільного інвестування, емісія цінних паперів тощо;

— формування та відтворення фінансових ресурсів шляхом рефінансування пулу активів на ринку капіталів або грошовому ринку за допомогою випуску цінних паперів.

У процесі практичної реалізації вказаних етапів, як зазначають М.А. Хвесик та І.К. Бистряков [12, с. 36] "варто зосередити увагу на фінансах як засобі мобілізації капіталу для інвестицій". Капітал може бути отриманий від банків, розміщення цінних паперів, оренди, державного фінансування, облігацій промислового розвитку, венчурних компаній, акредитивів, векселів, ф'ючерсів тощо. Він не обов'язково повинен перебувати у власності його розпорядника та нерідко є запозиченим у тій чи іншій формі [5].

З метою підвищення капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві необхідно враховувати особливості їх функціонування в сучасних умовах економіки, а також екологічні особливості території. В результаті дослідження глибинних причин зміни капіталізації можна виділити наступні методи, щоб забезпечити зростання капіталізації: вартісні; фінансові; корпоративні методи; біржові методи. Фінансові методи підвищення капіталізації корпорації припускають розробку фінансових інструментів по комерціалізації активів, що забезпечують збільшення ринкової вартості землекористувань і зміцнення її позицій в конкурентній боротьбі.

Варто відмітити, що важливим елементом удосконалення фінансово-економічного інструментарію капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві є модернізація нормативно-правової бази у сфері застави та сек'юритизації [12—14], включаючи капіталізацію активів шляхом перетворення активу на біржовий товар, а також випуск забезпечених цінних паперів. Істотним є на також інформаційне забезпечення, що включає різноманітну інформацію щодо економічних, екологічних, комерційних та інших характеристик земельних ресурсів, зокрема необхідно сформувати перелік видів активів, які можуть бути сек'юритизовані за рахунок капіталізації.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, для ефективної ринкової капіталізації земель сільськогосподарського призначення як механізму інвестиційного забезпечення аграрного сектора економіки необхідним є вдосконалення фінансово-економічного інструментарію цього процесу з метою надання земельним ресурсам агросфери форми

фінансових активів. Провідну роль у цьому питанні відіграє гнучке та ефективне інфраструктурне забезпечення, побудоване із врахування специфіки товару (земельні ділянки), особливо на етапі становлення ринку. Тобто завданнями інфраструктурного забезпечення ринку капіталізації земельних ресурсів в сільському господарстві є нагромадження та відтворення капіталу шляхом рефінансування пулу активів на фінансових ринках.

Література:

1. Третяк Н.А. Окремі аспекти механізмів управління капіталізацією земельних ресурсів // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. — 2014. — № 1—2. — С. 11—21.
2. Ібатуллин Ш.І., Степенко О.В., Сакаль О.В. та ін. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. — К.: ІЕПСР НАНУ, 2012. — 52 с.
3. Сохнич А., Сохнич О. Розробка ефективних інструментів капіталізації земельних ресурсів // Землевпорядний вісник. — 2014. — № 2. — С. 34—35.
4. Ступень О.І. Оцінка інноваційного потенціалу в контексті капіталізації земельно-господарських систем // Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія: Економіка АПК. — 2014. — № 21 (1). — С. 266—271.
5. Ступень О.І. Кластеризація земельно-господарських систем // Економіст. — 2014. — № 2. — С. 41—43.
6. Ступень О.І. Фінансизація земельно-господарських систем: зарубіжний досвід // Збалансоване природокористування. — 2014. — № 1. — С. 116—121.
7. Капіталізація природних ресурсів: монографія; за заг. ред. М.А. Хвесика. — К.: ІЕПСР НАНУ, 2014. — 268 с.
8. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: Спільний Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах та інших органів влади від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 15. — С. 154.
9. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831 // Офіційний вісник України офіційне видання. — 2016. — № 93. — С. 131.
10. Capitalizing on Natural Resources: New Dynamics in Financial Markets // The Sustainability Forum Zurich. Zurich. — 2008. — 39 p.
11. Клиновий Д.В. Концептуальні засади та провідні фактори капіталізації природних ресурсів як джерела національного багатства України // Вісник Міжнародного науково-технічного університету. Серія: економіка. — 2012. — № 3 (6). — С. 34—38.
12. Хвесик М.А., Бистряков І.К. Фінансово-економічні важелі капіталізації природних ресурсів у контексті забезпечення прибуткового природокористування // Фінанси України. — 2014. — № 5. — С. 29—47.
13. Шкуратов О.І. Роль земельної іпотеки в кредитуванні сільськогосподарських товаровиробників // Економіст. — 2011. — № 10. — С. 12—13.
14. Пилипів В.В. Проблемні аспекти капіталізації природних ресурсів в системі територіального управління // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 15. — С. 42—45.

References:

1. Tretiak, N.A. (2014), "Separate aspects of the mechanisms of management of capitalization of land resources", Land management, cadastre and land monitoring, vol. 1—2, pp. 11—21.
2. Ibatullin, Sh.I. Stepenko, O.V. Sakal, O.V. ta in. (2012), Mekhanizmy upravlinnia zemelnymy vidnosynamy v konteksti zabezpechennia staloho rozvytku [Mechanisms of land relations management in the context of sustainable development], Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
3. Sokhnych, A. and Sokhnych, O. (2014), "Development of effective tools for capitalization of land resources", Zemlevporiadnyi visnyk, vol. 2, pp. 34—35.
4. Stupen, O.I. (2014), "Estimation of innovative potential in the context of capitalization of land-economic systems", Visnyk Lvivskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Serii: Ekonomika APK, vol. 21 (1), pp. 266—271.
5. Stupen, O.I. (2014), "Clusterization of Land Economic Systems", Economist, vol. 2, pp. 41—43.
6. Stupen, O.I. (2014), "Financing of land-economic systems: foreign experience", Balanced Nature Using, vol. 1, pp. 116—121.
7. Khvesyk, M.A. ed. (2014), Kapitalizatsiia pryrodnykh resursiv: monohrafiia [Capitalization of natural resources: monograph], Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
8. State Committee of Ukraine for Land Resources and other authorities (2006), "Joint Order "About the procedure of normative monetary valuation of agricultural land and settlements", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 15, p. 154.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Decree "On approval of the Methodology of normative monetary valuation of agricultural land", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 93, p. 131.
10. Henner Alms, Kai-Uwe Schanz (2008), Capitalizing on Natural Resources: New Dynamics in Financial Markets. The Sustainability Forum Zurich. Zurich. Switzerland
11. Klynovyi, D.V. (2012), "Conceptual foundations and leading factors of capitalization of natural resources as a source of national wealth of Ukraine", Visnyk Mizhnarodnoho naukovo-tekhnichnoho universytetu. Serii: ekonomika, vol. 3 (6), pp. 34—38.
12. Khvesyk, M.A., and Bystriakov I.K. (2014), "Financial and economic leverage of capitalization of natural resources in the context of ensuring the profitable use of natural resources", Finance of Ukraine, vol. 5, pp. 29—47.
13. Shkuratov, O.I. (2011), "The Role of Land Mortgage in Lending to Agricultural Producers", Economist, vol. 10, pp. 12—13.
14. Pylypiv, V.V. (2011), "Problematic aspects of capitalization of natural resources in the system of territorial administration", Investytsi: praktyka ta dosvid, vol. 15, pp. 42—45.

Стаття надійшла до редакції 03.12.2018 р.

В. П. Онищенко,
к. е. н., доцент, доцент кафедри бухгалтерського обліку, оподаткування та аудиту,
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.26

ПОРІВНЯННЯ ОБЛІКОВИХ МОДЕЛЕЙ ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ТА ПОДАТКУ НА ВИЛУЧЕНИЙ КАПІТАЛ: ЗАЛИШИТИ ЧИ ЗАМІНИТИ?

V. Onyschenko,
PhD, Associate Professor, Department of Accounting, Taxation and Audit,
Chernihiv National Technological University

COMPARISON OF ACCOUNTING MODELS OF THE INCOME TAX AND THE EXIT CAPITAL TAX

Порушено проблему існування офшорів як способу оптимізації оподаткування. Визначено основні елементи діючої облікової моделі з податку на прибуток. Розглянуто базову модель розрахунку податку на прибуток в Україні. Також виділено супутні податкові механізми цієї облікової моделі: податкові різниці, трансфертне ціноутворення, податок на доходи нерезидентів, оподаткування дивідендів. Принцип "витягнутої руки" означає наближення цін, які були використані у таких операціях до того рівня, як би ця операція відбулася у ринкових умовах без відсутності будь-якого впливу на операцію. Показано, що ці елементи можуть бути використані для боротьби з офшорами. Розглянуто облікову модель податку на виведений капітал. Показано, що при виплаті дивідендів податкове навантаження при податку на виведений капітал навіть зменшується, а не збільшується. Поставлено питання про доцільність впровадження податку на виведений капітал, якщо ефект на стільки сумнівний.

The author raises a problem of the existence of offshores as a way of optimizing taxation. In Ukraine, it is a great problem for economy. Ukrainian government and the President of Ukraine proposed to implement the exit capital tax instead of existing income tax as a solution of this problem. The author discusses this idea from accountant's point of view. The answer how to calculate these taxes you can find in this article. The basic elements of the current accounting model for income tax are determined. The author distinguished the addicted tax mechanisms of this accounting model: tax differences, transfer pricing, non-resident tax revenue, dividend taxation. In transfer pricing control of non-resident operation the businesses must use the "arm's length principle". This means to correct prices that are used in such operations for the level that this operations would take place in market conditions without any impact on the operation. The author shows that these mechanisms can be used to deal with offshores even in current tax exit capital model. The author describes the accounting model of the exit capital tax from law project. The interesting fact here than when dividends are paid, the tax burden if to use the exit tax capital tax even decreases rather than increases. The author rises question of expediency of the implementation of the exit capital tax, if the effect is so much questionable. Based on this study, the author agrees with the positions of the IMF, the World Bank

and V. Sheremeta. The following conclusion is drawn: even with the use of existing concomitant mechanisms for the accounting model of income tax (tax differences, transfer pricing, repatriation tax, dividend taxation), it is possible to deal with offshore. There are all tools for this. The income tax is a tax what is well-tested global practice that is used by most of the developed countries in Europe and the United States. Replacing the income tax with the tax on the exit capital tax by itself will not be able to handle the revenue side of the State Budget, and the impact on economic growth is questionable and underserved. However, the losses of the State Budget and the costs of introducing the administration of the new tax are obvious.

Ключові слова: податок на прибуток, податок на виведений капітал, податок на доходи нерезидентів, офшор, трансфертне ціноутворення, принцип витягнутої руки, податкові різниці, оптимізація оподаткування.

Key words: income tax, exit capital tax, non-resident income tax, offshore, transfer pricing, arm's length principle, tax differences, optimization of taxation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ситуація, що склалася з існуючою моделлю податку на прибуток в Україні зводиться до того, що чималий сегмент суб'єктів господарювання прагнуть оптимізувати своє податкове навантаження. Це зводиться в цілому до 2-х схем: подрібнення бізнесу для виведення частини підприємств на спрощену систему оподаткування (єдиний податок) або офшоризація. Остання схема полягає у використанні таких моделей бізнес-процесів, що спричиняють перерозподіл прибутку на підприємства-нерезиденти, які знаходяться у країнах, що мають більш низькі ставки податку на прибуток або взагалі не сплачують такий. Офшорні схеми оптимізації оподаткування широко використовуються не тільки українськими власниками бізнесу, але й закордоном. Варто згадати скандали навколо бізнесу Дональда Трампа або сплату податків корпорацією Apple — їх усіх обвинувачували у використанні офшорів. Як спосіб позбавитися від даної проблеми розглядається зараз заміна податку на прибуток на податок на виведений капітал. Принаймні цей тезис можна почути у виступах Президента України та урядовців, які підтримують введення нового податку в Україні, можливо, і з 2019 року. Чи дійсно це так? У чому ж різниця між обліковою моделлю оподаткування податком на прибуток та моделлю податку на виведений капітал? Це є актуальним питанням на сьогодні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження даного питання науковцями досить поверхневі і навіть не торкаються глибини оновленого проекту розділу III Податкового кодексу України (далі — ПКУ) щодо податку на виведений капітал, глибини діючої нині моделі оподаткування податком на прибуток (чинний розділ III ПКУ) та знаходяться здебільшого на поверхні тезису "це втрата надходжень Держбюджету, але все одно ж буде позитивний вплив". По-суті, це не є результатом наукового пошуку та аналізу, а простим повторенням тезисів Президента України та уряду та не спирається на дослідження бази оподаткування та податкових платежів. Серед останніх публікацій з даної тематики можна назвати публікації Левченко Н.М. [1], Савченко А.М. та І.А. Гудим [2], Соколенко В.А. [3].

Однак серед наявних робіт можна виділити працю Шеремета В. [4], де дається дійсно критична оцінка по-

датку на виведений капітал і в певних аспектах ми продовжимо деякі думки та ідеї автора, але дещо з іншої точки зору — облікової площини, під якою розуміємо відповідь на питання: як розраховується податок та які механізми для цього існують?

ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

До проблем податку на прибуток і податку на виведений капітал можна підійти не тільки "згори вниз" — погляду цифр податкових надходжень та певних загальних уявлень про офшор чи загальні ідеї оподаткування, а "знизу вгору" — мікрорівня, рівня звичайного бухгалтера, який нараховує та сплачує податки й глибоко проникнутий такими "дрібницями", як механізм оподаткування тої чи іншої господарської операції. І такий погляд дасть змогу дати відповідь на питання: а чи дійсно облікова модель оподаткування податком на прибуток та супутні до нього податкові механізми на стільки безнадійна, що його треба замінити на новітній та поки що сумнівний податок на виведений капітал.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є розв'язання питання, чи дійсно модель податку на прибуток у порівнянні з податком на виведений капітал на стільки неефективна у боротьбі з офшорами, що треба здійснити в Україні заміну податку на прибуток податком на виведений капітал. Для цього ставиться завдання порівняти облікові моделі обох податків, механізми, що використовуються для їх розрахунку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Діюча облікова модель податку на прибуток в Україні з 2015 року у цілому відповідає існуючій європейській практиці і полягає в 3-х кроках (розділ III ПКУ [5]):

— визначається фінансовий результат до оподаткування за правилами бухгалтерського обліку (джерело інформації — Звіт про фінансові результати, який складений за національними стандартами бухгалтерського обліку або Міжнародними стандартами фінансової звітності);

— підприємства, які не враховують так звані податкові різниці, одразу множать згаданий фінансовий ре-

Таблиця 1. Облікова модель податку на прибуток підприємств

Базова облікова модель податку на прибуток		
Ключові елементи	Модель	Хто застосовує
Доходи – за правилами П(С)БО або МСФЗ; Витрати – за правилами П(С)БО або МСФЗ	(Доходи – Витрати – Збитки минулих років) × 0,18	Підприємства, які мають виручку ≤ 20 млн грн
Супутні податкові механізми		
Податковий механізм коригування фінрезультату на податкові різниці		
Податкова різниця – «заборонені» правилами ПКУ доходи або витрати	(Доходи – Витрати – Збитки минулих років ± Податкові різниці) × 0,18	Підприємства, які мають виручку > 20 млн грн
Коригування трансфертного ціноутворення (ТЦУ)		
Здійснюється коригування цін по операціях, які визнані контрольованими (наближення їх до ринкових за «принципом витягнутої руки»)	(Доходи ± коригування виручки за методами ТЦУ – Витрати – Збитки минулих років ± Податкові різниці) × 0,18	Операції з нерезидентами. Вартісним критерієм є підприємства, що мають операції з нерезидентами, обсяг виручки більше 150 млн грн і дохід по операції з одним контрагентом більше 10 млн грн. Також має виконуватися ще хоча б один критерій «по-суті»
Податок на доходи нерезидентів («на репатріацію»)		
Обкладається виплата доходів нерезидентам	Платіж нерезиденту у валюті × курс НБУ на дату виплати × 0,15	Усі платники податку на прибуток, а також платники єдиного податку при виплаті доходів нерезидентам

Таблиця 2. Нинішня модель оподаткування дивідендів у платників податку на прибуток

Податок/обов'язковий платіж	Виплата дивідендів:			
	резидентам		нерезидентам	
	юрособам	фізособам	юрособам	фізособам
Авансовий внесок з податку на прибуток	18%	–	18%	–
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	–	5%	–	5%
Військовий збір	–	1,5%	–	1,5%
Податок на репатріацію	–	–	15%	–

зультат (прибуток) на ставку податку на прибуток (18%). Попередньо при розрахунку податку вони можуть зменшити фінрезультат на збитки минулих років;

— підприємства, які зобов'язані враховувати податкові різниці, попередньо здійснюють коригування фінансового результату до оподаткування на податкові різниці. До таких підприємств належать ті, в яких виручка від реалізації перевищує 20 млн грн.

Податкові різниці у відношенні податку на прибуток — це прибирання з бухгалтерського фінрезультату

впливу тих доходів та витрат, які заборонені правилами ПКУ, наприклад, доходів від обліку фінансових інвестицій за методом участі в капіталі, результатів дооцінки основних засобів, списання дебіторської заборгованості за "неподатковими" правилами, різної бази нарахування амортизації (за стандартами бухгалтерії та правилами ПКУ) тощо.

Враховуючи вищевикладене, сам процес визначення доходів і витрат та загального фінрезультату ми будемо називати "базовою обліковою моделлю" податку на прибуток. Механізм же застосування податкових різниць назовемо "супутнім податковим механізмом". Але це не єдиний супутній механізм коригування. Наведемо їх усі в таблиці 1 та пояснимо детальніше.

З таблиці 1 бачимо, що є ще:

— коригування фінрезультату на основі застосування правил трансфертного ціноутворення, що стосується виключно операцій з нерезидентами. Принцип "витягнутої руки" означає наближення цін, які були використані у таких операціях, до того рівня, як би ця операція відбулася у ринкових умовах без відсутності будь-якого впливу на операцію. Якщо податкове зобов'язання після перерахунку виявилось вищим, до підприємство має доплатити податок на прибуток та подати Звіт про контрольовані операції. До критеріїв "по-суті" зокрема належить і попадання нерезидента до низькоподаткової країни або наявність у нього такої організаційно-правової форми, що дозволяє не сплачувати податок на прибуток, також коли платник податку та нерезидент є пов'язаними особами (більш детально трансфертне ціноутворення викладено автором у публікації [6]);

Таблиця 3. Боротьба з офшорами шляхом використання супутніх податкових механізмів податку на прибуток

Податковий механізм	Боротьба з офшорами (авторський коментар)
Податкові різниці	Можливість не визнати певні витрати та збільшити фінрезультат до оподаткування. Наприклад, щодо тих же відсотків по фінансовим кредитам від нерезидентів по завищеним ставкам. Хоча щодо нерезидентів також можуть бути застосовані методи трансфертного ціноутворення
Трансфертне ціноутворення щодо контрольованих операцій	Шляхом зменшення вартісних критеріїв щодо визнання операцій контрольованими можна охопити більшу кількість суб'єктів, які мають застосовувати принцип «витягнутої руки» щодо цін по операціях з нерезидентами
Податок на доходи нерезидентів	Знову ж можна змінювати ставки цього податку по окремих операціях з нерезидентами, наприклад, щодо роялті чи тих же дивідендів. Можна оподатковувати внески до статутних капіталів до суб'єктів нерезидентів. Можна підняти ставку по тим країнам, куди спостерігається великий відтік капіталу за даними ДФС
Оподаткування дивідендів	Також можна змінювати ставки, наприклад, збільшити податок на репатріацію, ввести даний податок щодо дивідендів фізособам-нерезидентам. Можна також змінити ставку ПДФО щодо виплат певним особам

Таблиця 4. Облікова модель податку на виведений капітал*

Група операцій	Господарські операції, щодо виведення ресурсів, які оподатковуються	Податок на виведений капітал
Операції з виведення капіталу	Дивіденди, які сплачуються неплательнику ПВК (при сплаті фізособам ПДФО і військового збору не буде)	×0,15
	Повернення вкладів власнику (неплательнику ПВК) у різниці між вартістю повернення та вартістю вкладу	
Операції, які прирівняні до виведення капіталу	Виплата процентів, штрафів нерезидентам з держав з низькими ставками податку на прибуток або нерезидентам, що є пов'язаними особами	×0,20
	Виплати за договорами страхування закордон страховикам-нерезидентам	
	Сплата роялті, здійснення фінансових інвестицій закордон, перекази на рахунки в іноземних банках з рахунку в українському банку	
	Надання безповоротної фінансової допомоги, безоплатна передача майна та інші прирівняні операції	
	Внески до статутного капіталу, які здійснюються неплательником ПВК	
	Придбання товарів, робіт, послуг у платників єдиного податку, які є пов'язаними особами	
Операції з пов'язаними особами-нерезидентами	Погашення боргових зобов'язань, крім тих, що оподатковуються по ставці 20% (див. вище)	×0,05
Операції з іншими платниками ПВК	Виплата дивідендів, повернення внесків до статутного капіталу	—
	Сплата роялті, використання трансфертних цін	
	Фінансова допомога, відсотки та інші прирівняні платежі	
Прибуток підприємства	Фінансовий результат – прибуток	—

Джерело: *більш детально в [9].

— обкладання виплат нерезидентам податком "на репатріацію". Це дещо стара назва, яка прижилася на практиці щодо податку на доходи нерезидентів. Цей податок потрапляє до Податкової декларації з податку на прибуток та вважається його частиною (більш детально нарахування та сплата даного податку з заповненням відповідного додатку до Податкової декларації автором розкрито в [7]). Базова ставка такого податку 15%. Однак, існують ще й інші ставки, наприклад, 20% щодо сплати за рекламу, 5% щодо сплати процентів по позикам та фінансовим кредитам, 0%, 4%, 12% щодо договорів страхування ризиків. Також міжнародні угоди можуть передбачати усунення подвійного оподаткування, наприклад, сплата дивідендів у Польщу оподатковується за ставкою 5%.

Для подальших висновків наведемо ще існуючий порядок оподаткування дивідендів, які є однією з форм виведення капіталу (таблиця 2).

Як бачимо, супутні механізми щодо існуючої облікової моделі податку на прибуток мають можливість впливати на такі господарські операції, які часто пов'язують зі створенням офшорів та оптимізацією оподаткування: сплата дивідендів, різні оборотки зі страховими договорами, використання збитків минулих періодів, застосування спеціальних цін для перерозподілу прибутку на свої підприємства в низькоподаткових країнах (офшорів), використання кредитних схем з нерезидентами.

Можливості супутніх податкових механізмів щодо боротьби з офшорами наведено в таблиця 3.

Щодо таблиці 3, то вона не містить конкретних пропозицій чи заходів, вона тільки показує, що навіть нинішня облікова модель податку на прибуток містить механізми щодо боротьби з офшорами. Конкретну інформацію щодо податкових схем та щодо найбільш важливих напрямів боротьби, без сумніву, має ДФС. Вона може розробити та внести пропозиції щодо оподаткування ключових операцій, які призводять до відтоку

капіталу, навіть в рамках діючої моделі податку на прибуток. Однак, що ж нам пропонується? Пропонується заміна податку на прибуток на податок на виведений капітал (див. проект нового розділу III до ПКУ в [8]). При введенні податку на виведений капітал (ПВК) об'єктом оподаткування стануть операції між платниками та неплательниками податку на виведений капітал. Нижче в таблиці 4 наведена суть облікової моделі ПВК.

З таблиці 4 бачимо, що оподатковуються ПВК здебільшого платежі нерезидентам. У ситуації, коли підприємство не мало операцій, що є виведенням капіталу або прирівняними до них, наприклад, виплата дивідендів була, але тільки платникам ПВК, то податку взагалі не буде. І податку на прибуток також не буде. Неплательники податку на виведений капітал — це фізичні особи, фізособи-підприємці загальної системи, єдино-податники як фізичні особи, так і підприємці. Більш детально проект нового розділу III до ПКУ та порядок нарахування ПВУ розкрито в авторській публікації [9].

Таким чином, з ПВК виходить наступна суперечлива ситуація:

— з одного боку, підприємства, що не мають оподатковуваних операцій взагалі зі свого прибутку не сплачують податок. Це нібито-то повинно стимулювати економічний ріст;

— з іншого боку, ті ж самі операції, які перераховані в таблиці 4 могли б бути інакше оподатковані з застосуванням супутніх до податку на прибуток механізмів з таблиці 3 (введення нових податкових різниць, трансфертне ціноутворення, збільшення / введення податку на репатріацію). Цим самим теж може досягатися створення бар'єрів на виведення капіталу з підприємства.

Також виникає цікава ситуація з оподаткуванням дивідендів:

— якщо зараз при виплаті дивідендів юрособам-нерезидентам іде сплата податку на прибуток 18% та податку на репатріацію 15%, то їх уже не буде, але буде

один лише ПВК і всього 15%. Виходить, що податкове навантаження на дивіденди (вивід капіталу) стає навіть по факту меншим через відсутність податку на прибуток (!);

— збільшення оподаткування дивідендів по фізичним особам (15% ПВК проти нинішніх 5%+1,5%, — див. табл. 2) можна було б досягти шляхом підняття ПДФО по дивідендам нерезидентам з 5% до 13,5%.

І таких питань постає безліч. Щодо такої переваги як зростання економіки, то В. Шеремета, наприклад, доводить той факт, що "у країнах, які впроваджували податок на виведений капітал у період загальної макроекономічної невизначеності, негативний ефект від фіскальних дизбалансів був більш відчутним, ніж економічний імпульс від додатково вивільнених коштів підприємств" [4, с. 9]. Він також вказує на невідповідність дійсності більшості з окреслених авторами ПВК недоліків податку на прибуток та робить висновок про недоцільність впровадження ПВК [4, с. 5; с. 9]. Не підтримували ПВК і МВФ і Світовий банк, аргументуючи це тим, що в Україні головні проблеми не в системі оподаткування. Очевидно, що впровадження ПВК вимагає одночасного впровадження компенсаторів, а також побудови системи адміністрування нового податку.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

На основі даного дослідження ми погоджуємося з викладеними позиціями МВФ, Світового банку та В. Шеремета. Також напрошується наступний висновок: навіть з використанням діючих супутніх механізмів до облікової моделі з податку на прибуток (податкові різниці, трансфертне ціноутворення, податок на репатріацію, оподаткування дивідендів) можна боротися з офшорами. Для цього є всі інструменти. Податок на прибуток є перевіреним у світовій практиці податком, який використовується більшістю розвинутих країн Європи та США. Заміна податку на прибуток податком на виведений капітал сама по собі не зможе проблеми надходжень Держбюджету, а вплив на економічне зростання є сумнівним і недоведеним. Однак втрати Держбюджету та витрати на впровадження адміністрування нового податку є очевидними.

Вважаємо, що необхідно провести більш ретельне дослідження макроекономічних впливів впровадження нової моделі оподаткування на основі ПВК з економіко-математичним моделюванням та більш широке обговорення переваг і не недоліків податку на прибуток та податку на виведений капітал із залученням провідних фахівців, як з боку наукової спільноти, так і Мінфіну та професіоналів провідних аудиторсько-консалтингових фірм.

Література:

1. Левченко Н.М. Податок на виведений капітал як альтернатива податку на прибуток / Н.М. Левченко, В.М. Помулева, О.В. Боровських // Сталій розвиток економіки. — 2017. — № 2. — С. 169—175.
2. Савченко А.М. Порівняльний аналіз податку на прибуток та податку на виведений капітал: сучасні реалії та перспективи / А.М. Савченко, І.А. Гудим // Інвестиції. — 2018. — № 11. — С. 66—69.

3. Соколенко В.А. Вплив законодавчих змін на податок на прибуток підприємств / В.А. Савченко, А.С. Панченко // Вісник НТУ "ХПІ". — 2016. — № 43 (1215). — С. 85—89.

4. Sheremeta V. Exit Capital Tax as Alternative of Corporate Income Tax / В. Шеремета // Innovative Solutions in Modern Science. — 2017. — № 7 (16). — С. 1—13.

5. Податковий Кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

6. Онищенко В. Трансфертне ціноутворення 2018. URL: <https://www.golovbukh.ua/article/7095-transfertne-tsnoutvorenniya-2018>

7. Онищенко В. Додаток ПН: податок на доходи нерезидентів. URL: <https://www.golovbukh.ua/article/7192-dodatok-pn-podatok-na-dohodi-nerezidentv>

8. Проект Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податку на виведений капітал". URL: <https://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Проект%20Закону.pdf>

9. Онищенко В. Податок на виведений капітал замість податку на прибуток 2019. URL: <https://www.golovbukh.ua/article/7344-podatok-na-vivedeniy-kapital-zamst-podatku-na-pributok-protses-zapushcheno>

References:

1. Levchenko, N.M. Pomulieva, V.M. and Borovskiykh, O.V. (2017), "Tax on withdrawn capital as an alternative to income tax", vol. 2, pp. 169—175.
2. Savchenko, A.M. and Hudym, I.A. (2018), "Comparative analysis of income tax and tax on the shown out capital: modern realities and prospects", Investysii, vol. 11, pp. 66—69.
3. Sokolenko, V.A. (2016), "The impact of legislative changes on income tax", Bulletin of NTU "KHPI". Series: Actual problems of management and financial-economic activity of the enterprise, vol. 43, pp. 85—90.
4. Sheremeta, V. (2017), "Exit Capital Tax as Alternative of Corporate Income Tax", Innovative Solutions in Modern Science, vol. 7, pp. 1—13.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Tax Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 29 October 2019).
6. Onyshchenko, V. (2018), "Transfer pricing 2018", available at: <https://www.golovbukh.ua/article/7095-transfertne-tsnoutvorenniya-2018> (Accessed 29 October 2019).
7. Onyshchenko, V. (2018), "Tax on non-resident income", available at: <https://www.golovbukh.ua/article/7192-dodatok-pn-podatok-na-dohodi-nerezidentv> (Accessed 29 October 2019).
8. KM Portal (2018), "Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine with regard to the Tax on Dividends", available at: <https://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Проект%20Закону.pdf> (Accessed 29 October 2019).
9. Onyshchenko, V. (2018), "Tax on withdrawn capital instead of income tax Exit Capital Tax 2019", available at: <https://www.golovbukh.ua/article/7344-podatok-na-vivedeniy-kapital-zamst-podatku-na-pributok-protses-zapushcheno> (Accessed 29 October 2019).

Стаття надійшла до редакції 03.12.2018 р.

УДК 657.421

Ю. В. Подмешальська,
к. е. н., доцент, доцент кафедри обліку, аналізу, оподаткування та аудиту,
Запорізька державна інженерна академія, м. Запоріжжя
В. А. Степаненко,
магістрант кафедри обліку, аналізу, оподаткування та аудиту,
Запорізька державна інженерна академія, м. Запоріжжя

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.31

ОБЛІК ВИТРАТ НА ЗБУТ

Yu. Podmeshalska,
Candidate of Economic Sciences, associate professor, associate professor of Zaporizhzhya State Engineering Academy,
Department of Accounting, Analysis, Taxation and Audit, Zaporizhzhya
V. Stepanenko,
master of Zaporizhzhya State Engineering Academy, Department of Accounting, Analysis, Taxation and Audit, Zaporizhzhya

ACCOUNTING FOR SALES COSTS

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти фінансового обліку витрат на збут відповідно до чинного законодавства, проведений аналіз витрат на збут відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та Методичних рекомендацій з формування складу витрат та порядку їх планування в торговельній діяльності. Проведено аналіз класифікації витрат на збут. Аналіз наведеного переліку витрат на збут свідчить, що перелік відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та відповідно до Методичних рекомендацій відрізняється. Для організації фінансового обліку витрат на збут пропонується обирати Методичні рекомендації в частині, яка не суперечить П(С)БО 16 "Витрати". Однак для забезпечення інформативності облікової інформації, витрати на збут пропонується упорядкувати. У зв'язку з чим, на законодавчому рівні пропонується визначити класифікаційні групи витрат на збут, що зробить синтетичний та аналітичний облік витрат на збут більш ефективним.

Запропонована класифікація витрат на збут відповідає переліку витрат відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та означає, що класифікація витрат не порушує нормативні вимоги. При цьому статті витрат суб'єкт господарювання може доповнювати відповідно до своїх потреб і умов діяльності. До переваг запропонованої класифікації витрат слід віднести такі: виділені п'ять груп витрат на збут за певними ознаками, що спрощують фінансовий облік; маркетингові втрати виділені в окрему групу; кожна група має свої об'єкти обліку; облік за групами посилює контроль за понесеними витратами на збут; інформація про витрати на збут більш систематизована і дозволяє проводити аналіз використання витрат на збут відповідно до кожної групи й в розрізі кожної групи; організація синтетичного та аналітичного обліку витрат на збут дозволяє зробити облік більш раціональним та якіснішим; нема потреби вводити додаткові рахунки.

Для узагальнення інформації про витрати на збут та контролю їх рівня на підприємстві нами пропонується форма відомості обліку витрат на збут. Корисність запропонованої відомості полягає у тому, що відомість містить необхідну інформацію для управління витратами на збут, має необхідну інформацію для контролю та аналізу витрат як у поточному періоді, так і за звітний період.

The article discusses the financial accounting of sales costs in accordance with the current legislation, and analyzes the sales expenses according to P(C)BO 16 "Costs" and Methodological Recommendations on the composition of expenses and the order of their planning in trade activities. For the organization of financial accounting of expenses on sales, it is suggested to choose the Methodological recommendations in the part that does not contradict P(C)BO 16 "Costs". However, in order to ensure that the accounting information is informative, it is proposed to streamline sales costs. In connection with this, at the legislative level it is proposed to determine the classification groups of sales costs, which will make the synthetic and analytical accounting of the costs of sales more efficient.

The proposed classification of sales costs corresponds to the list of expenses in accordance with P(C)BO 16 "Costs" and means that the classification of costs does not violate regulatory requirements. But the cost items of the entity can be supplemented in accordance with their needs and conditions of activity. The advantages of the proposed classification of costs should include the following: allocated five groups of sales costs on certain features that simplify financial accounting; marketing losses are allocated to a separate group; Each group has its objects of accounting; accounting for groups increases control over incurred expenses on sales; information on sales costs is more systematic and allows you to analyze the use of sales costs according to each group and in the context of each group; the organization of synthetic

and analytical accounting of expenses on sales allows accounting to be more rational and better; there is no need to enter additional accounts.

To summarize information on sales costs and control their level at the enterprise, we offer a form of accounting for sales costs. The usefulness of the proposed information is that the note contains the necessary information to manage the costs of sales, has the necessary information for monitoring and analysis of costs both in the current period and in the reporting period.

Ключові слова: витрати на збут, фінансовий облік, контроль, класифікація витрат, фінансова звітність, аналіз.

Key words: cost of sales, financial accounting, control, cost classification, financial reporting, analysis.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах розвитку підприємств в Україні, оптимізація збутової діяльності є важливим резервом посилення позицій виробника на продовольчому ринку, необхідною умовою збільшення обсягів реалізації та підвищення ефективності збуту.

Витрати на збут — це сукупність усіх витрат підприємства, які не пов'язані з виробництвом, а пов'язані зі збутом продукції підприємством. Витрати на збут потребують своєчасного, повного та об'єктивного відображення в обліку. Господарські процеси неможливі без належного обліку витрат на збут, оскільки облікова інформація є визначальною для обґрунтування управлінських рішень та моніторингу їх виконання. Однак підприємства не завжди приділяють належну увагу цій ділянці обліку, що позначається на якості облікової інформації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання обліку витрат на збут розглядаються у наукових статтях, обговорюються на наукових та практичних конференціях, висвітлюються в навчальній літературі. Облік витрат на збут висвітлюють такі відомі вчені: Ф.Ф. Бутинець, В.А. Дерій, Н.М. Ткаченко, А.П. Макаренко, А.В. Шиманська, І.В. Мельничук, О.В. Пальчук, Н.М. Нечай, А.О. Шиманська та інші. У наукових працях розглядаються питання класифікації витрат на збут, пропонуються різні підходи до визначення класифікаційних ознак, груп, підходів, але слід зауважити, що єдиної думки з цього питання на сьогодні не існує. Більшість науковців дискутує з приводу поєднання діяльності зі збуту та маркетингу або їх розподілу, виділення окремо витрат на збут та маркетингових витрат. Це свідчить про відсутність єдиних підходів до організації синтетичного, аналітичного обліку витрат на збут, тому питання обліку витрат на збут є актуальними та потребують вирішення.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — дослідження актуальних аспектів обліку витрат на збут з метою підвищення якості та інформативності обліку

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Методологічні принципи формування в фінансовому обліку інформації про витрати підприємства та її розкриття у фінансовій звітності регламентує П(С)БО 16 "Витрати". П(С)БО 16 "Витрати" визначає, що витрати на збут включають витрати, пов'язані з реалізацією (збутом) продукції (товарів, робіт, послуг) та визначає склад

витрат на збут. Методичні рекомендації з формування витрат та порядку їх планування в торговельній діяльності, затверджені наказом Міністерства економіки України 02.03.2010 № 226, визначають статті витрат на збут з детальним поясненням кожної статті. Аналіз переліку витрат на збут відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та Методичних рекомендацій наведено в таблиці 1.

Аналіз наведеного переліку витрат на збут свідчить, що перелік відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та відповідно до Методичних рекомендацій відрізняється. Для організації фінансового обліку витрат на збут пропонується обирати Методичні рекомендації в частині, яка не суперечить П(С)БО 16 "Витрати". Однак для забезпечення інформативності облікової інформації, витрати на збут пропонується упорядкувати. У зв'язку з чим, на законодавчому рівні необхідно визначити класифікаційні групи витрат на збут, що зробить синтетичний та аналітичний облік витрат на збут більш ефективним.

З проведеного нами аналізу публікацій встановлено, що авторами пропонується поділяти витрати на збут на категорію "витрати на збут" та категорію "витрати на маркетинг", шляхом введення двох субрахунків до рахунка 93 "Витрати на збут". На нашу думку, це можливо зробити, але тільки після детального аналізу приналежності операцій до маркетингових та до операцій, пов'язаних із збутом. Наприклад, заробітна плата робітників, зайнятих збутом, і заробітна плата робітників, зайнятих маркетингом, повинна обліковуватися на різних субрахунках. Таким чином, необхідно провести якісний, детальний аналіз розподілу витрат.

На нашу думку, суб'єкт господарювання має право самостійно класифікувати витрати на збут, враховуючи особливості діяльності, галузі, вимоги нормативної бази та інші фактори. У наукових публікаціях обговорюються ознаки, за якими можна класифікувати витрати на збут в певні групи. Наприклад, пропонується поділити витрати на групи:

- основні, додаткові, інші;
- витрати на збут, витрати на маркетинг та інші варіанти;
- основні, допоміжні; маркетингові витрати, витрати на відрядження, інші.;
- витрати на складування продукції та зберігання ТМЦ, витрати на пакування продукції, витрати на транспортування, витрати на управління збутової діяльності.

Класифікація витрат на групи значно спростить організацію синтетичного та аналітичного обліку витрат на збут, посилить контроль за понесеними витратами, надасть змогу проводити аналіз витрат на збут протягом звітного періоду, а не тільки після складання фінансової звітності за звітний період.

Таблиця 1. Склад витрат на збут

П(С)БО 16 «Витрати»	Методичні рекомендації з формування складу витрат та порядку їх планування в торговельній діяльності
Витрати пакувальних матеріалів для затарювання готової продукції на складах готової продукції	Витрати на зберігання, підсортування, обробку, пакування і передпродажну підготовку товарів (продукції)
Витрати на ремонт тари	Витрати на тару
-	Відрахування на соціальні заходи
-	Витрати на оренду основних засобів, інших необоротних матеріальних активів та нематеріальних активів, що забезпечують збут товарів (продукції)
Оплата праці та комісійні винагороди продавцям, торговим агентам та працівникам підрозділів, що забезпечують збут	Витрати на оплату праці персоналу, що забезпечує збут товарів (продукції)
-	Податки, збори та інші передбачені законодавством обов'язкові платежі
Витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг)	Витрати на проведення маркетингових заходів
Витрати на передпродажну підготовку товарів	-
Витрати на відрядження працівників, зайнятих збутом	-
Витрати на утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, пов'язаних зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг (операційна оренда, страхування, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, охорона)	Витрати на утримання основних засобів, інших необоротних матеріальних активів малоцінних швидкозношуваних предметів, що забезпечують збут товарів (продукції)
-	Амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних активів та нематеріальних активів, що забезпечують збут товарів (продукції)
Витрати на транспортування, перевалку і страхування готової продукції (товарів), транспортно-експедиційні та інші послуги, пов'язані з транспортуванням продукції (товарів) відповідно до умов договору (базису) поставки	Витрати на транспортування
Витрати на гарантійний ремонт і гарантійне обслуговування	-
Витрати на страхування призначеної для подальшої реалізації готової продукції (товарів), що зберігається на складі підприємства	-
Витрати на транспортування готової продукції (товарів) між складами підрозділів (філій, представництв) підприємства	-
Інші витрати, пов'язані зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг	Інші витрати на збут

Пропонуємо об'єднати витрати на збут в групи, враховуючи перелік витрат відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" (табл. 2).

Запропонована класифікація витрат на збут відповідає переліку витрат відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та означає, що класифікація витрат не порушує нормативні вимоги. При цьому статті витрат на збут суб'єкт господарювання може доповнювати відповідно до своїх потреб і умов діяльності.

До переваг запропонованої класифікації витрат слід віднести такі:

- виділені п'ять груп витрат на збут за певними ознаками, що спрощують фінансовий облік;
- маркетингові витрати виділені в окрему групу;
- кожна група має свої об'єкти обліку;
- облік за групами посилює контроль за понесеними витратами на збут;
- інформація про витрати на збут більш систематизована і дозволяє проводити аналіз використання витрат на збут відповідно до кожної групи й в розрізі кожної групи;
- організація синтетичного та аналітичного обліку витрат на збут дозволяє зробити облік більш раціональним та якіснішим.

Аналітичний облік витрат на збут здійснюється за кожною статтею витрат, що дозволяє оперативно аналізувати понесені витрати на збут за напрямками, розміром та своєчасно їх коригувати та приймати ефективні управлінські рішення. Для узагальнення інформації про витрати на збут та контролю їх рівня на підприємстві нами пропонується форма відомості обліку витрат на збут (табл. 3). Планування витрат на збут пропонується

Таблиця 2. Пропозиції щодо групування витрат на збут

Групи витрат	Витрати, що входять до групи
Оплата праці та відрядження	- оплата праці працівникам підрозділів суб'єкта господарювання, що забезпечують збут продукції, робіт, послуг; - нарахування на соціальні заходи; - забезпечення виплат відпусток; - витрати на відрядження робітників, зайнятих збутом; - оплата праці та комісійні винагороди продавцям, торговим агентам
Витрати пов'язані з використанням оборотних та необоротних активів	- витрати пакувальних матеріалів для затарювання готової продукції на складах готової продукції; - витрати на утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, пов'язаних зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг (операційна оренда, страхування, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, охорона); - витрати на ремонт тари
Транспортні витрати	- витрати на транспортування, перевалку і страхування готової продукції (товарів), транспортно-експедиційні та інші послуги, пов'язані з транспортуванням продукції (товарів) відповідно до умов договору (базису) поставки; - витрати на транспортування готової продукції (товарів) між складами підрозділів (філій, представництв) підприємства.
Маркетингові витрати	- витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг); - витрати на передпродажну підготовку товарів
Інші витрати	- витрати на страхування призначеної для подальшої реалізації готової продукції (товарів), що зберігається на складі підприємства; - витрати на гарантійний ремонт і гарантійне обслуговування; - інші витрати, пов'язані зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг; - поштові послуги; - інші витрати

Таблиця 3. Форма відомості обліку витрат на збут (фрагмент)

Група витрат	Фактичний рівень витрат на збут в базовому періоді, тис. грн	Фактичний рівень витрат на збут в поточному періоді, тис. грн	Відхилення, тис. грн	Структура, %	Темп зростання витрат на збут, %
1	2	3	4	5	6
1. Оплата праці, в тому числі:					
- оплата праці працівникам підрозділів суб'єкта господарювання, що забезпечують збут продукції, робіт, послуг					
- нарахування на соціальні заходи;					
- забезпечення відпусток					
- витрати на відрядження робітників, зайнятих збутом					
- оплата праці та комісійні винагороди продавцям, торговим агентам					
.....					
.....					
Усього витрат на збут					

здійснювати на підставі витрат на збут попередніх періодів з коригуванням відносно ринкової кон'юнктури. Як приклад, наводяться перша запропонована група витрат на збут, з виділенням окремих статей.

Корисність запропонованої відомості полягає у тому, що відомість містить необхідну інформацію для управління витратами на збут, має необхідну інформацію для контролю та аналізу витрат як у поточному періоді, так і за звітний період. Витрати, які не мають запланованої величини доцільно порівнювати з такими ж витратами за декілька попередніх періодів. Відомість має наочну інформацію про витрати на збут на будь-який період часу для прийняття управлінських рішень, аналізу. А також слід зазначити, що в практичному аспекті, використання відомості не потребує додаткової обробки необхідної інформації для управлінського персоналу. Колонка 3 в запропонованій відомості обліку витрат на збут має контрольне значення: підсумок колонки має збігатися з даними Головної книги, журналу 5, Звіту про фінансові результати, Приміток до фінансової звітності.

Для посилення контролю за понесеними витратами на збут облік витрат на збут доцільно організовувати також за центрами відповідальності, в такому разі виникає необхідність в розробці додаткових регістрів обліку витрат за центрами відповідальності та їх узагальнення для визначення суми фактичних витрат на збут на дату фінансової звітності в розрізі всього підприємства.

ВИСНОВКИ

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти фінансового обліку витрат на збут. Проведено аналіз переліку витрат на збут відповідно до П(С)БО 16 "Витрати" та Методичних рекомендацій формування витрат та порядку їх планування в торговельній діяльності, затверджених наказом Міністерства економіки України 02.03.2010 № 226. Запропоновано класифікацію витрат на збут з розподілом на п'ять груп, що дозволяє більш раціонально та ефективно організовувати облік витрат на збут суб'єктами господарювання різних форм власності. Запропоновано відомість обліку витрат на збут та визначена доцільність цієї форми відомості та її контрольне значен-

ня в порівнянні з регістрами бухгалтерського обліку та формами фінансової звітності. На нашу думку, питання обліку витрат на збут потребують додаткових досліджень та вирішення проблемних питань й на законодавчому рівні.

Література:

1. Дерій В.А. Витрати на збут у системі обліку й аналізу невикористаних витрат / В.А. Дерій // Облік і фінанси. — 2013. — № 4. — С. 20—23.
2. Меліхова Т.О. Обґрунтування функцій внутрішнього та зовнішнього аудиту податків / Т.О. Меліхова // Наука й економіка: науково-теоретичний журнал Хмельницького економічного університету. — Хмельницький, 2010. — Вип. 2 (18). — С. 116—120.
3. Меліхова Т.О. Вплив обліку оренди на рівень фінансової безпеки підприємства / Т.О. Меліхова, Ю.В. Подмешальська // Культура народів Причорномор'я. — Симферополь, 2011. — № 217. — С. 61—63.
4. Пальчук О.В. Облік маркетингових та збутових витрат / О.В. Пальчук, Н.М. Нечай // Наукові праці державного технічного університету. Збірник наукових праць. — Випуск 5. — Частина II. — Кіровоград, 2004.
5. Подмешальська Ю.В. Аналіз сутності категорії запасів з метою ефективного управління / Ю.В. Подмешальська // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". — 2007. — № 579: Проблеми економіки та управління. — С. 237—242. — Бібліографія: 5 назв. — Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/34084>
6. Подмешальська Ю.В. Зарубіжний досвід оподаткування заробітної плати в системі обліку [Електронний ресурс] / Ю.В. Подмешальська, Н.С. Чакалова // Ефективна економіка. — 2016. — № 5. — Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4984>
7. Подмешальська Ю.В. Актуальні аспекти обліку загально-виробничих витрат / Ю.В. Подмешальська, А.М. Дунда // Схід. Аналітично-інформаційний журнал. — Донецьк, 2014. — № 2 (128) березень — квітень. — С. 35—40. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Skhid_2014_2_7
8. Подмешальська Ю.В. Оцінка якості обліку в аудиті / Ю.В. Подмешальська // Вісник Дніпропетровського

університету. Серія "Економіка". — 2011. — Вип. 5 (4). — С. 265—270.

9. Подмешальська Ю.В. Проблеми впровадження інформаційних систем обліку на підприємстві / Ю.В. Подмешальська // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. — 2011. — Вип. 33. — С. 180—185.

10. Подмешальська Ю.В. Удосконалення аудиту управління запасами [Електронний ресурс] / Ю.В. Подмешальська // Ефективна економіка. — 2011. — № 11. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=793>

11. Подмешальська Ю.В. Розробка проекту впровадження інформаційних та технологій обліку на підприємстві / Ю.В. Подмешальська // Економіка і управління. — К., 2012. — № 3 (55). — С. 85—90.

12. Подмешальська Ю.В. Удосконалення оцінки якості внутрішнього контролю на підприємстві / Ю.В. Подмешальська // Економічний вісник ЗДІА: збірник наукових праць. — Запоріжжя, 2012. — № 2. — С. 106—114.

13. Подмешальська Ю. В. Проблеми впровадження інформаційних систем обліку на підприємстві / Ю.В. Подмешальська // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. — 2011. — Вип. 33. — С. 180—185.

14. Подмешальська Ю.В. Удосконалення аудиту управління запасами [Електронний ресурс] / Ю.В. Подмешальська // Ефективна економіка. — 2011. — № 11. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=793>

15. Подмешальська Ю.В. Актуальні питання обліку орендних операцій на підприємстві / Ю.В. Подмешальська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. — 2015. — Вип. 12. — С. 266—270. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2015_12_62

16. Подмешальська Ю.В. Внутрішній аудит як засіб удосконалення обліку та контролю дебіторської заборгованості [Електронний ресурс] / Ю.В. Подмешальська, Р.Ю. Варварін // Економіка та суспільство. — 2016. — № 7. — Режим доступу до журналу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/161.pdf

17. Подмешальська Ю.В. Облік виробничих запасів [Електронний ресурс] / Ю.В. Подмешальська, Є.К. Зайберт // Ефективна економіка. — 2018. — № 3. — Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/71.pdf

18. Шиманська А. Класифікація витрат на збут промислового підприємства / А. Шиманська // Маркетинг в Україні. — 2014. — № 5. — С. 24—28.

References:

1. Deriy, V.A. (2013), "Expenses on sales in the accounting system and analysis of non-production costs", *Oblik i finansy*, vol.4, Ukraine, pp. 20—23.

2. Melikhova, T.O. (2010), "Substantiation of functions of internal and external tax audit", *Nauka y ekonomika: naukovy teoretychny zhurnal Khmelnytskoho ekonomichnoho universytetu*, vol. 2 (18), pp. 116—120.

3. Melikhova, T.O. and Podmeshalska, Y.V. (2011), "Effect of rent accounting on the level of financial security of the enterprise", *Kul'tura narodov Prychernomor'ia*, vol.217, Ukraine, pp. 61—63.

4. Palchuk, O.V. and Nechai, N.M. (2004), "Accounting for marketing and sales expenses", *Naukovi pratsi derzhavnoho tekhnichnoho universytetu. Zbirnyk naukovykh prats*, vol. 5, no. 11.

5. Podmeshalska, Y.V. (2007), "Analysis of the essence of the inventory category for the purpose of effective management", *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Lvivska politekhnika"*: *Problemy ekonomiky ta upravlinnya*, vol. 579, pp. 237—242, available at: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/34084> (Accessed 20 Nov 2018).

6. Podmeshalska, Y.V. and Chakalova, N.S. (2016), "Foreign experience in the taxation of wages in the accounting system", *Efektivna ekonomika*, vol.5, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4984> (Accessed 20 Nov 2018).

7. Podmeshalska, Y.V. and Dunda, A.M. (2014), "Actual aspects of accounting for total production costs", *Skhid. Analitichno-informatsijny zhurnal*, vol.2 (128), pp. 35-40, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Skhid_2014_2_7 (Accessed 20 Nov 2018).

8. Podmeshalska, Y.V. (2011), "Assessment of accounting quality in the audit", *Visnyk Dnipropetrovs'koho universytetu. Seriya "Ekonomika"*, vol. 5 (4), pp. 265—270.

9. Podmeshalska, Y. V. (2011), "Problems of introduction of information systems of accounting at the enterprise", *Problemy i perspektivy rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy*, vol. 33, pp. 180—185.

10. Podmeshalska, Y.V. (2011), "Improve inventory management audit", *Efektivna ekonomika*, vol.11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=793> (Accessed 20 Nov 2018).

11. Podmeshalska Y.V. (2012), "Development of the implementation project of information and accounting technologies at the enterprise", *Ekonomika i upravlinnia*, vol.3 (55), pp.85—90.

12. Podmeshalska, Y.V. (2012), "Improving the assessment of the quality of internal control at the enterprise", *Ekonomichny visnyk ZDIA: zbirnyk naukovykh prats*, vol.2, pp.106—114.

13. Podmeshalska, Y. V. (2011), "Problems of introduction of information systems of accounting at the enterprise", *Problemy i perspektivy rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy*, vol.33, pp. 180—185.

14. Podmeshalska, Y.V. (2011), "Improve inventory management audit", *Efektivna ekonomika*, vol.11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=793> (Accessed 20 Nov 2018).

15. Podmeshalska, Y.V. (2015), "Topical issues of accounting for lease operations at the enterprise", *Scientific Herald of the International Humanitarian University. Series: Economics and Management*, vol.12, pp. 266- 270, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2015_12_62 (Accessed 20 Nov 2018).

16. Podmeshalska, Y.V. and Varvarin, R.Yu. (2016), "Internal audit as a means of improving the accounting and control of accounts receivable", *Economics and Society*, vol.7, available at: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/7_ukr/161.pdf (Accessed 20 Nov 2018).

17. Podmeshalska, Y.V. and Zaybert, E.K. (2018), "Inventory accounting", *Efektivna ekonomika*, vol.3, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6273> (Accessed 20 Nov 2018).

18. Shymanska, A. (2014), "Classification of expenses for sales of industrial enterprises", *Marketing v Ukraini*, vol. 5, pp. 24—28.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2018 р.

С. В. Візіренко,
к. е. н., доцент кафедри обліку і оподаткування,
Запорізький національний технічний університет
О. В. Азаркова,
магістр,
Запорізький національний технічний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.36

ОРГАНІЗАЦІЯ ОБЛІКУ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ГОТОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

S. Vizirenko,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Accounting and Taxation,
Zaporizhzhya National Technical University, Zaporozhye
O. Agarkova,
Master's degree, Zaporizhzhya National Technical University, Zaporozhye

ORGANIZATION OF ACCOUNT OF PROCESS OF REALIZATION OF THE PREPARED PRODUCTS

У статті розглянуто та охарактеризовано теоретичні аспекти методики організації обліку процесу реалізації готової продукції. Метою діяльності підприємств є отримання прибутку, основним джерелом якого є реалізація готової продукції. Процес реалізації готової продукції відіграє важливе значення, оскільки реалізація як складова загального процесу відтворення є завершальним етапом руху продукту зі сфери виробництва у сферу споживання. Ефективність збуту залежить від застосованих збутових стратегій маркетингу підприємства, які в свою чергу визначаються комплексом заходів з формування асортименту товарної продукції, укладанням договорів, стимулюванням збуту, ступенем задоволення споживацьких запитів, ціноутворенням, транспортуванням та іншими організаційними аспектами збутової діяльності.

Розробка й обґрунтування збутової політики підприємства передбачає вирішення таких питань: вибір ринку та оцінювання його місткості; організація системи збуту та визначення необхідного фінансового забезпечення; вибір найбільш придатних каналів та методів збуту; вибір часу виходу на ринок; визначення оптимальних траєкторій руху продукції до споживача; визначення форм та методів стимулювання збуту та необхідних для цього витрат.

Одними з найбільш ефективних засобів стимулювання збуту продукції на ринку є: реклама, технічна після продажна підтримка реалізованої продукції, а також система формування попиту споживачів та їх потреб шляхом встановлення особистих контактів зі споживачами на місцях реалізації.

Результати проведених досліджень переконливо засвідчують, що правильність організації обліку процесу реалізації готової продукції є запорукою достовірності відображення облікової інформації у фінансовій звітності підприємства та безпомилкового визначення результативності діяльності суб'єктів господарювання. Запропоновано деталізувати рахунок 93 "Витрати на збут" субрахунками, які будуть актуальними при організації обліку процесу реалізації готової продукції. Запровадження на практиці запропонованої деталізації обліку витрат на збут сприятиме формуванню належного обліково-інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень щодо реалізації готової продукції.

The theoretical aspects of method of organization of account of process of realization of the prepared products are considered in the article and described. By a purpose activity of enterprises is a receipt of income, the basic source of which is realization of the prepared products. The process

of realization of the prepared products is played by an important value, as realization as constituent of general process of recreation is the finishing stage of motion of product from the sphere of production in the sphere of consumption. Efficiency selling off depends on the applied sale marketing strategies enterprises which are in same queue determined the complex of measures on forming of assortment of commodity products, entering into contracts, sales promotion, degree of satisfaction of consumer queries, pricing, transporting and other organizational aspects of sale activity.

Development and ground of sale policy of enterprise foresees the decision of such questions: choice of market and evaluation of his capacity; organization of the system of sale and determination of the necessary financial providing; choice of the most suitable ductings and methods of sale; a choice of time of going is into a market; determination of optimum trajectories of motion of products is to the user; determination of forms and methods of sales and necessary for this purpose charges promotion.

One of the most effective facilities of sales of products promotion at the market is: advertising, technical after sale support of the realized products, and also system of forming of demand of users and their necessities, by establishment of the personal contacts with users on the places of realization.

The results of the conducted researches certify convincingly, that a rightness of organization of account of process of realization of the prepared products is the mortgage of authenticity of reflection of accounting information in the financial reporting of enterprise and faultless determination of effectiveness of activity of subjects of menage. It is suggested to go into detail an account 93 selling "Expenses" by sub-accounts which will be actual during organization of account of process of realization of the prepared products. Introduction of the in practice offered working out in detail of account of charges on a sale will be instrumental in forming of due registration-informative providing of acceptance of administrative decisions in relation to realization of the prepared products.

Ключові слова: готова продукція, організація обліку, реалізація, збут, витрати на збут, дохід від реалізації, виробнича собівартість, виробництво.

Key words: prepared products, organization of account, realization, sale, charges, on a sale, profit from realization, production prime price, production.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Метою діяльністю підприємств є отримання прибутку, основним джерелом якого є реалізація готової продукції. Процес реалізації готової продукції відіграє важливе значення, оскільки реалізація як складова загального процесу відтворення є завершальним етапом руху продукту зі сфери виробництва у сферу споживання. Чіткий, своєчасний, правильно організований облік відвантаженої і реалізованої готової продукції сприяє посиленню контролю за наявністю матеріальних цінностей, забезпеченню підприємств коштами, виявленню суспільної корисності виробленої готової продукції і прискоренню обертання оборотних коштів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню проблем організації обліку процесу реалізації готової продукції приділяли увагу такі вчені: Білуха М.Т., Бутинець Ф.Ф., Валуєв Б.І., Голов С.Ф., Лебедик Г.В., Маркус О.В., Калініна В.І., Карпова Т.П., Пархоменко В.М., Пушкар М.С., Саблук П.Т., Чумаченко В.М., Хом'як В.І., Чепець О.Г. та інших. Проте, незважаючи на вагомий напруження вчених, питання щодо організації обліку процесу реалізації готової продукції вимагають на подальше вивчення.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Вивчення методики організації обліку процесу реалізації готової продукції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Готова продукція — це продукція, що повністю закінчена обробкою на цьому підприємстві, пройшла всі стадії технічного випробування (якщо вимагають відповідні її особливості), приймання, укомплектування згідно з умовами договорів із замовниками і відповідає технічним умовам і стандартам, не потребує подальшої обробки на цьому підприємстві і здана на склад. Готова продукція — це матеріальний результат виробничої діяльності підприємства [7].

Готова продукція відноситься до складу запасів. Методологічні основи формування в бухгалтерському обліку інформації про готову продукцію визначаються П(С)БО 9 "Запаси" [3], П(С)БО 16 "Витрати" [2] та Методичні рекомендації № 2 з бухгалтерського обліку запасів [5].

Відповідно до П(С)БО 9 "Запаси", готова продукція визначається як та продукція, що виготовлена на підприємстві, в установі, призначена для продажу і відповідає технічним та якісним характеристикам, передбаченим договором або іншим нормативно-правовим актом [3].

Згідно з Методичними рекомендаціями готова продукція — виготовлена на підприємстві, призначена для продажу і відповідає технічним та якісним характеристикам, передбаченим договором, встановленим стандартам або технічним умовам тощо.

Одночасно із цільовим (основним) продуктом у єдиному технологічному процесі може бути одержано су-

путню продукцію. Ця продукція за якістю відповідає встановленим стандартам або технічним умовам, приймається відділом технічного контролю і призначається для подальшої переробки або відпуску стороннім підприємствам (п. 428 Методичних рекомендацій № 373) [6].

При організації обліку готової продукції основним є визначення її характеру. Згідно з цією ознакою готову продукцію групують за формою (уречевлена, результати виконаних робіт чи наданих послуг), ступенем готовності (готова продукція, напівфабрикати, незавершене виробництво) та технологічною складністю (проста, складна).

Готова продукція на підприємстві проходить такі операції:

- випуск продукції з виробництва і здача її на склад або в експедицію;
- зберігання продукції на складах підприємства;
- відпуск продукції на місці місцевим і відправка (відвантаження) іногороднім покупцям;
- відпуск продукції для внутрішніх потреб основних цехів, для збуту продукції;
- реалізація продукції [7].

Операції, пов'язані з рухом готової продукції, відображаються на рахунку 26 "Готова продукція" відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій [4].

Рахунок 26 "Готова продукція" призначено для узагальнення інформації про наявність та рух готової продукції підприємства. За дебетом рахунку відображається надходження готової продукції власного виробництва за фактичною виробничою собівартістю або за нормативною вартістю.

За кредитом — списання виробничої собівартості готової продукції [7].

Собівартість реалізованої готової продукції визначається за методами оцінки вибуття запасів.

П(С)БО 16 "Витрати" визначено два види собівартості продукції — виробнича та собівартість реалізованої продукції.

Для визначення ля визначення виробничої собівартості продукції важливе значення мають прямі витрати — витрати, що можуть бути віднесені безпосередньо до конкретного об'єкта витрат економічно доцільним шляхом.

Об'єкт витрат — це продукція, роботи, послуги або вид діяльності підприємства, які потребують визначення пов'язаних з їх виробництвом (виконанням) витрат пп. 4 П(С)БО 16 "Витрати" [2].

До виробничої собівартості продукції включаються:

- прямі матеріальні витрати. До складу прямих матеріальних витрат включається вартість сировини та основних матеріалів, що утворюють основу виробленої продукції, купівельних напівфабрикатів та комплектуючих виробів, допоміжних та інших матеріалів, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат. Прямі матеріальні витрати зменшуються на вартість зворотних відходів, отриманих у процесі виробництва, які оцінюються у порядку, викладеному в п. 11 П(С)БО 16 "Витрати". Відповідно до п. 2.13 Мето-

дичних рекомендацій № 2 зворотні відходи виробництва — це залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів та інших видів матеріальних цінностей, що утворилися у процесі виробництва продукції (робіт, послуг), втрачені повністю або частково споживчі властивості початкового матеріалу (хімічні та фізичні) і через це використовуються з підвищеними витратами (зниженням виходу продукції) або зовсім не використовуються за прямим призначенням. Оприбуткування зворотних відходів, отриманих у процесі виробництва, які визнаються активом та віднесені до складу інших матеріалів, відображається за Д-т субрахунку 209 "Інші матеріали" у кореспонденції з К-т рахунку 23 "Виробництво";

- прямі витрати на оплату праці. До складу прямих витрат на оплату праці включаються заробітна плата та інші виплати робітникам, зайнятим у виробництві продукції, виконанні робіт або наданні послуг, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат;

- інші прямі витрати. До складу інших прямих витрат включаються всі інші виробничі витрати, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат, зокрема відрахування на соціальні заходи, плата за оренду земельних і майнових паїв, амортизація, втрати від браку, які складаються з вартості остаточно забракованої з технологічних причин продукції (виробів, вузлів, напівфабрикатів), зменшеної на її справедливую вартість, та витрат на виправлення такого технічно неминучого браку;

- змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати [5].

Слід також враховувати, що виробнича собівартість продукції зменшується на справедливую вартість супутньої продукції, яка реалізується, та вартість супутньої продукції в оцінці можливого її використання, що використовується на самому підприємстві.

Перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) устанавлюються підприємством.

Згідно з п. 11 П(С)БО 16 "Витрати" собівартість реалізованої продукції складається з:

- виробничої собівартості продукції, яка була реалізована протягом звітного періоду;

- нерозподілених постійних загальновиробничих витрат;

- наднормативних виробничих витрат [2].

У п. 17 П(С)БО 16 "Витрати" наведено також ще три види витрат, які хоча й пов'язані з операційною діяльністю, проте не включаються до собівартості реалізованої продукції — це адміністративні витрати, витрати на збут та інші операційні витрати [2].

Для узагальнення інформації про витрати на виробництво продукції відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій призначено рахунок 23 "Виробництво". Прямі матеріальні, трудові та інші прямі витрати, а також розподілені загальновиробничі витрати відображаються за Д-т рахунку 23. За К-т рахунку 23 відображається, зокрема, вартість фактичної виробничої собівартості заведеної виробництвом готової продукції, яка списується у Д-т рахунку 26 "Готова продукція" [4].

Аналітичний облік за рахунком 23 ведеться за видами виробництв, статтями витрат і видами або групами продукції, що виробляється. На великих виробництвах аналітичний облік витрат може вестися за підрозділами підприємства та центрами витрат і відповідальності.

Загальновиробничі витрати як окрема складова можуть входити як до виробничої собівартості продукції (змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати), так і до собівартості реалізованої продукції (нерозподілені постійні загальновиробничі витрати).

До складу загальновиробничих витрат включаються:

- витрати на управління виробництвом (оплата праці апарату управління цехами, дільницями тощо; відрахування на соціальні заходи й медичне страхування апарату управління цехами, дільницями; витрати на оплату службових відряджень персоналу цехів, дільниць тощо);

- амортизація основних засобів загальновиробничого (цехового, дільничного, лінійного) призначення;

- амортизація нематеріальних активів загальновиробничого (цехового, дільничного, лінійного) призначення;

- витрати на утримання, експлуатацію та ремонт, страхування, операційну оренду основних засобів, інших необоротних активів загальновиробничого призначення;

- витрати на вдосконалення технології й організації виробництва (оплата праці та відрахування на соціальні заходи працівників, зайнятих удосконаленням технології й організації виробництва, поліпшенням якості продукції, підвищенням її надійності, довговічності, інших експлуатаційних характеристик у виробничому процесі; витрати матеріалів, купівельних комплектуючих виробів і напівфабрикатів, оплата послуг сторонніх організацій тощо);

- витрати на опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення та інше утримання виробничих приміщень;

- витрати на обслуговування виробничого процесу (оплата праці загальновиробничого персоналу; відрахування на соціальні заходи, медичне страхування робітників та апарату управління виробництвом; витрати на здійснення технологічного контролю за виробничими процесами та якістю продукції, робіт, послуг);

- витрати на охорону праці, техніку безпеки і охорону навколишнього природного середовища; інші витрати (внутрішньозаводське переміщення матеріалів, деталей, напівфабрикатів, інструментів зі складів до цехів і готової продукції на склади; нестачі незавершеного виробництва; нестачі і втрати від псування матеріальних цінностей у цехах; оплата простоїв тощо) [2].

Згідно з П(С)БО 16 "Витрати" загальновиробничі витрати поділяються на постійні і змінні, при цьому:

- до змінних загальновиробничих витрат належать витрати на обслуговування і управління виробництвом (цехів, дільниць), що змінюються прямо (або майже прямо) пропорційно до зміни обсягу діяльності. Змінні загальновиробничі витрати розподіляються на кожен об'єкт витрат з використанням бази розподілу (годин праці, заробітної плати, обсягу діяльності, прямих витрат тощо) виходячи з фактичної потужності звітного періоду;

до постійних загальновиробничих витрат належать витрати на обслуговування і управління виробництвом, що залишаються незмінними (або майже незмінними) при зміні обсягу діяльності. Постійні загальновиробничі витрати розподіляються на кожен об'єкт витрат з використанням бази розподілу (годин праці, заробітної плати, обсягу діяльності, прямих витрат тощо) при нормальній потужності. Нерозподілені постійні загальновиробничі витрати включаються до складу собівартості реалізованої продукції (робіт, послуг) у період їх виникнення. Загальна сума розподілених та нерозподілених постійних загальновиробничих витрат не може перевищувати їх фактичну величину [2].

Перелік і склад змінних і постійних загальновиробничих витрат установлюються підприємством. Облік виробничих накладних витрат на організацію виробництва та управління цехами, дільницями, відділеннями, бригадами та іншими підрозділами основного й допоміжного виробництва, а також витрати на утримання та експлуатацію машин і устаткування, ведеться на рахунку 91 "Загальновиробничі витрати".

За Д-т рахунку 91 відображається сума визнаних витрат, за К-т — їх щомісячне, за відповідним розподілом, списання на рахунки 23 "Виробництво" та 90 "Собівартість реалізації" [4].

Аналітичний облік готової продукції ведеться за видами готової продукції.

Організація обліку готової продукції та процесу її реалізації має такі завдання:

- своєчасне оформлення первинних документів з обліку готової продукції;

- забезпечення контролю готової продукції на складах підприємства;

- визначення кількості та вартості відвантаженої продукції (за обліковими цінами);

- своєчасне відображення операцій з відвантаження і реалізації продукції;

- своєчасне відображення операцій розрахунків з покупцями та замовниками;

- визначення заборгованості покупців та замовників перед підприємством за відвантаженою їм продукцією згідно з договорами;

- забезпечення контролю за виконанням плану випуску і реалізації продукції;

- визначення собівартості готової продукції в процесі її реалізації;

- облік витрат, пов'язаних із збутом продукції, а також просування їх на споживчому ринку;

- визначення фінансового результату від реалізації продукції.

На складі готова продукція обліковується в кількісному виразі за її видами на Картках або в Книгах складського обліку. В Картці або Книзі визначаються назва продукції, її номенклатурний номер, одиниця виміру, розмір, марка, ціна за одиницю. Облік готової продукції на складі ведеться в міру її надходження на склад або відпуску зі складу. В Картках або Книгах складського обліку робляться записи про надходження та відпуск готової продукції і щоденно виводяться її залишки. На підставі здавальних накладних, що випи-



Рис. 1. Етапи організації обліку готової продукції та її реалізації

Джерело: власна розробка авторів.

ються у двох примірниках, складається Відомість випуску продукції.

Оцінка у звітному періоді може здійснюватися за виробничою собівартістю і за методом оцінки вибуття запасів при реалізації з деяким відхиленням від виробничої собівартості. Наприкінці місяця обов'язковою умовою є облік готової продукції за виробничою собівартістю (визначається за даними аналітичного обліку витрат на виробництво) [7].

Програмне забезпечення на підприємстві дозволяє щоденно складати оборотні відомості обліку випуску продукції з виробництва і руху готових виробів у розрізі складів та інших місць зберігання.

Облік готової продукції повинен забезпечити контроль за виконанням завдань з випуску продукції згідно з договірним асортиментом на всіх стадіях її руху, зберігання готової продукції, своєчасним оформленням документів на відвантаження.

Облік готової продукції включає такий комплекс робіт, при виконанні яких забезпечується своєчасний і якісний облік виробництва, випуску та реалізації готових виробів не тільки в цілому за звітний період, але і за коротші проміжки часу, контроль за цілісністю і своєчасним відвантаженням готової продукції покупцям [1].

Процес організації обліку готової продукції та її реалізації, можна умовно розподілити на етапи, на кожному з яких важливо визначити осіб, які відповідатимуть за виконання певних розподілених обов'язків, та осіб, які контролюватимуть їх виконання (рис. 1).

Реалізованою продукцією вважається продажна вартість відвантаженої готової продукції, зазначеної в оформлених як підстава для розрахунків з покупцями та замовниками документах, або продажна вартість відвантаженої готової продукції, зарахована як платіж на рахунки підприємства в установах банків.

При відображенні продажу готової продукції в бухгалтерському обліку зазначаються дві її оцінки: оцінка, що прийнята підприємством згідно з обліковою політикою — первісна вартість (за Д-т 901 "Собівартість реалізації готової продукції") та оцінка, що визначається за домовленістю сторін (за К-т 701 "Дохід від реалізації готової продукції").

Ефективність збуту залежить від застосованих збутових стратегій маркетингу підприємства, які в свою чергу визначаються комплексом заходів з формування асортименту товарної продукції, укладанням договорів, стимулюванням збуту, ступенем задоволення споживачських запитів, ціноутворенням, транспортуванням та іншими організаційними аспектами збутової діяльності.

Розробка й обґрунтування збутової політики підприємства передбачає вирішення таких питань:

- вибір ринку та оцінювання його місткості;
- організація системи збуту та визначення необхідного фінансового забезпечення;
- вибір найбільш придатних каналів та методів збуту;
- вибір часу виходу на ринок;
- визначення оптимальних траєкторій руху продукції до споживача;
- визначення форм та методів стимулювання збуту та необхідних для цього витрат.

Одними з найбільш ефективних засобів стимулювання збуту продукції на ринку є: реклама, технічна після продажна підтримка реалізованої продукції, а також система формування попиту споживачів та їх потреб шляхом встановлення особистих контактів зі споживачами на місцях реалізації [8].

Згідно з п. 19 П(С)БО 16 "Витрати" витрати на збут включають такі витрати, пов'язані з реалізацією (збутом) продукції (товарів, робіт, послуг):

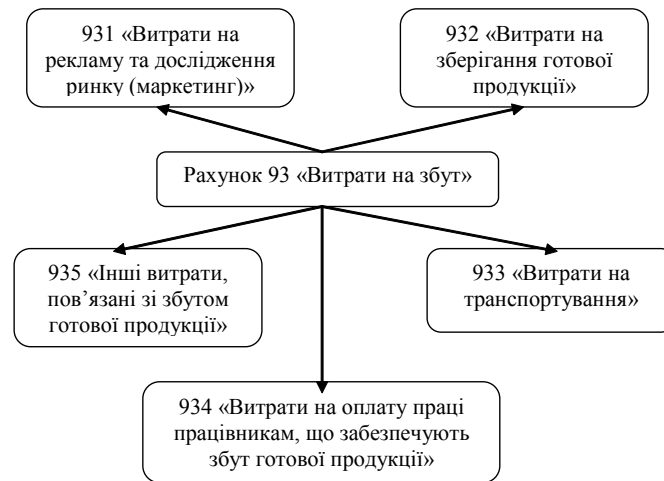


Рис. 2. Субрахунки до рахунка 93 "Витрати на збут"

— витрати пакувальних матеріалів для затарювання готової продукції на складах готової продукції;
 — витрати на ремонт тари;
 — оплата праці та комісійні винагороди продавцям, торговим агентам та працівникам підрозділів, що забезпечують збут;
 — витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг);
 — витрати на передпродажну підготовку товарів;
 — витрати на відрядження працівників, зайнятих збутом;
 — витрати на утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, пов'язаних зі збутом

продукції, товарів, робіт, послуг (операційна оренда, страхування, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, охорона);
 — витрати на транспортування, перевалку і страхування готової продукції (товарів), транспортно-експедиційні та інші послуги, пов'язані з транспортуванням продукції (товарів) відповідно до умов договору (базису) поставки;
 — витрати на гарантійний ремонт і гарантійне обслуговування;
 — витрати на страхування призначеної для подальшої реалізації готової продукції (товарів), що зберігається на складі підприємства;

Таблиця 1. Аналітичні рахунки до рахунка 93 "Витрати на збут"

Субрахунки	Аналітичні рахунки	Найменування
931 «Витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг)»	931-1	«Витрати пакувальних матеріалів для затарювання готової продукції»
	931-2	«Витрати на дослідження ринку»
	931-3	«Витрати на рекламу у засобах масової інформації»
932 «Витрати на зберігання готової продукції»	932-1	«Витрати на утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, пов'язаних зі збутом готової продукції»
	932-2	«Витрати на ремонт тари»
	932-3	«Витрати на гарантійний ремонт і гарантійне обслуговування»
	932-4	«Витрати на страхування призначеної для подальшої реалізації готової продукції, що зберігається на складі підприємства»
933 «Витрати на транспортування»	933-1	«Витрати на транспортування, перевалку і страхування готової продукції»
	933-2	«Транспортно-експедиційні та інші послуги, пов'язані з транспортуванням готової продукції відповідно до умов договору поставки»
	933-3	«Витрати на транспортування готової продукції між складами підрозділів (філій, представництв) підприємства»
934 «Витрати на оплату праці працівникам, що забезпечують збут готової продукції»	934-1	«Оплата праці та комісійні винагороди продавцям»
	934-2	«Оплата праці торговим агентам»
	934-3	«Оплата праці працівникам підрозділів, що забезпечують збут»
	934-4	«Витрати на відрядження працівників, зайнятих збутом на території України»
	934-5	«Витрати на відрядження працівників, зайнятих збутом за кордоном»
935 «Інші витрати, пов'язані зі збутом готової продукції»	935-1	«Трансакційні витрати»

— витрати на транспортування готової продукції (товарів) між складами підрозділів (філій, представництв) підприємства;

— інші витрати, пов'язані зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг [2].

Облік витрат на збут відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій відображають на рахунку 93 "Витрати на збут", на якому відображається облік витрат, пов'язаних із збутом (реалізацією, продажем) продукції, товарів, робіт і послуг. За дебетом рахунку відображається сума визнаних витрат на збут, за кредитом — списання на рахунок 79 "Фінансові результати".

— До витрат на збут, зокрема, належать витрати пакувальних матеріалів, транспортування продукції, товарів за умовами договору, витрати на маркетинг та рекламу, витрати на оплату праці й комісійні продавцям, торговим агентам, працівникам відділу збуту, амортизація, ремонт та утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, що використовуються для забезпечення збуту продукції, товарів, робіт і послуг.

Пропонуємо деталізувати рахунок 93 "Витрати на збут" субрахунками, які будуть актуальними при організації обліку процесу реалізації готової продукції (рис. 2).

Вважаємо за доцільне запровадити наступні аналітичні рахунки до субрахунків 931—935 (табл. 1).

Запровадження на практиці запропонованої деталізації обліку витрат на збут сприятиме формуванню належного обліково-інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень щодо реалізації готової продукції.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Результати проведених досліджень переконливо засвідчують, що правильність організації обліку процесу реалізації готової продукції є запорукою достовірності відображення облікової інформації у фінансовій звітності підприємства та безпомилкового визначення результативності діяльності суб'єктів господарювання.

Література:

1. Бухгалтерський фінансовий облік: [підручник для вузів / За ред. Ф.Ф. Бутинця]. — 7-е вид., доп. і перероб. — Житомир: ПП "Рута", 2006. — 831 с.

2. Витрати: Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 28.04.2006 р. № 415 (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo/pologhennya-standart-buhgaltersykogo-1021482.html>

3. Запаси: Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 9, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 20.10.1999 р. № 246 (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo/pologhennya-standart-buhgaltersykogo-1021474.html>

4. Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/plan-rah/instrukciya-pro-zastosuvannya-1021038.html>

5. Методичні рекомендації з бухгалтерського обліку запасів: Наказ Міністерства фінансів України від 10.01.2007 р., № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/metodicheskie-rekomendacii/metodich-ni-rekomendaciyi-z-1024317.html>

6. Методичні рекомендації з формування собівартості продукції (робіт, послуг) у промисловості: Наказ Міністерства промислової політики України № 373 від 09.07.2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0373581-07>

7. Ткаченко Н.М. Бухгалтерський фінансовий облік, оподаткування і звітність: підручник. — 5-те вид. допов. і перероб. — К.: Алерта, 2011. — 976 с.

8. Шпилик С.В. Управління збутовою діяльністю підприємства / С.В. Шпилик // Галицький економічний вісник. — 2012. — № 4 (37). — С. 88—95.

References:

1. Butynets', F.F. (2006), *Bukhhalters'kyj finansovyj oblik* [Accounting financial accounting], PP "Ruta", Zhytomyr, Ukraine.

2. Ministry of Finance of Ukraine (2006), "Costs: Accounting Regulation (Standard) 16", available at: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo/pologhennya-standart-buhgaltersykogo-1021482.html> (Accessed 20 Nov 2018).

3. Ministry of Finance of Ukraine (1999), "Stocks: Accounting Standards (Standard) 9", available at: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/standart-buhgalterskogo/pologhennya-standart-buhgaltersykogo-1021474.html> (Accessed 20 Nov 2018).

4. Ministry of Finance of Ukraine (1999), "Instruction on the application of the Plan of Accounts of Accounting for Assets, Capital, Commitments and Business Operations of Enterprises and Organizations", available at: <http://buhgalter911.com/normativnaya-baza/instr-plan-rah/plan-rah/instrukciya-pro-zastosuvannya-1021038.html> (Accessed 20 Nov 2018).

5. Ministry of Finance of Ukraine (2007), "Methodological recommendations on accounting of stocks", available at: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/metodicheskie-rekomendacii/metodich-ni-rekomendaciyi-z-1024317.html> (Accessed 20 Nov 2018).

6. Ministry of Industrial policy Ukraine (2007), "Methodical recommendations on the formation of the cost of production (works, services) in industry", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0373581-07> (Accessed 20 Nov 2018).

7. Tkachenko, N.M. (2011), *Bukhhalters'kyj finansovyj oblik, opodatkovannia i zvitnist'* [Accounting financial accounting, taxation and reporting], Alerta, Kyiv, Ukraine.

8. Shpylyk, S.V. (2012), "Management of sales activities of the enterprise", *Halyts'kyj ekonomichnyj visnyk*, vol. 4 (37), pp. 88—95.

Стаття надійшла до редакції 30.11.2018 р.

Я. Ф. Жовнірчик,
д. держ. упр., доцент, заступник начальника відділу управління та адміністрування,
Національний авіаційний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.43

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

Ya. Zhovnirchik,
Doctor of Public Administration, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management
and Administration, National Aviation University

DEMOCRATICIZATION OF MECHANISMS OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT IN UKRAINE

У статті обґрунтовано сутність і особливості демократизації суспільства, управління соціально-економічним розвитком в умовах децентралізації державної влади. Проаналізовано напрями механізмів територіального управління при здійсненні державної політики та визначено шляхи створення раціональної системи управління регіональним розвитком.

Процеси демократизації суспільства, децентралізації державної влади, переходу від галузевого до комплексного управління територіальними соціально-економічними системами вимагають істотних структурно-функціональних перетворень на всіх рівнях управлінської ієрархії.

Для вирішення цих складних завдань треба забезпечити проведення глибоких реформ в управлінні державою, яке складається з системи державного управління, що охоплює центральний, регіональний і субрегіональний рівні управління, та легітимізованої державою системи місцевого самоврядування. Тут треба, особливо, зважити на взаємозв'язок двох систем управління, що діють у державі та неможливість демократизувати одну з них без запровадження відповідних змін в іншій.

In the article substantiates the essence and features of democratization of society, management of social and economic development in conditions of decentralization of state power. Areas of the mechanisms of territorial management in the implementation of state policy are analyzed and ways of creating a rational system of regional development management are defined.

The processes of democratization of society, the decentralization of state power, the transition from branch to integrated management of territorial socio-economic systems require significant structural and functional transformations at all levels of the management hierarchy.

To solve these difficult tasks, it is necessary to ensure deep reforms are under way in the government, consisting of a system of public administration covering central, regional and subregional levels of government, and a state-legitimized system of local self-government. It is necessary, specially, to consider the interconnection between the two control systems in force in the state and the inability to democratize one of them without introducing appropriate changes in another.

Real power at present is constructed in such a way that the management of administrative regions of Ukraine is practically located in state administrations of regional and district level, as well as

organizations representing central public authorities. Regarding of local self-government, region and district councils were deprived of their effectiveness actions to the lack of executive bodies and the forced delegation of their own authorities in favor of local state administrations, and village and settlement councils were practically in direct subordination to district state administrations.

We consider it necessary, specially, to emphasize that this is not the arbitrariness of certain officials, but the situation is fixed by the long-term legislative acts that are decisive for the Ukrainian society — The Constitution of Ukraine, the law of Ukraine "On Local State Administrations" and the law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

Ключові слова: механізми управління, демократизація суспільства, регіональний розвиток, управлінська діяльність, органи державної влади, місцеві органи влади, децентралізації державної влади, органи місцевого самоврядування, делегування повноважень, регіональна політика.

Key words: governance mechanisms, democratization of society, regional development, management activities, state authorities, local authorities, decentralization of state power, local governments, delegation of powers, regional policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування і надалі мають реалізовувати політику держави та виконувати передані нею повноваження замість розширення кола власних повноважень. Європейською хартією місцевого самоврядування відповідне поняття визначається як "право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення" [11, с. 78]. На жаль, такий ключовий момент як "здатність органів місцевого самоврядування...управляти" відсутній у визначенні, що надається у Конституції України: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [9].

Натомість у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачено, що право вирішувати питання місцевого значення належить не органам місцевого самоврядування, а територіальній громаді, яка являє собою жителів, об'єднаних спільним проживанням на певній території [5]. При цьому про управління, що має складати основу самоврядування, навіть не згадується. Мабуть саме тому участь органів самоврядування із фаховим підходом до здійснення управління розвитком соціально-економічних територіальних систем регіонального, субрегіонального та базового рівня при вирішенні питань місцевого значення наче і не потрібна.

Поряд з цим, світовий досвід доводить, що місцеве самоврядування може мати досить широкі (у порівнянні з ситуацією в Україні) можливості щодо управління територіальними соціально-економічними системами, навіть коли у законодавстві не застосовується цей термін. Так, у Франції Регіональна рада має "розв'язувати проблеми і вирішувати справи свого регіону, при цьому голова цієї ради повністю опікується бюджетом (упорядковує видатки і забезпечує надходження прибутків)", а держава здійснює контроль тільки за окремими бюджетними операціями [3, с. 318].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Треба зазначити, що проблеми удосконалення системи управління країною завжди були під увагою керівництва держави та неодноразово ставали предметом обговорення із широким колом науковців та практиків, що, зокрема, міститься у роботах учених: В. Борейка, Л. Возної, З. Гладуна, Я. Жовнірчика, С. Збарашука, О. Ігнатенка, Г. Карімова, С. Ковалю, В. Куйбіди, В. Лугового, П. Надолішнього, Р. Кулиничу, С. Саханенку, С. Серьогіну, В. Олуйку, В. Федоренку, С. Часовського, М. Чумаченку та інших.

О. Ігнатенко зазначає, що "повноцінне самоврядування" забезпечується тільки на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст [8, с. 76], з чим не можна повністю погодитись. На заваді цього постає дві занадто значні проблеми, що майже унеможливають здійснення місцевого самоврядування і на базовому рівні: відсутність бажання громадян брати активну участь в

управлінні територію, де вони мешкають, та вкрай недостатнє фінансове забезпечення реалізації самоврядних повноважень.

В. Куйбіда щодо останньої з цих проблем зазначає так: "... в Україні, незважаючи на конституційні гарантії місцевого самоврядування і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", сьогодні не сформовані дійові механізми, які б забезпечили реальну самодостатність територіальної громади. І перш за все, її бюджетно-фінансову самостійність" [10, с. 114]. Поряд з цим треба враховувати існування проблеми, пов'язану з підпорядкованістю виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня державним адміністраціям через контроль делегованих повноважень, що складають переважну частку в їх загальній компетенції.

У спеціальній літературі та на державному рівні у якості однієї з головних проблем українського самоврядування розглядається розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, про що свідчать праці Г. Карімова,

С. Ковалю, Р. Кулиничу та багатьох інших науковців. Натомість, порівняння "своїх" повноважень обласних та районних державних адміністрацій із делегованими їм від відповідних органів місцевого самоврядування [5] показує, що вони близькі за кожною функціональною зоною, а іноді навіть ідентичні, через що віднесення їх до компетенції однієї управлінської структури виглядає досить логічним.

Узагалі не можна не зупинитися на правомірності того, що законодавці, прописуючи повноваження для місцевих державних адміністрацій, поділили їх на "свої" [5] та делеговані від обласних та районних рад. Втім, коли певні задачі чи функції передані відповідно до законодавства якомусь із органів, вони переходять до його компетенції і стають його власними, бо він за них відповідає. Тим більше, що, як відомо з теорії управління, при делегуванні відповідальності не делегується, тобто той, кому делегують повноваження, бере на себе відповідальність, а той, хто делегував, з себе відповідальності не знімає, бо делегує їх структурі або людині, яка йому безпосередньо підпорядкована. Тому є всі підстави стверджувати, що повноваження обласних та районних рад не делегувалися державним адміністраціям, а перерозподілялися на їх користь із зняттям відповідальності з органу, що їх "делегував".

ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Завданнями статті є:

- обґрунтувати сутність і особливості демократизації суспільства, управління соціально-економічним розвитком в умовах децентралізації державної влади;
- проаналізувати напрями механізмів територіального управління при здійсненні державної політики;
- визначити шляхи створення раціональної системи управління регіональним розвитком;
- розробити шляхи підвищення ефективності місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У результаті реальне управління регіональним розвитком опинилося під юрисдикцією місцевих державних адміністрацій, бо обласні та районні органи місцевого самоврядування лише затверджують розроблені місцевою виконавчою владою проекти, програми, бюджети та заслуховують звіти про їх виконання. При цьому вся робота виконується вкрай перевантаженими працівниками державних адміністрацій, які одночасно захищають, з одного боку, інтереси держави, з іншого — інтереси областей та районів.

Таке поєднання місцевої влади в межах однієї системи організацій, було б ідеальним, якби інтереси держави, її регіонів, районів, а також міст, сіл та селищ повністю співпадали. Намагання обласних та районних державних адміністрацій одночасно реалізовувати державну політику та захищати місцеві інтереси призводить до того, що вибір, який робить кожний державний службовець у процесі здійснення наданих повноважень, залежить від його особистісних оцінок важливості тих чи інших інтересів.

Наявна ситуація щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям зумовлена тим, що був відсутній принцип, за яким вони досить чітко могли бути розділені між державними та самоврядними органами влади на місцях без поділу на "свої", "власні" та "делеговані". Як зазначалося вище, розподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування треба здійснити через віднесення до їх компетенції відстоювання виключно державних або місцевих інтересів у процесі здійснення відповідно державної регіональної політики чи політики конкретного регіону.

Наразі структурна побудова місцевих державних адміністрацій значно більшою мірою відповідає галузевому управлінню, а не вирішенню проблем формування в регіоні цілісного збалансованого територіального комплексу [1]. З цього приводу найбільш слушною є позиція, що висловлювалася на вищому державному рівні, але не була закріплена змінами у законодавстві, згідно з якою державні адміністрації треба перетворити "в органи, які матимуть функції виконавчої влади, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування" [2, с. 168]. В якості таких функцій називалися громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних явищ, боротьба зі злочинністю, управління державною власністю на місцях.

Держава на місцях, у регіонах, має зберегти за собою тільки ті функції, які, по суті, є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, кримінальна міліція тощо, все інше — це питання місцевого самоврядування [4, с. 47]. Тут представлений підхід виділення функцій державних органів виконавчої влади, що діють на місцевому рівні, виходячи не з того, що може забезпечити система самоврядування, а з того, що держава має контролювати на всій території країни. Тим не менше наведені переліки функцій місцевих органів державної влади і представництв центральних органів виконавчої влади в цілому доповнюють одне одного. Звідси виникає необхідність ще раз підкреслити, що за обласною державною адміністрацією та відповідними

регіональними органами державної влади має бути також закріплена реалізація державної регіональної політики, яка включатиме здійснення державних регіональних та міжрегіональних програм у сфері економіки, вирішення певних соціальних питань та проблем охорони навколишнього середовища тощо.

Під всі функціональні і відповідні їм структурні перетворення має бути підведена чітка законодавча база та забезпечений судовий захист можливості реалізації інтересів громад як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування. Тут доречним є зауваження

С. Часовського, який зазначає, що "розробка нового законодавства повинна передувати практичним крокам, адміністративна реформа — територіальному поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли вони будуть зрозумілими і прийнятними для більшості населення, якого вони торкаються" [12, с. 18], тож особливу увагу треба звернути на завчасні зміни у законодавстві країни та доведенню до населення повної інформації щодо доцільності та наслідків проведення перетворень у системі управління державою.

Зважаючи на те, що об'єктивно існують суперечності між інтересами держави у сфері територіального управління та інтересами кожного конкретного регіону, доцільно розробити та увести в дію спеціальний законодавчий акт, у підготовці якого повинні взяти активну участь як науковці, громадськість, так і широкі кола представників державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Цей документ має містити механізм погодження державних та регіональних інтересів у процесі управління регіональним розвитком, а також передбачати можливість вирішення більшості проблем через взаємні поступки під час пошуку взаємовигідного компромісу.

Коли переважна більшість питань щодо управління розвитком регіонів у результаті обмеження функцій місцевих органів державної виконавчої влади перейде до місцевого самоврядування, то при обласних та районних радах мають бути відновлені виконавчі органи, а також створена координаційна мережа щодо їх діяльності включаючи рівень сіл, селищ та міст. Це дозволить скасувати систему районних державних адміністрацій, розділивши їх повноваження між відповідними органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, що діятимуть на регіональному рівні.

У тому разі, коли якісні функції районних державних адміністрацій не можуть бути передані до системи органів місцевого самоврядування, але обов'язково мають здійснюватися на районному рівні, окремі управління та відділи обласних державних адміністрацій (наприклад, відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення) можуть відкрити свої районні, або на кілька суміжних районів, представництва без створення самостійної підструктури державної виконавчої влади. У наукових дослідженнях з приводу структурно-функціональних перетворень на місцевому рівні можна зустріти альтернативну до цього пропозицію, згідно з якою виконавчі органи місцевого самоврядування треба відновити тільки на рівні району, але таким чином на регіональному рівні самоврядування лишається без реальної можливості управляти відповід-

ною територією, що не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Певної уваги потребує проблема, яка стосується дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні через відособлене від місцевих державних адміністрацій функціонування на обласному та районному рівнях розгалуженої системи територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади. Оскільки майже всі територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади (за виключенням підрозділів Міністерства оборони, Служби безпеки та Державної митної служби України) мають реалізовувати державну регіональну політику стосовно певної сфери діяльності, то вони мають бути у складі обласних державних адміністрацій, які, у свою чергу, будуть звільнені від багатьох функцій щодо здійснення власної політики регіону, які були їм нав'язані. Це створить сприятливі умови для формування системи територіального управління з досить сильними державними адміністраціями на регіональному рівні та дійовим місцевим самоврядуванням, для якої буде характерний чіткий розподіл повноважень та законодавче врегулювання питань спірної компетенції.

Суттєво знизити ступінь централізації всієї системи управління державою дозволять відповідні структурно-функціональні перетворення. Але, як зазначає О. Збарашук, "головна проблема при здійсненні реформ місцевого управління полягає не в тому, щоб зробити вибір між централізацією та децентралізацією, а в тому, щоб установити належний баланс між ними, адекватний реальним умовам тієї або іншої країни, а також тим задачам, які ставляться перед місцевим управлінням" [7, с. 198]. Теоретичне обґрунтування та досягнення у практичній діяльності належного балансу між централізацією та децентралізацією для України є досить складними проблемами, і на підході до їх вирішення існують навіть протилежні погляди. З одного боку, можна зустріти думку, коли перспективи розвитку суспільних відносин бачать у поступовому перекладанні відповідальності з держави на органи місцевого самоврядування і далі на територіальні громади.

Подібною думки дотримується і група авторів, серед яких В. Федоренко, С. Часовський, що "децентралізація влади має здійснюватись дуже обережно з тим, щоб зберегти цілісність Української держави, керованість розвитку регіонів з огляду загальнодержавних інтересів, забезпечити можливість прийняття і впровадження ефективних управлінських рішень, які виходять із загальнодержавних інтересів, але максимально враховують потреби (інтереси) регіонів". Очевидно, що переваги є як у децентралізованого, так і у централізованого управління розвитком регіонів, то при здійсненні перетворень на користь розширення повноважень місцевих органів влади треба не перейти ту межу, за якою держава стане некерованою.

При цьому слід зважати також на те, що існує проблема відповідності діяльності органів місцевого самоврядування інтересам людей, що складають місцеві громади. Не поодинокими по всій території України є випадки, коли ради різних рівнів приймають рішення, які суперечать інтересам мешканців сіл, селищ і міст, що підриває віру людей у демократичність місцевої влади та системи управління державою в цілому.

Але, розглядаючи реальну ситуацію треба відзначити, що ступінь централізації системи управління державою у реальності ще більший, ніж видається на перший погляд, бо районні та обласні ради більше опікуються інтересами держави, ніж тих людей, чиї інтереси вони мають представляти. Таким чином, переважна більшість питань місцевого значення вирішується не громадами або їх незалежними представниками, а державними службовцями, через що відбувається узурпація державою права територіальної громади на самоврядування.

Досить актуальним завданням слід визнати представлення у місцевих радах різних рівнів інтересів всіх жителів, що складають громаду. Формування складу владних структур на підставі голосування не за конкретну людину, а за списками осіб, що представляють якусь з політичних партій або їх блок, призводить до виникнення кількох проблем, які впливають на демократичність системи управління державою: по-перше, обрані депутати захищатимуть не стільки інтереси громади, скільки партійні інтереси або інтереси керівництва партії (блоку); по-друге, окремі громади, що входять до складу громади, не матимуть своїх представників у радах, які повинні представляти їх спільні інтереси.

Ще одна проблема пов'язана з тим, що обрані від конкретної партії депутати мають голосувати так, як наказує лідер фракції, інакше можуть позбутися своїх мандатів. Крім того, дуже сильний вплив на дії депутатів здійснює позиція керівників партії та взаємовідносини, які складаються у Верховній Раді України. Через це створюється ситуація непримиренності депутатів різних фракцій, що ускладнює роботу кожної місцевої ради. Тому, з точки зору кращого відображення інтересів всієї громади на кожному рівні, при формуванні місцевих рад більш доцільною є мажоритарна система виборів, яка може передбачати, зважаючи на наявність у суспільстві певної структурованості щодо підтримки конкретних політичних сил, обов'язкове зазначення у виборчих бюлетенях партійної приналежності кожного кандидата.

Вельми важливою і складною є проблема поділу всієї території України на такі адміністративно-територіальні одиниці, що стануть базовим рівнем формування органів місцевого самоврядування, є досить важливою, бо, по-перше, не повинно бути "нічиїх" територій, а, по-друге, громада, що створює базові (сільські, селищні, міські) органи місцевого самоврядування має чітко уявляти територіальні межі їх повноважень. При цьому не обов'язково вигадувати спеціальний термін для означення базових самоврядних територіальних одиниць (первинні самоврядні територіальні одиниці можуть створюватися у будинках із включенням прибудинкової території, під'їздах, охоплювати територію окремих вулиць, кварталів тощо).

Оскільки Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом державної влади і має через новостворені закони та зміни до існуючих законодавчих актів регулювати функціонування всієї держави, то збільшення терміну повноважень народних депутатів України повинно сприяти стабільності у політичному житті країни та прийманню зважених стратегічно орієнтованих рішень (за умов припинення перманентного створення

ситуації щодо очікування або проведення дострокових виборів).

Органи місцевого самоврядування не є складовою державного управління, тому немає необхідності пов'язувати їх із формуванням державної влади. Не можна обминути увагою певну невідповідність системи місцевого самоврядування рівності прав всіх громадян щодо участі у вирішенні місцевих проблем. Це підтверджується аналізом системи територіального управління, що існує в Україні. Так, якщо людина мешкає у сільській місцевості, то згідно із законодавством її право на місцеве самоврядування реалізується безпосередньо або через сільську раду, що представляє інтереси територіальної громади.

Особливий статус притаманний органам самоорганізації населення. Відповідно до Конституції України, "сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" [9], але ці органи не входять до системи місцевого самоврядування як обов'язкові, тож не охоплюють всю територію країни, а їх створення не регламентується за чисельністю населення та територією, є досить проблематичним і базується лише на громадських засадах.

Таким чином, кожна базова самоврядна територіальна одиниця, незалежно від того сільська вона чи міська буде більш-менш відповідати одна одній за кількістю вирішуваних проблем незалежно від щільності розміщення населення. Використання показника соціально-територіального потенціалу, розрахованого на підставі характеристик території міста та чисельності населення, визначає кількість таких мікрорайонів. При чому значення цього показника має бути наближеним до відповідного середнього рівня за територіями, на які поширюється дія однієї сільської ради.

ВИСНОВКИ

Удосконалення методології забезпечення комплексного державного механізму управління регіональним розвитком країни на сучасному етапі розвитку України є необхідною й надзвичайно актуальною проблемою. Однак не менш важливим є створення організаційних механізмів, які б забезпечували постійну підтримку високого рівня ефективності функціонування регіональних органів влади. Таким чином, завдання підвищення ефективності управління вимагає існування на регіональному рівні адекватного механізму регулювання соціально-економічного розвитку.

Функціонування соціально-економічного розвитку регіону має розглядатися як один з основних керування процесів, управління яким має здійснюватися на регіональному рівні. У такому випадку можливим стає забезпечення цілеспрямованого управління ефективністю розвитку регіону, виходячи з соціально-економічного потенціалу, їх характерних особливостей та встановлених органами влади пріоритетів регіонального розвитку.

Особливу увагу необхідно звернути на проблему децентралізації виконавчої влади. Якщо децентрація виконавчої влади полягає у передачі повноважень місцевим державним адміністраціям, які призначають-

ся з центру, і дробленні влади одного рівня, то централізація полягає у передачі центром окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування. Україна здійснює заходи, спрямовані на децентралізацію влади. При децентралізації виконавчої влади повинна бути чітко окреслена сфера повноважень, які делегуються центром місцевим органам управління. Важливим здається і співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Загалом, досягнення цілей демократизації системи управління державою серед інших може передбачати впровадження таких заходів: формування складу районних та обласних рад з представників сільських, селищних та міських рад; розподіл території всієї країни на базові самоврядні територіальні одиниці; введення у систему самоврядування у містах рад мікрорайонів; забезпечення гідної фінансової бази місцевого самоврядування.

Література:

1. Борейко В. Про забезпечення прискореного розвитку економіки України / В. Борейко // Економіка України. — 2005. — № 8. — С. 20—24.
2. Возна Л.Ю. Основні суперечності та перспективи використання соціально-економічного потенціалу регіонів України / Л.Ю. Возна // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1 (10). — С. 167—174.
3. Жовнірчик Я.Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків: теорія, методологія, механізми: [монографія] / Я.Ф. Жовнірчик. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2010. — 306 с.
4. Жовнірчик Я.Ф. Управлінські функції державного регулювання регіонального розвитку / Я.Ф. Жовнірчик // Економіка та держава. — 2009. — № 10. — С. 45—48.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.
6. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
7. Збаращук О.В. Державна регіональна політика щодо подолання міжрегіональних диспропорцій / О.В. Збаращук // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку: матеріали щорічної науково-практичної конференції, 18 жовтень 2005 року. — Одеса, 2005. — С. 197—199.
8. Ігнатенко О. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу / О. Ігнатенко // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1 — 3 (1). — С. 72—78.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. — К.: Видавничий дім "Скіф", 2006. — 48 с.
10. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В.С. Куйбіда. — К: МАУП, 2004. — 432 с.
11. Регіональна економіка: навч. посібник / [кол. авт.: Золотарьов А. М. та ін.]; НАН України [та ін.]. — Х.: ІНЖЕК, 2009. — 368 с.

12. Часовский С.А. Развитие внешнеэкономической деятельности региона в условиях глобализации / С.А. Часовский // Економіка. Менеджмент. Підприємство. Зб. наук. праць Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. — Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2007. — № 17 (1). — С. 17—22.

References:

1. Boryeko, V. (2005), "On Ensuring Accelerated Development of the Ukrainian Economy", *Economy of Ukraine*, vol. 8, pp. 20—24.
2. Vozna, L. (2009), "The main contradictions and prospects of using the socio-economic potential of the regions of Ukraine", *Strategic priorities*, vol. 1 (10), pp. 167—174.
3. Zhovnirchik, Ya. (2010), *Derzhavne rehulivannia rozvytku ekonomiky rehioniv ta mizhrehional'nykh ekonomichnykh zv'iazkiv: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy* [State regulation of the regional economy and inter-regional economic relations: theory, methodology, mechanisms], Yugo-Vostok, Ltd, Donetsk, Ukraine.
4. Zhovnirchik, Ya. (2009), "Management functions of state regulation of regional development", *Economy and the state*, vol. 10, pp. 45—48.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 20 Nov 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The law of Ukraine "On Local State Administrations", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14> (Accessed 20 Nov 2018).
7. Zbarashchuk, O. (2005), "State regional policy on overcoming interregional disproportions", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriadiuvannia: suchasnyj stan ta perspektyvy rehional'noho rozvytku : materialy schorichnoi naukovo — praktychnoi konferentsii* [Current problems of public administration and local self-government: current state and prospects of regional development: materials of the annual scientific and practical conference], Odessa, Ukraine, on October 18, pp. 197—199.
8. Ignatenko, O. (2001), "Local self-government: generalization of problems of progress", *Management of a modern city*, vol. 1 — 3 (1), pp. 72—78.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (Accessed 20 Nov 2018).
10. Kuibida, V. (2004), *Pryntsypy i metody diial'nosti orhaniv mistsevoho samovriadiuvannia* [Principles and methods of local government activity], MAUP, Kyiv, Ukraine.
11. Zolotarev, A. (2009), *Rehional'na ekonomika* [Regional economy], INZHEK, Kharkiv, Ukraine.
12. Chasovsky, S. (2007), "Development of foreign economic activity of the region in the conditions of globalization", *Economy. Management. Entrepreneurship. Zb sciences Works of the East Ukrainian National University*, vol. 17 (1), pp. 17—22.

Стаття надійшла до редакції 29.11.2018 р.

*І. А. Сазонець,
д. е. н., професор, завідувач кафедри державного управління, документознавства та
інформаційної діяльності, Національний університет водного господарства та
природокористування, м. Рівне
І. Я. Зима,
к. мед. наук, головний лікар комунального закладу
"Рівненська обласна клінічна лікарня", м. Рівне*

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.49

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В РІВНЕНСЬКІЙ ОБЛАСТІ НА ОСНОВІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТУ СВІТОВОГО БАНКУ

I. Sazonets,
Doctors of Economics, Head of the Department of Public Administration,
Documentation and Information Activities, National University of Water and Environmental Engineering, Rivne
I. Zyma,
PhD in Medical scienc, Chief Physician of the Municipal Institution "Rivne Regional Clinical Hospital", Rivne

IMPROVEMENT OF THE HEALTH CARE MANAGEMENT SYSTEM IN THE RIVNE REGION ON THE BASIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE WORLD BANK PROJECT

У статті доведено, що трансформація системи управління охороною здоров'я проводиться як на основі співпраці з відомими міжнародними організаціями, що працюють в сфері медичного забезпечення, вирішення гуманітарних та соціальних питань, так і й шляхом співпраці з великими фінансовими інституціями.

Доведено зміст діяльності Світового банку в проекті "Покращення охорони здоров'я на службі у людей" та визначено, що вона відповідає цілям діяльності цієї установи, зокрема його статутній меті — інвестування в розвиток людських ресурсів, зокрема шляхом удосконалювання систем охорони здоров'я.

У статті наведено досягнення Комунального закладу "Рівненська обласна клінічна лікарня", що були здобуті завдяки модернізації системи управління охороною здоров'я як на рівні держави, на рівні регіональної влади, так і безпосередньо в лікувальній установі. Безперечно важливим для роботи лікарні лишається державне фінансування медицини, але відкриваються нові механізми залучення фінансових ресурсів, серед яких: співпраця з благодійними фондами та організаціями, розвиток співпраці зі страховими компаніями, міжнародними організаціями, що

працюють в сфері надання медичних послуг та модернізації систем управління медициною, створення підрозділів лікарні, які працюють на комерційних принципах, розвиток діяльності лікарняних кас.

Проведено аналіз розподілення коштів проекту Світового банку, які будуть спрямовані як на поліпшення матеріальної бази системи охорони здоров'я в регіоні, так і на заходи інституційного характеру, що спрямовані на вдосконалення системи управління охороною здоров'я в регіоні. Серед них: розробка та запуск програмного забезпечення; створення Центру обробки даних закладів охорони здоров'я; впровадження комплексної системи захисту інформації; розробка та підтримка інформаційного веб-порталу щодо хвороб системи кровообігу; розробка мультимедійного навчального курсу "Особливості роботи з групами ризику"; проведення інформаційної кампанії щодо популяризації веб-сайту, гарячої лінії та здорового способу життя; проведення навчань медичного персоналу.

The article shows that the transformation of health care management system is carried out both on the basis of cooperation with well-known international organizations working in the field of medical care, solving humanitarian and social issues, and also through cooperation with large financial institutions.

The content of the World Bank's activity in the project "Improvement of health care in the service of people" is proved and it is consistent with the goals of this institution, in particular its statutory goal of investing in human resources development, in particular by improving health care systems;

The article presents the achievements of the Municipal Institution "Rivne Regional Clinical Hospital", which were acquired through the modernization of the health care management system at the state level, at the level of regional authorities and directly in the medical institution. Undoubtedly important for the hospital's work is the state financing of medicine, but new mechanisms for attracting financial resources are opening, including: cooperation with charitable foundations and organizations, development of cooperation with insurance companies, international organizations working in the field of provision of medical services and modernization of medical management systems, the establishment of hospital units working on commercial principles, the development of hospital cash departments;

The analysis of distribution of the funds of the World Bank project aimed at improving the material base of the health care system in the region and on institutional measures aimed at improving the health care management system in the region was conducted. Among them: development and launch of software; Establishment of the Center for data processing of health care institutions; introduction of integrated information security system; development and support of an informational web-portal on circulatory system diseases; development of multimedia training course "Peculiarities of working with risk groups"; conducting an information campaign on the promotion of a website, a hotline and a healthy lifestyle; conducting exercises for medical staff.

Ключові слова: вдосконалення, система, управління, охорона, здоров'я, Рівненська область, інституції, Світовий банк, проект.

Key words: improvement, system, management, health, health, Rivne region, institutions, World Bank, project.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасна система управління охороною здоров'я в Україні базується на співпраці та координації діяльності органів державного управління, науково-дослідних установ та університетів, що працюють в сфері медичної науки, потужних регіональних лікувальних установ та лікувальних закладів низового рівня, що працюють у

сільській місцевості та в містах і можуть провести первинну діагностику та надати первинну та загальну медичну допомогу. Одним з потужних регіональних закладів охорони здоров'я є комунальний заклад Рівненська обласна клінічна лікарня. Рівненська обласна клінічна лікарня на теперішній час поєднує в собі класичні підходи в наданні медичної допомоги, що були

сформовані в умовах адміністративно-командної системи та системи масового соціального забезпечення та нові підходи в організації надання медичних послуг, в основі яких закладено страхові, накопичувальні та комерційні принципи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вчених, що досліджують проблеми державного управління лише незначна частина приділяла увагу питання управління охороною здоров'я. Найбільш комплексно питання управління системою охорони здоров'я розглядалися в працях Білинської М.М. [3]. Окремі проблеми, що пов'язані з функціонуванням системи охорони здоров'я на національному рівні досліджували Волянський П.Б., Іванов Ю.Б., Карамішев Д.Ф., Куценко В.І. В представленому дослідженні буде подано спробу поєднати питання державного управління охороною здоров'я та діяльність потужного фінансового інституту.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Необхідно зазначити, що співпраця з міжнародними організаціями є одним з найбільш перспективних напрямів модернізації системи управління охороною здоров'я в регіональних закладах охорони здоров'я. Відомі світові фундації, що функціонують в системі охорони здоров'я, працюють не тільки безпосередньо з хворими та особами, що потребують допомоги, але й роблять це шляхом співпраці з лікарнями та соціальними установами. Метою поданої публікації є розкриття сутності співпраці Світового банку із вітчизняною системою управління охороною здоров'я в тому числі на рівні регіону та закладу охорони здоров'я.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Рівненська обласна клінічна лікарня є провідним лікувально-діагностичним закладом Рівненської області. Щороку на 725 стаціонарних ліжках вона приймає більше 23 тисяч пацієнтів. Рівень відвідувань консультативної поліклініки, що функціонує на базі лікарні, становить близько 200 тисяч пацієнтів на рік. У колективі закладу — 7 заслужених лікарів України, 13 кандидатів медичних і 1 — кандидат технічних наук. Колектив лікарні постійно працює над вдосконаленням своєї фахової майстерності, впроваджує новітні світові медичні досягнення. У 2017 році оновлено діагностичне обладнання в клінічній лабораторії, створено відділення інтервенційної радіології, де налагоджено надання допомоги хворим з гострим коронарним синдромом з усієї області; розпочав функціонувати Центр ортопедії, травматології та вертебрології, де надзвичайно активно впроваджуються новітні методики оперативних втручань, якими раніше в області не займався ніхто [2].

Наведені вище досягнення Комунального закладу "Рівненська обласна клінічна лікарня" були досягнуті завдяки модернізації системи управління охороною здоров'я як на рівні держави, на рівні регіональної влади, так і безпосередньо в лікувальній установі. Безпе-

ечно важливим для роботи лікарні лишається державне фінансування медицини, але відкриваються нові механізми залучення фінансових ресурсів, серед яких: співпраця з благодійними фондами та організаціями, розвиток співпраці зі страховими компаніями, міжнародними організаціями, що працюють в сфері надання медичних послуг та модернізації систем управління медициною, створення підрозділів лікарні, які працюють на комерційних принципах, розвиток діяльності лікарняних кас.

Крім цих напрямів, спільна діяльність Комунального закладу "Рівненська обласна клінічна лікарня" з міжнародними організаціями проводиться і в іншому напрямі. Прикладом цього є співпраця з потужною фінансовою інституцією — Світовим банком. Як відомо, світовий банк — це фінансова інституція, що здійснює інвестиційно-фінансову діяльність в усьому світі [6].

Світовий банк, заснований в 1944 році, є однією з найбільших у світі організацій, що надають допомогу з метою розвитку. Банк у цей час здійснює свою діяльність більш ніж в 100 країнах, що розвиваються, здійснюючи фінансову й консультативну допомогу з метою підвищення рівня життя й поліпшення життя найбіднішого населення. Банк розробляє стратегії допомоги для кожної зі своїх країн-клієнтів у співробітництві з державними органами, неурядовими організаціями й приватним сектором. Представництва Банку в різних країнах світу займаються реалізацією його програм, підтримують зв'язок з урядом і цивільним суспільством і сприяють більше глибокому розумінню проблем розвитку. Банк використовує свої фінансові ресурси, висококваліфікований персонал і велику базу знань для надання допомоги кожній із країн, що розвиваються, у процесі забезпечення стабільного, стійкого розвитку, заснованого на принципах соціальної справедливості. Основна увага приділяється наданню допомоги найбіднішим групам населення й найбідніших країн, однак всім своїм клієнтам Банк ставить перед собою такі цілі: інвестування в розвиток людських ресурсів, зокрема шляхом удосконалювання систем охорони здоров'я; концентрація зусиль на соціальному розвитку, залученні широких верств населення до вирішення проблем розвитку, удосконалюванні методів керування й нарошуванні інституціонального потенціалу як основних факторів зниження рівня бідності; зміцнення здатності урядів надавати якісні послуги, забезпечення ефективності й прозорості їхньої діяльності; охорона довкілля; підтримка й стимулювання розвитку приватного підприємництва; підтримка реформ, спрямованих на макроекономічну стабілізацію, що забезпечує умови для інвестицій і довгострокового планування [4].

Проблеми реформування охорони здоров'я в Україні є масштабними, потенційно інвестиційно привабливими та такими, що мають велику соціальну значущість. Саме тому всесвітня фінансова інституція глобального масштабу реалізує в Україні грантову програму, складовою частиною якою є Рівненська область та вдосконалення діяльності Рівненської обласної клінічної лікарні.

Однією зі значущих подій останніх років в управлінні медичним закладом є його участь у проекті Світового банку "Покращення охорони здоров'я на службі у людей". Зокрема, в рамках попередніх двох етапів реалізації проекту до обласної лікарні було поставлено ангіографічну операційну та кардіоваскулярний сканер. Також у рамках реалізації проекту планують закупити витратні матеріали для цього центру. Третій етап поставки медтехніки у 2017 році дозволив придбати: дефібрилятор/монітор — 3 шт., електрокардіограф 12 канальний — 4 шт., монітор реанімаційно хірургічний — 10 шт., імунологічний аналізатор — 1 шт., зовнішній кардіостимулятор — 2 шт., аспіратор — 2 шт. Всього 22 одиниці сучасного медичного обладнання. Це все дозволить обладнати операційну та палати інтенсивної терапії відповідно до сучасних стандартів [2].

Необхідність реалізації цього проекту в Україні і зокрема, за участю Рівненської обласної клінічної лікарні пов'язана з необхідністю модернізації фінансування охорони здоров'я за умов підвищення соціальних стандартів медичного забезпечення. Фінансування є однією з головних функцій системи охорони здоров'я, від ефективності організації якої прямо залежить успіх та стабільність виконання решти функцій цієї системи (управління, забезпечення ресурсами та надання послуг). Забезпечення адекватного своєчасного та раціонального фінансування системи дозволяє покращити рівність доступу населення до основних медичних послуг, і сприяє стимулюванню постачальників медичних послуг до надання медичних послуг відповідної якості при одночасному забезпеченні економічної ефективності [1].

У межах запропонованого кластеру Проекту планується протягом п'яти років запровадити в Україні нову систему фінансування лікарень, яка базується на використанні класифікації пролікованих випадків стаціонарної допомоги з використанням системи DRG (діагностично-споріднених груп — ДСГ), яка сприятиме адекватному визначенню місця надання медичної допомоги, підвищенню ефективності використання переданих лікарням фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів оптимізації мережі закладів охорони здоров'я вторинного та третинного рівнів, підвищенню якості та доступності надання медичної допомоги, переходу до фінансування постачальників медичних послуг відповідно до обсягу наданої медичної допомоги, її складності та якості. Крім Рівненської області, до кластеру проекту входять Закарпатська, Волинська, Львівська, Полтавська, Вінницька, Дніпропетровська та Запорізька області.

Рівненська область входить до складу учасників Проекту з субпроектом "Підвищення ефективності лікування та профілактики хвороб системи кровообігу в Рівненській області на період з 2015 по 2020 роки". Фінансування субпроекту передбачено з двох частин: кошти Світового банку — 25 млн дол., та кошти обласного бюджету — 2,5 млн дол. [1]

Основними цілями субпроекту в Рівненській області визначені:

1. Покращення функціонування та взаємодії первинної, вторинної та третинної ланок надання допомоги хворим на ХСК (хвороби системи кровообігу).

2. Покращення обізнаності населення щодо профілактики хвороб системи кровообігу.

У рамках субпроекту для досягнення поставлених цілей заплановано:

1. Провести капітальний ремонт та реконструкцію 105 закладів охорони здоров'я первинного рівня: фельдшерсько-акушерських пунктів в лікарські амбулаторії. Об'єкти розташовані в кожному районі області.

2. Закупити медичне обладнання для серцево-судинного центру Рівненської обласної клінічної лікарні, лікарських амбулаторій, центральних районних та міських лікарень.

3. Закупити вироби медичного призначення для серцево-судинного центру РОКЛ.

4. Закупівлю 18 автомобілів швидкої медичної допомоги класу В для центральних районних та міських лікарень.

5. Розробка та запуск програмного забезпечення для супроводу електронного реєстру груп ризику з інтеграцією до державної системи eHealth.

6. Створення Центру обробки даних закладів охорони здоров'я.

7. Впровадження комплексної системи захисту інформації.

8. Розробка та підтримка інформаційного веб-порталу щодо хвороб системи кровообігу.

9. Розробка мультимедійного навчального курсу "Особливості роботи з групами ризику".

10. Проведення інформаційної кампанії щодо популяризації веб-сайту, гарячої лінії та здорового способу життя.

11. Проведення навчань медичного персоналу (сімейних лікарів, спеціалістів, менеджерів ЗОЗ) щодо профілактики та лікування хвороб системи кровообігу [1].

Реалізація субпроекту передбачена в 2015—2020 рр. До участі в реалізації Субпроекту залучені:

1) центри первинної медико-санітарної допомоги,

2) центральні (міські та районні) лікарні,

3) обласна клінічна лікарня,

4) обласний інформаційно-аналітичний центр медичної статистики,

5) центр здоров'я [1].

Орієнтовні показниками, що дадуть змогу оцінити результати реалізації Субпроекту:

1) первинний вихід на інвалідність від хвороб системи кровообігу серед населення віком 18+ років на 10 тис. населення 18+ років досягне — 9,7 проти 11,0 до дії субпроекту;

2) смертність від хвороб системи кровообігу серед населення віком 18+ років на 10 тис. населення 18+ років зменшити до 116,3 із 117,3;

3) частку фінансування ЗОЗ первинного рівня області до фінансування ЗОЗ вторинного рівня, збільшити з 31,5 до 53,0%.

4) підвищення професійного рівня медичного персоналу первинного, вторинного та третинного рівнів надання медичної допомоги по лікуванню ХСК;

5) створення електронного реєстру пацієнтів із хворобами системи кровообігу та групи ризику;

6) реорганізацію 26 ФАПів, які обслуговують більше 1000 осіб у 26 лікарських амбулаторій;

7) провести ремонтні роботи та реконструкцію в 79 діючих ЛА;

8) підвищити обсяг надання медичної допомоги пацієнтам з ХСК у закладах всіх рівнів;

9) забезпечити серцево-судинний центр обласної клінічної лікарні медичним обладнанням та виробами медичного призначення;

10) покращити обізнаність населення щодо профілактики хвороб системи кровообігу;

11) закупити 18 автомобілів класу В для транспортування хворих з ХСК до серцево-судинного центру Рівненської обласної клінічної лікарні [1].

ВИСНОВКИ

Трансформація системи управління охороною здоров'я проводиться як на основі співпраці з відомими міжнародними організаціями, що працюють у сфері медичного забезпечення, вирішення гуманітарних та соціальних питань, так і шляхом співпраці з великими фінансовими інституціями. Прикладом такої інституції є Світовий банк;

діяльність Світового банку в проєкті "Покращення охорони здоров'я на службі у людей" відповідає цілям діяльності цієї установи, зокрема його статутній меті — інвестування в розвиток людських ресурсів, зокрема шляхом удосконалювання систем охорони здоров'я;

наведені досягнення Комунального закладу "Рівненська обласна клінічна лікарня" були досягнуті завдяки модернізації системи управління охороною здоров'я як на рівні держави, на рівні регіональної влади, так і безпосередньо в лікувальній установі. Безперечно важливим для роботи лікарні лишається державне фінансування медицини, але відкриваються нові механізми залучення фінансових ресурсів, серед яких: співпраця з благодійними фондами та організаціями, розвиток співпраці зі страховими компаніями, міжнародними організаціями, що працюють в сфері надання медичних послуг та модернізації систем управління медициною, створення підрозділів лікарні, які працюють на комерційних принципах, розвиток діяльності лікарняних кас;

Рівненська область входить до складу учасників Проєкту з субпроєктом "Підвищення ефективності лікування та профілактики хвороб системи кровообігу в Рівненській області на період з 2015 по 2020 роки". До реалізації проєкту в регіоні залучені: центри первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД), центральні (міські та районні) лікарні, обласна клінічна лікарня, обласний інформаційно-аналітичний центр медичної статистики, центр здоров'я.

Кошти проєкту світового банку будуть спрямовані як поліпшення матеріальної бази системи охорони

здоров'я в регіоні, так і на заходи інституційного характеру, що спрямовані на вдосконалення системи управління охороною здоров'я в регіоні, серед них: розробка та запуск програмного забезпечення для супроводу електронного реєстру груп ризику з інтеграцією до державної системи eHealth; створення Центру обробки даних закладів охорони здоров'я; впровадження комплексної системи захисту інформації; розробка та підтримка інформаційного веб-порталу щодо хвороб системи кровообігу; розробка мультимедійного навчального курсу "Особливості роботи з групами ризику"; проведення інформаційної кампанії щодо популяризації веб-сайту, гарячої лінії та здорового способу життя; проведення навчань медичного персоналу (сімейних лікарів, спеціалістів, менеджерів ЗОЗ) щодо профілактики та лікування хвороб системи кровообігу.

Література:

1. Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей. Спільний зі світовим банком проєкт МОЗ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wb.moz.gov.ua/>

2. Офіційний сайт Комунального підприємства "Рівненська обласна клінічна лікарня" Рівненської обласної ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rokl.rv.ua/>

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

4. Світовий банк [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

5. Рівненська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew>

6. Інтерв'ю І.Я Зими [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rivnepost.rv.ua/news/>

References:

1. Joint project with the World Bank Ministry of Health of Ukraine (2018), "Improving health at the service of people", available at: <http://wb.moz.gov.ua/> (Accessed 01 Nov 2018).

2. Official site of the Communal Enterprise "Rivne Regional Clinical Hospital" of the Rivne Regional Council (2018), available at: <https://rokl.rv.ua/> (Accessed 01 Nov 2018).

3. Bilyn'ska, M. M. Radysh, Ya. F. and Rozhkova, I. V. (2012), Derzhavne upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini [Public administration of the reform of the health care system in Ukraine], NADU, L'viv, Ukraine.

4. wikipedia (2018), "The World Bank", available at: <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (Accessed 01 Nov 2018).

5. Rivne Regional State Administration (2018), available at: <http://www.rv.gov.ua/sitenew> (Accessed 01 Nov 2018).

6. Zima, I. Ya (2018), "Interview", available at: <https://rivnepost.rv.ua/news/> (Accessed 01 Nov 2018).

Стаття надійшла до редакції 03.11.2018 р.

*В. О. Шведун,
д. держ. упр., завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.54

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗЕЛЕНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ

V. Shvedun,
Doctor of Public Administration, Head of the Management department
of the Education, Scientific and Production Center, National University of Civil Defence of Ukraine

PROBLEMS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF GREEN POWER IN UKRAINE

У статті досліджено проблеми державного регулювання в сфері зеленої енергетики. Зокрема здійснено порівняння принципів управління у сфері зеленої енергетики в Україні та в країнах Європейського Союзу. Підкреслено, що фактично в Україні, на відміну від країн Європейського Союзу, управління в сфері зеленої енергетики здійснюється виключно державою. Проаналізовано заходи стосовно реформування сфери зеленої енергетики України. Зазначено, що було завершено розробку комплексу заходів стосовно максимального наближення українського енергетичного ринку до європейського. Крім того, Україна приєдналася до Міжнародної енергетичної хартії, що, в свою чергу, надає можливість успішно протистояти поточним та перспективним викликам світової енергетики на фоні підтримки країн.

Problem setting. Actually Ukraine began to introduce policy of energy efficiency and formation of the legislative base for improvement of green power industry sphere. In particular, the normative legal acts on energy saving, use of alternative energy sources and development of the green power sphere in general are developed and enacted that, in turn, had to contribute to its development. However existence of the economic crisis, instability of political situation, lack of necessary financial resources, rigid administrative management methods interfered with carrying out of the corresponding reforms.

Paper objective. The purpose of article is investigation of the problems of state regulation in the sphere of green power.

Paper main body. The problems of state regulation in the sphere of green power are investigated. In particular, the comparison of management principles in the sphere of green power in Ukraine and in the EU countries is carried out. It is emphasized that actually the control in the sphere of green

power is made especially by the state in Ukraine, unlike the EU countries. The measures for reforming of the sphere of green power industry of Ukraine are analyzed. It is specified that development of a complex of measures concerning maximum approximation of Ukrainian energy market to the European one was completed. Besides, Ukraine joined the International Power Charter that, in turn, gives an opportunity of successful resist to the current and perspective calls of world power against the background of the countries' support.

Conclusions of the research. In general, effective state regulation in the green power sphere plays a key role for further development of Ukraine in the presence of the necessary potential for activization of integration processes in the context of development of infrastructure of the green power sphere and accession to European power systems.

Ключові слова: державне регулювання, сфера зеленої енергетики, проблеми, принципи управління, комплекс заходів.

Key words: state regulation, green power sphere, problems, management principles, complex of actions.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Фактично з метою вдосконалення сфери зеленої енергетики Україна почала впроваджувати політику енергоефективності та формування необхідної для її реалізації законодавчої бази. Зокрема було розроблено та введено в дію нормативно-правові акти стосовно енергозбереження, використання альтернативних джерел енергії та розвитку сфери зеленої енергетики в цілому, що, в свою чергу, повинно було сприяти її розвитку. Проте наявність економічної кризи у другій половині 1990-х років, нестабільність політичної ситуації, брак необхідних фінансових ресурсів, жорсткі адміністративні методи управління перешкоджали проведенню відповідних реформ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми державного регулювання в сфері зеленої енергетики досліджувалися в наукових напрацюваннях багатьох видатних вчених, зокрема, таких: Д.Ю. Дроожин [1], Г.О. Дзяна [2], Т.Д. Таукешева [3] та ін.

Однак, враховуючи те, що ефективне державне регулювання у сфері зеленої енергетики відіграє ключову роль для подальшого розвитку України за наявності необхідного потенціалу для активізації інтеграційних процесів в контексті розвитку інфраструктури сфери зеленої енергетики та приєднання до європейських енергетичних систем, потребують поглибленого дослідження проблеми державного регулювання в сфері зеленої енергетики.

МЕТА СТАТТІ

Виходячи з вищенаведеного, метою статті є дослідження проблем державного регулювання у сфері зеленої енергетики в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно поставити та вирішити такі завдання:

— здійснити порівняння принципів управління у сфері зеленої енергетики в Україні та в країнах Європейського Союзу;

— проаналізувати заходи стосовно реформування сфери зеленої енергетики України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Якщо здійснити порівняння принципів управління у сфері зеленої енергетики в Україні та в країнах Європейського Союзу, то слід підкреслити, що до нещодавніх часів вони виглядали так, як показано в таблиці 1 [1; 3].

Протягом років незалежності України вже було реалізовано низку заходів стосовно реформування сфери зеленої енергетики України. Так, в межах Програми "Технічна допомога співтовариству незалежних держав" (англ. — Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States — TACIS) було завершено розробку комплексу заходів стосовно максимального наближення українського енергетичного ринку до європейського. При цьому слід прийняти до уваги, що Європейський банк реконструкції та розвитку зазначив, що готовий підтримати та створити сприятливі умови для впровадження реформ енергетичного сектору, які орієнтовані на зменшення перехресного субсидування різнохарактерних категорій споживачів електроенергії та спрямовані на запровадження тарифів, що є економічно обґрунтованими, з метою залучення інвестиційних коштів та підвищення загального рівня енергоефективності [2; 3].

У січні 1993 року з метою підвищення якості діяльності у сфері енергетики України було створено Державне підприємство зовнішньоекономічної діяльності (далі — ДПЗД) "Укрінтеренерго", що було викликано необхідністю переходу до принципів ринкової економіки енергетичного комплексу держави.

Крім того, за участю ДПЗД "Укрінтеренерго" здійснюється відновлювальний ремонт та модернізація по-

Таблиця 1. Порівняльна характеристика принципів управління у сфері зеленої енергетики в Україні та в країнах Європейського Союзу

Принципи України	Принципи Європейського Союзу
Наявність природних монополій. Державне управління. Планування на централізованому рівні. Державна власність	Наявність вільної конкуренції. Державне регулювання. Розширення свободи економічних дій суб'єктів господарювання у сфері зеленої енергетики, звільнення від жорстких державних обмежень (лібералізація). Приватна власність

тужностей гідроелектростанції "Тхак Ба" зі збільшенням потужності зі 108 до 120 МВт.

ДПЗД "Укрінтеренерго" поставляє електроенергію до країн Європи відповідно до прямих консорціальних угод із закордонними енергетичними компаніями на основі положень Міжнародної системи менеджменту якості ISO 9001:2008.

Крім того, в 2010 році Україна приєдналася до Європейської енергетичної хартії та підписала відповідний договір, який відіграє ключову роль в створенні правового поля для енергетичної безпеки на глобальному рівні на основі створення відкритих ринків, що функціонують відповідно до принципу вільної конкуренції. Основними вимогами Європейської Хартії до України було забезпечення лібералізації та організація вільного недискримінаційного доступу до магістральних ліній електропередач.

Проте, враховуючи той факт, що попередній договір Європейської енергетичної хартії потребував суттєвої модернізації, приймаючи до уваги загальну зміну стану світового енергетичного ринку та сучасні потреби в електроенергетиці, 21 травня 2015 року Україною було підписано заключний документ Міжнародної конференції (Гаага II) з Міжнародної енергетичної хартії. Ключовим завданням, що стоїть нині перед країнами, що підписали зазначений договір, є забезпечення енергетичної безпеки і перспективного стабільного розвитку світового енергетичного ринку з урахуванням його нинішніх потреб. Для України подібне приєднання до Міжнародної енергетичної хартії є стратегічно важливою метою, оскільки воно надає можливість успішно протистояти поточним та перспективним викликам світової енергетики на фоні підтримки країн, які дотримуються подібних принципів у сфері зеленої енергетики [1; 2].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, за результатами даного дослідження було отримано такі висновки.

1. Здійснено порівняння принципів управління у сфері зеленої енергетики в Україні та в країнах Європейського Союзу. Підкреслено, що у країнах Європейського Союзу використовуються наступні принципи: наявність вільної конкуренції, державне регулювання, розширення свободи економічних дій суб'єктів господарювання у сфері зеленої енергетики, звільнення від жорстких державних обмежень (лібералізація), приватна власність. Що стосується України, то в даному випадку застосовуються наступні принципи: наявність при-

родних монополій, державне управління, планування на централізованому рівні, державна власність. Фактично в Україні, на відміну від країн Європейського Союзу, управління в сфері зеленої енергетики здійснюється виключно державою.

2. Проаналізовано заходи стосовно реформування сфери зеленої енергетики України. Зазначено, що було завершено розробку комплексу заходів стосовно максимального наближення українського енергетичного ринку до європейського. Крім того, Україна приєдналася до Міжнародної енергетичної хартії, що, в свою чергу, надає можливість успішно протистояти поточним та перспективним викликам світової енергетики на фоні підтримки країн.

Література:

1. Дроожин Д.Ю. Механізм державного регулювання енергоефективності в Україні / Д.Ю. Дроожин // Державне будівництво. — 2012. — № 2. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/06.pdf>
2. Суходоля О.М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації: монографія / О.М. Суходоля. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 424 с.
3. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Теорія та практика державного управління. — 2015. — Вип. 1 (49). — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>

References:

1. Drozhzhy'n, D. Yu. (2012), "Mechanism of state regulation of energy saving in Ukraine", State construction, vol. 2, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/06.pdf> (Accessed 20 Nov 2018).
2. Suxodolya, O. M. (2006), "Energoefektyvnist' ekonomiky' v konteksti nacional'noyi bezpeky: metodologiya doslidzhennya ta mexanizmy' realizaciyi" [Energy safety of economics in the context of national safety: methodology of research and mechanisms of realization], Kyiv, Ukraine.
3. Taukeshcheva, T. D. and Daudova, H. V. (2015), "Budget decentralization like factor of strengthening of local government in Ukraine", Theory and practice of public administration, vol. 1(49), available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf> (Accessed 20 Nov 2018).

Стаття надійшла до редакції 06.12.2018 р.

Л. М. Акімова¹,
к. е. н., доцент, Заслужений працівник освіти України, доцент кафедри фінансів
та економіки природокористування, Національний університет водного
господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.57

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

L. Akimova¹,
Ph.D. in Economics, Associate Professor, Honored Worker of Education of Ukraine,
Associate Professor of Finance and Economics of Nature Management Department,
National University of Water and Environmental Engineering, Rivne, Ukraine

DIRECTIONS OF IMPROVING THE REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC SAFETY OF THE STATE

У статті розглянуто підходи щодо визначення поняття "економічна безпека". Визначено, що як і всі важливі категорії економічна безпека функціонує дотримуючись таких основних принципів: верховенство закону, додержання балансу економічних інтересів, взаємна відповідальність, своєчасність і адекватність, пріоритет договірних (мирних) заходів, інтеграція. Розглянуто основні рівні економічної безпеки. Виявлено, що для ефективного функціонування міжнародної економічної безпеки створено ряд організацій. Визначено, що суб'єкти, які забезпечують економічну безпеку держави поділяються залежно від їх компетенції, тобто функціонують у певних системах цивільного контролю та секторі безпеки та оборони. Охарактеризовано основні нормативно-правові акти, які є основою функціонування вищенаведених суб'єктів. Розглянуто основні нормативно-правові акти, забезпечують ефективне функціонування основних сфер економічної безпеки держави. Визначено основні напрямки удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави.

In the article approaches are considered, by definition of the concept "economic security". It is determined that, like all important categories, economic security functions by observing the following basic principles: rule of law, observance of the balance of economic interests, mutual responsibility, timeliness and adequacy, priority of contractual (peace) measures, integration. The main levels of economic security are considered. It was revealed that a number of organizations have been established for the effective functioning of international economic security. It is determined that the subjects that ensure the economic security of the state are subdivided depending on their competence, that is, they function in certain systems of civilian control and the security and defense sector. The basic normative legal acts that are the main functions of the above-mentioned subjects are described. The main regulatory legal acts ensuring effective functioning of the main spheres of economic security of the state are considered. The main directions of improving the regulatory and legal support for the economic security of the state are determined.

In modern conditions of transformational changes, the issue of economic security is extremely urgent. Since it is economic security that is an important component of the country's national security, without which the economy can not effectively develop. Despite the fact that economic security is

¹ ORCID: 0000-0002-2747-2775

adversely affected by factors that lead to possible economic, social, material losses, the state must create for such a stable functioning such a component of national security as an economic, favorable legal field that would regulate all aspects of economic security.

So, from the overlooked research, we saw that today there is a powerful regulatory and legal framework that regulates relations in socially important spheres of life. That is, a number of laws regulating the spheres of economic security have been adopted, that is: macroeconomic, financial, foreign economic, investment, scientific and technological, energy, production, demographic, social, food. However, despite this, there is the problem of the absence of a law that would regulate, namely, economic security. I take into account this factor, we proposed the main directions for improving the regulatory and legal support for the economic security of the state. We believe that the consideration of these recommendations will improve the process of functioning and regulation of economic security of the state.

Ключові слова: економічна безпека, міжнародна економічна безпека, національна безпека, макроекономічна безпека, фінансова безпека, державне регулювання.

Key words: economic security, international economic security, national security, macroeconomic security, financial security, state regulation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах трансформаційних змін питання економічної безпеки постає надзвичайно актуальним. Оскільки саме економічна безпека є важливою складовою національної безпеки країни, без якої не може ефективно розвиватись економіка. Зважаючи на те, що економічна безпека зазнає негативного впливу чинників, котрі призводять до можливих економічних, соціальних, матеріальних втрат, то держава повинна створити для стабільного функціонування такої складової національної безпеки як економічна, сприятливе правове поле, котре б, регулювало всі аспекти економічної безпеки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження в сфері удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави знайшли своє відображення у працях таких вчених: Л. Акімова, М. Ермошенко, Я. Жаліло, В. Малишко, І. Мігус, С. Пирожков, А. Ревенко, Г. Старостенко, Т. Поснова, С. Онишко.

Однак інтереси вищезазначених дослідників перебувають у сфері розгляду теоретичної основи забезпечення економічної безпеки держави, що в свою чергу зумовило актуальність дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є визначення напрямків удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

На сьогодні економічна безпека окрім того, що є головною складовою національної безпеки країни

включає в себе також низку важливих складових, зокрема: макроекономічна, грошово-кредитна, фінансова, валютна, воєнна, екологічна, демографічна, соціальна та інші. Зважаючи на це ми вважаємо варто надати дефініцію поняттю "економічна безпека".

Л. Акімова вважає, що економічна безпека сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки [2, с. 19].

Г. Старостенко, С. Онишко та Т. Поснова стверджують, що економічна безпека — це складна багатофакторна динамічна система, що виражається в її масштабах, структурі і технічному рівні, за яких вона здатна створювати матеріальні та фінансові ресурси, що є достатніми, по-перше, для захисту національних інтересів у внутрішньополітичній, міжнародній, інформаційній, екологічній сферах, у сфері здоров'я людей, захисту від тероризму, корупції тощо, а по-друге, для забезпечення рівня та якості життя населення, що гарантує можливість підтримки соціального миру та суспільної стабільності, а також створює умови для економічного зростання [10].

Науковець А. Ревенко зазначає, що економічна безпека держави це — "стан економічної системи, що характеризується стійкістю щодо впливу ендегенних (внутрішніх) та екзогенних (зовнішніх) чинників, які створюють загрозу для суспільства" [9, с. 15].

А. Городецький вважає, що економічна безпека означає надійну і забезпечену всіма необхідними засобами держави захищеність національно-державних інтересів у сфері економіки від внутрішніх і зовнішніх збитків [3, с. 46].

На думку С. Пирожкова, економічна безпека — це сукупність умов, за яких країни зберігають свої економічні інтереси; задовольняють у довгостроковому періоді потреби суспільства і держави; генерують інноваційні зрушення в економіці з метою забезпечення стабільного економічного розвитку; протистоять зовнішнім економічним загрозам та повністю використовують національні конкурентні переваги у міжнародному поділі праці [8, с. 14].

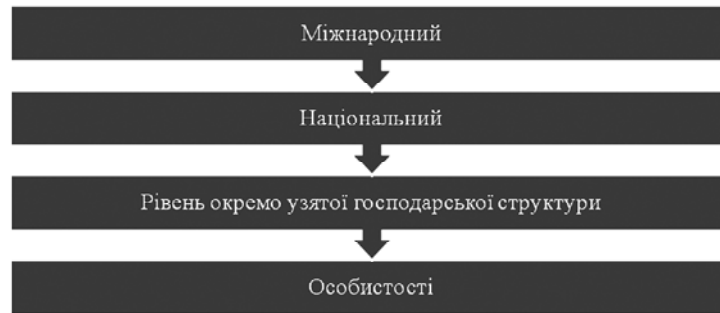


Рис. 1. Основні рівні економічної безпеки держави

Джерело: складено автором.

Науковець Я. Жаліло розглядає економічну безпеку "як складну багатофакторну категорію, що характеризує спроможність національної економіки до розширеного самовідтворення з метою збалансованого задоволення потреб населення країни, протистояння дестабілізуючому впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання" [4, с. 25].

Ми погоджуємось з визначеннями науковців, щодо окреслення поняття економічна безпека, а також вважаємо її складною, багатофакторну систему, котра забезпечує важливі сфери суспільного життя.

Варто зазначити, що як і всі важливі категорії економічна безпека функціонує дотримуючись таких основних принципів:

— верховенство закону під час забезпечення економічної безпеки;

— додержання балансу економічних інтересів особи, сім'ї, суспільства, держави;

— взаємна відповідальність особи, сім'ї, суспільства, держави щодо забезпечення економічної безпеки;

— своєчасність і адекватність заходів, пов'язаних із відверненням загроз і захистом національних економічних інтересів;

— пріоритет договірних (мирних) заходів у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів економічного характеру;

— інтеграція національної економічної безпеки з міжнародною економічною безпекою.

Вищенаведені принципи застосовуються до різних рівнів економічної безпеки держави. До основних рівнів економічної безпеки держави належать (рис. 1).

З рисунка 1 ми бачимо, що до основних рівнів економічної безпеки держави належать:



Рис. 2. Основні суб'єкти, які забезпечують економічну безпеку держави

Джерело: складено автором на основі [5].

Макроекономічна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про приватизацію державного та комунального майна” • “Про публічні закупівлі”
Фінансова	<ul style="list-style-type: none"> • “Про Державний бюджет на 2018 рік” • “Про банки та банківську діяльність”
Зовнішньоекономічна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про зовнішньоекономічну діяльність” • “Про Митний тариф України”
Інвестиційна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про інвестиційну діяльність” • “Про інститути спільного інвестування”
Науково-технологічна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про інноваційну діяльність” • “Про вищу освіту” • “Про наукові парки”
Енергетична	<ul style="list-style-type: none"> • “Про енергозбереження” • “Про нафту і газ”
Виробнича	<ul style="list-style-type: none"> • “Про господарські товариства” • “Про фермерське господарство”
Демографічна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про охорону дитинства” • “Про імміграцію”
Соціальна	<ul style="list-style-type: none"> • “Про оплату праці” • “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” • “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” • “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”
Продовольча	<ul style="list-style-type: none"> • “Про угоди про розподіл продукції” • “Про державну підтримку сільського господарства України” • “Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру”

Рис. 3. Основні нормативно-правові акти головних сфер економічної безпеки країни

Джерело: складено автором на основі [7].

— міжнародний, зокрема під міжнародною економічною безпекою розуміють особливий стан світової економіки, за допомогою якого здійснюється співробітництво країн під час вирішення глобальних економічних проблем людства, вільного вибору та впровадження незалежної стратегії сталого та ефективного соціально-економічного розвитку під час активної участі в міжнародному поділі праці.

Для ефективного функціонування міжнародної економічної безпеки створено ряд організацій, які мають на меті забезпечення економічної безпеки. До основних з них належать: Міжнародний валютний фонд (далі — МВФ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (далі — МБРР), Світова організація торгівлі (далі — СОТ) та інші. Правовими гарантіями під час забезпечення міжнародної економічної безпеки є: дотримання принципів рівноправності держав незважаючи на рівень соціального та політичного ладу; свобода вибору шляхів та форм організації економічного життя; взаємовигідне співробітництво та вільний вибір подальшо-

го розвитку фінансових, економічних, науково-технологічних ат інших мирних відносин між країнами, які мають на меті досягнення економічного та соціального прогресу; мирне врегулювання економічних суперечок без застосування зброї та силового тиску.

— національний, під національною безпекою або економічною безпекою країни слід розуміти не лише захист важливих складових суспільного життя, але й можливість інститутів влади створювати необхідні механізми для реалізації та захисту національних інтересів від впливу негативних чинників;

— рівень окремо узятій господарської структури дозволяє визначити економічну безпеку підприємства, тобто стан найбільш ефективного використання його ресурсів для запобігання загрозам і забезпечення стабільного функціонування як у теперішній час, так і в майбутньому. Під час забезпечення економічної безпеки підприємства варто здійснювати: оцінку та управління економічними ризиками, аналізувати загальний стан економіки;

— Під економічною безпекою особистості розуміють такий стан життєдіяльності людини, за якого забезпечуються правовий та економічний захист його життєвих інтересів, дотримання конституційних прав та обов'язків. Найбільш серйозними видами економічних загроз особистості є порушення прав споживача, не виплата пенсій і заробітної плати, безробіття, неоправдане знецінення заощаджень, рекет, шахрайство тощо. Економічна безпека особистості багато в чому визначається станом національної економіки [6, с. 132].

Зважаючи на багатоаспектність та важливість функціонування економічної безпеки на різних рівнях, варто визначити основних суб'єктів, які забезпечують економічну безпеку держави (рис. 2).

З рисунка 2 ми бачимо, що суб'єкти, які забезпечують економічну безпеку держави поділяються залежно від їх компетенції, тобто функціонують у певних системах цивільного контролю та секторі безпеки та оборони. В свою чергу система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю.

Зокрема до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Всі вищенаведені суб'єкти функціонують в певному правовому полі, дотримуючись при цьому нормативно-правових актів, які забезпечують економічну безпеку держави. До основних нормативно-правових актів, які забезпечують економічну безпеку держави належать:

- Конституція України;
- Кодекси України (Цивільний, Кримінальний, Господарський);
- Закони України;
- методичні рекомендації;
- Постанови (НБУ, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України);
- Укази Президента.

Конституція України — регулює відносини у сфері господарювання, зокрема, відповідно до ст. 18 зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного пра-

ва. Варто також відмітити те, що в ст. 42 цього Закону зазначено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополією становим на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом [1, с. 23].

Цивільним Кодексом України (далі — ЦКУ) регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників [1, с. 23].

Згідно з Кримінальним кодексом України здійснюється правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам [1, с. 23].

У ст. 1 Господарського кодексу України (далі — ГКУ) визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання [1, с. 24].

Відповідно до напрямів, тобто до категорій підсистем, які входять в економічну безпеку держави розрізняють законодавчі акти, які регулюють основні сфери, які входять до економічної безпеки, тобто: макроекономічну, фінансову, зовнішньоекономічну, інвестиційну, науково-технологічну, енергетичну, виробничу, демографічну, соціальну, продовольчу. Ми вважаємо, що варто розглянути, які саме основні нормативно-правові акти, забезпечують ефективне функціонування вищенаведених сфер, що в свою чергу позитивно сприяє на економічну безпеку держави (рис. 3).

З рисунка 3 ми можемо побачити, що на сьогодні прийнято достатньо законів, які регулюють основні напрямки суспільного життя країни, що в свою чергу призводить до забезпечення економічної безпеки держави.

Однак, не зважаючи на такий комплекс нормативно-правового забезпечення існує одна з найважливіших проблем, зокрема відсутність закону, котрий регулював би, основні аспекти забезпечення економічної безпеки держави. Сьогодні прийнятий закон України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, який визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. А також, цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запровад-

жується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Але при цьому він не визначає основні проблеми економічної безпеки країни з позицій різних сфер господарювання [5].

Отже, ми вважаємо, що основними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави повинні стати:

- прийняття закону, в якому б, здійснювалось регулювання та розмежування основних аспектів економічної безпеки, зокрема визначення загроз, які негативно впливають на економічну безпеку, а також кроки щодо їх вирішення;

- усунення наявних прогалин в нормативно-правовій базі;

- розмежування повноважень органів державного регулювання.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, з вищепроведеного дослідження ми побачили, що на сьогодні існує потужна нормативно-правова база, яка регулює відносини в суспільно важливих сферах життя. Тобто прийнята ціла низка законів, що які регулюють сфери, які входять до економічної безпеки, тобто: макроекономічну, фінансову, зовнішньоекономічну, інвестиційну, науково-технологічну, енергетичну, виробничу, демографічну, соціальну, продовольчу. Однак, не зважаючи на це існує проблема, яка полягає в відсутності закону, котрий регулював би, саме економічну безпеку. Зважаю на цей фактор ми запропонували основні напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення економічної безпеки держави. Ми вважаємо, що врахування даних рекомендацій дозволить удосконалити процес функціонування та регулювання економічної безпеки держави.

Література:

1. Акімова Л.М. Державне регулювання фінансово-економічної безпеки суб'єктів господарювання / Л. Акімова, А. Лисачок // ДП "Видавничий дім "Персонал" (5). — 2017. — С. 16—28.
2. Акімова Л. М. Роль та місце економічної безпеки в системі державного управління забезпечення національної безпеки України / Л.М. Акімова // Публічне урядування: збірник. — № 2 (12) — лютий 2018. — Київ: ДП "Видавничий дім "Персонал", 2018. — С. 15—29.
3. Єрмошенко М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення: [підручник] / М.М. Єрмошенко. — К.: КНТЕУ, 2001. — 309 с.
4. Жаліло Я. Економічна безпека держави, підприємства, особи в інтегрованому суспільстві // Актуальні проблеми міжнародних відносин. — К.: ВПЦ "Київський університет", Інститут міжнар. відносин / Я.А. Жаліло. — 2001. — Вип. 26. — С. 24—27.

5. Закон України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page>

6. Малишко В.М. Актуальні проблеми економічної безпеки в системі національної безпеки України / В.М. Малишко // Юридичний вісник. — № 4 (37). — 2015. — С. 129—133.

7. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>

8. Пирожков С.І. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України / С.І. Пирожков. — К.: НІПМБ, 2003. — 42 с.

9. Ревенко А. Проблеми формування національної економічної безпеки України / А. Ревенко // Економіка України. — 1993. — № 11. — С. 15—21.

10. Старостенко, Г. Національна економіка: навч. посіб [Електронний ресурс] / Г. Старостенко, С. Онишко, Т. Поснова. — К.: Ліра. — 2011. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1344061444697/ekonomika/natsionalna_ekonomika_ekonomichna_bezpeka

References:

1. Akimova, L.M. and Lysachok A.V. (2017), "State regulation of financial and economic safety of subjects of economic activity", DP Publishing House Personnel, vol. 5, pp.16—28.
2. Akimova, L.M. (2018), "Role and place of economic security in the system of state regulation providing for national security of Ukraine", Public management: collection, vol.12, pp.15—27.
3. Yermoshenko, M.M. (2001), Finansova bezpeka derzhavy: natsionalni interesy, realni zahrozy, stratehiia zabezpechennia [Financial security of the state: national interests, real threats, strategy of providing], KNTEU, Kyiv, Ukraine.
4. Zharilo, Ya. (2001), "Economic security of the state, enterprises, individuals in an integrated society", Aktual'ni problemy mizhnarodnykh vidnosyn, vol. 26, p. 24—27.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), "On National Security of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> (Accessed 22 August 2018).
6. Malysheko, V.M.(2015),"Actual problems of economic security in the system of national security of Ukraine" Yurydychnyj visnyk, vol. 4 (37), p. 129—133.
7. The official web-portal of the Verkhovna Rada of Ukraine (2018), available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>(Accessed 22 August 2018).
8. Pyrozhkov, S.I (2003), Metodychni rekomendatsii schodo otsinky rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Methodical recommendations for assessing the level of economic security in Ukraine], NIPMB, Kyiv, Ukraine.
9. Revenko A. (1993), "Problems of the National Economic Security of Ukraine", Ekonomika Ukrainy, vol. 11, pp. 15—21.
10. Starostenko, G., Onyshko, S., and Podsnov, T. (2011) Natsional'na ekonomika [National Economy], Lira, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 04.09.2018 р.

А. С. Близнюк,
к. держ. упр., докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.63

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ СТРУКТУРНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

A. Bliznyuk,
Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management

FINANCIAL PROVIDERS FOR DEVELOPMENT OF THE DOMESTIC RECREATIONAL SECTOR
IN THE CONDITIONS OF STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE ECONOMY

Проаналізовано сучасний стан фінансового забезпечення розвитку вітчизняної рекреаційної сфери в умовах структурної модернізації економіки. Розглянуто державні важелі фінансового забезпечення розвитку рекреаційної галузі, а саме: фінансово-кредитні (передбачають формування сприятливого фінансово-кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності у рекреаційній галузі) та податкові (спрямовані на оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційної галузі). Передбачено потребу у створенні механізму кредитування, розвитку мережі спеціалізованих фінансово-кредитних та інвестиційних структур, ефективній податковій політиці та ціноутворенні. Запропоновано стратегічні і тактичні шляхи вдосконалення фінансових механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери України.

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

Встановлено, що фінансове регулювання в рекреаційній сфері передбачає створення механізму кредитування, розвиток мережі спеціалізованих фінансово-кредитних та інвестиційних структур, ефективну податкову політику та ціноутворення. Розвиток рекреаційної сфери в цілому визначається суспільно-економічною системою, частиною якої вона є. Тому зміни в цій системі вимагають нових підходів, стратегічних і тактичних, в організації, управлінні, фінансуванні рекреації по всій її ієрархічній схемі.

The present state of financial support for the development of the domestic recreational sphere in the conditions of structural modernization of the economy is analyzed. The state levers of financial support for the development of the recreational sector, namely, financial and credit (including the formation of a favorable financial and credit environment for the development of entrepreneurial activities in the recreational sector) and tax (aimed at optimizing the amount of taxes for recreational enterprises) are considered. There is a need to create a mechanism for lending, the development of a network of specialized financial and credit and investment structures, an effective tax policy and pricing. Strategic and tactical ways of improvement of financial mechanisms of state regulation of recreational sphere development in Ukraine are offered.

The following state levers of financial support for the development of the recreational sector are allocated: financial and credit, which provide for the creation of a favorable financial and credit environment for the development of entrepreneurial activity in the recreational sector (micro lending, preferential crediting, state subsidizing, leasing, training on financial and credit issues for recreational workers); Taxes aimed at optimizing the amount of taxes for recreational enterprises, granting tax privileges for specific projects, the main purpose of which is to solve regional and social problems, investing in the recreational sphere (tax regulation, optimization of the amount and amount of taxes in recreational activities, creation of favorable conditions for attracting investments; budget financing of recreational development programs; granting of tax privileges).

It was established that financial regulation in the recreation sphere involves the creation of a lending mechanism, the development of a network of specialized financial and credit and investment structures, an effective tax policy and pricing. The development of the recreational sphere as a whole is determined by the socio-economic system, of which it is part. Therefore, changes in this system require new approaches, strategic and tactical, in the organization, management, financing of recreation throughout its hierarchical scheme.

In the conditions of crisis phenomena in the economy and deficit of budget funds, the work on the development and implementation of regional and local programs for the development of investment activities in the recreational complex becomes especially relevant. Such programs should be aimed at replacing state budget financing of investment funds, clusters, other investment infrastructure objects, attracting funds from foreign investors, and migrant workers. The experience of successful use of cluster structures as an effective form of investment cooperation should be popularized in Ukraine.

When attracting financial resources from international financial institutions, it is necessary to improve the process of creating effective business plans taking into account the specifics of recreational business. We believe that in Ukraine it is necessary to introduce the activity of a bank for investment projects on the development of recreational facilities. It will promote the effective development of recreational infrastructure in Ukraine and create competitive conditions for promotion of recreational product abroad. This approach should show the attractiveness of the recreational sphere for potential investors.

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

Key words: recreation, recreational activities, investments, financial support, recreation services market, state regulation, state regulation mechanisms, financial and credit and tax levers.

ВСТУП

На сьогодні актуалізується потреба в реалізації державної та регіональної політики, а також цілого комплексу фінансово-кредитного механізму, спрямованого

на формування і ефективне використання рекреаційного потенціалу територій, пошуків шляхів і джерел ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку, зростання ділової активності та підприємницької

ініціативи, збільшення зайнятості, надходжень до місцевих бюджетів і підвищення рівня та якості життя населення. Це зумовлено, насамперед, дефіцитом фінансових ресурсів, низькою інвестиційною привабливістю рекреаційних об'єктів, нерозвиненістю форм малого підприємництва, відсутністю глибоких ринкових перетворень, а звідси і можливостей застосування різних форм і методів фінансування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Важливим кроком в напрямі ефективного інституціонального забезпечення державної рекреаційної політики України повинно бути також і вдосконалення її економічних механізмів, серед яких важливе місце займають фінансові (податкові, бюджетні) та інвестиційні заходи.

РЕЗУЛЬТАТИ

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

Перш за все розвиток рекреаційної індустрії має опиратись на нові механізми господарювання, ефективні організаційні структури, економічну свободу виробництва, що в умовах вільної конкуренції забезпечить насичення ринку високоякісними послугами і сприятиме економічному прогресу території.

Не зважаючи на наявність певних позитивних зрушень в напрямку здійснення фінансової підтримки сфери рекреації в Україні з боку держави, недостатньо ефективною та прозорою є процедура розподілу та використання коштів. Саме тому повинні бути розроблені чіткі і прозорі механізми формування фондів, розподілу коштів, встановлення відносин паритетності між регіонами, містами і навіть окремими суб'єктами рекреаційної сфери. Пріоритетність і надання певних пільг мають бути забезпечені тим проектам і програмам, що передбачають витрачання цільових коштів на пропозицію послуг в напрямках, наприклад, відновлення і розбудову рекреаційної інфраструктури на периферійних територіях.

Відповідно до існуючих нормативно-правових актів бюджетні кошти, що виділяються для сфери рекреації, мають спрямовуватися на: забезпечення підвищення якості та рівня безпеки національного рекреаційного продукту шляхом розроблення і впровадження стандартів та технічних регламентів у галузі рекреації; підготовку та поширення інформації про Україну, її рекреаційні можливості на міжнародному рекреаційному ринку та всередині держави; забезпечення ведення обліку та проведення моніторингу рекреаційних ресурсів шляхом розроблення і ведення реєстрів природних територій курортів, об'єктів відвідувань, рекреаційної інфраструктури; проведення за участю вітчизняних фахівців семінарів, конференцій, засідань за круглим столом з питань рекреації, засідань міжвідомчих двосторонніх, багатосторонніх та міжнародних робочих груп з рекреаційної сфери [1].

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

Загальновідомо, що особливість рекреаційної сфери полягає в її розгалуженості та неоднорідності за різними показниками (видовим складом, формами власності, моделями організації та управління). Відтак задля підвищення фінансового забезпечення підприємств рекреаційної сфери потрібно враховувати взаємодію трьох змінних, а саме: змінну, яка включає сукупність ринкових законів, на основі яких здійснюється фінансова політика; змінну представлену показниками сучасної економіки України як на макро-, мезо- і мікрорівні; змінну, яка враховує специфіку та перспективи функціонування кожної з субгалузей рекреаційної сфери.

Специфіка рекреаційної сфери обумовлює необхідність поступової реформації форм власності і роздержавлення рекреаційних об'єктів. Тут варто відзначити, що першочерговому роздержавленню (мала приватизація) на курортах і в туристичних центрах повинні підлягати підприємства обслуговуючих, сервісних галузей (торгівля, громадське харчування, служби побуту тощо).

Потрібно відмітити, що кошти державного бюджету, виходячи з аналізу господарської практики, доцільно залучати до фінансування тільки перспективних проектів, що стосуються рекреаційного освоєння конкретних регіонів України і реконструкції вже діючих рекреаційних об'єктів: проведення пошукових і гідрогеологічних робіт по визначенню та вивченню унікальних лікувальних мінеральних ресурсів, і, в першу чергу тих, які призначені для оздоровлення населення; створення сітки об'єктів інфраструктури загального призначення в діючих рекреаційних об'єктах (будівництво доріг), інженерної і соціальної інфраструктури; проведення заходів по роздержавленню і приватизації в рекреаційній галузі; здійснення науково-методичного забезпечення; проведення заходів по реконструкції і розвитку природних ландшафтних рекреаційних парків і заповідних зон та центрів.

До того ж, мають бути розроблені прозорі механізми створення спеціалізованих цільових фондів, що можуть бути використані з метою фінансування рекреаційної сфери за рахунок субсидування і дотування окремих суб'єктів. Їх формування має відбуватися за рахунок створення сприятливих умов для залучення коштів господарюючих суб'єктів рекреаційної сфери, а також інвестицій, як у межах країни, так і з-за кордону.

Враховуючи важливість та специфічність функціонування і розвитку рекреаційної галузі, вирішення фінансових питань має базуватися на системному підході та враховувати наступні аспекти: раціональне і ефективне використання рекреаційних ресурсів на умовах сталого розвитку з метою формування національного рекреаційного продукту; впровадження системного підходу до регулювання соціально-економічних і фінансових взаємовідносин у рекреаційній діяльності, оскільки сфера рекреації охоплює різні галузі господарства, тому має бути прийнята концепція розвитку рекреації із чітким нормативно-правовим та соціально-економічним механізмом; функціонування рекреаційної галузі неможливе без наявності сучасної інфраструктури, тому основний напрям фінансування передбачає залучення коштів якраз у розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури; сприяння розвитку внутрішнього та соціального туризму та рекреації [2]. Певна частка надходжень від рекреаційної галузі має направлятися на підтримку внутрішнього рекреаційного комплексу і, перш за все соціального, а також на відновлення рекреаційних ресурсів, відродження духовності нації.

Слід зазначити, що застосування економічних механізмів впливу державного регулювання на розвиток рекреаційної сфери повинно супроводжуватися чіткою стратегічною фінансовою політикою щодо рекреаційних підприємств та щодо інвесторів, інших суб'єктів господарської діяльності, пов'язаних із забезпеченням розвитку рекреації на державному, регіональному й місцевому рівнях.

У рамках єдиного рекреаційного комплексу можливо, використовуючи принципи планового бюджетування, побудувати ефективну схему перерозподілу фінансових потоків від надрентабельних секторів (сфера розваг і т.п.) до менш рентабельних (наприклад, засоби розміщення) з метою сталого економічного розвитку всього комплексу. Значення розробки подібної схеми визначається і тим, що рекреаційний комплекс забезпечує потреби у відповідних послугах не тільки приїжджаючих туристів, а й місцевого населення, сприяючи тим самим значному поліпшенню якості життя в регіоні. Підприємства та організації рекреаційного комплексу, надаючи послуги, акумулюють функції обслуговування на рівні структурних підрозділів, що утворюють ієрархію управління. Тому система управління операційними процесами рекреаційного комплексу в цілому і його окремих об'єктів повинна розглядати можливості узгодження та інтегрування обслуговуючих процесів суміжних підприємств, необхідність і резерви розширення виробничої потужності рекреаційного комплексу, підвищення продуктивності праці і поліпшення його якості. Це забезпечується взаємозв'язком виробничого, інвестиційного та інноваційного потенціалів підприємств, що входять в комплекс, при реалізації якої досягнення

основної мети відбувається з найкращими показниками ефективності виробництва послуг. Поставлені завдання можуть бути успішно реалізовані шляхом застосування таких методів як реінжиніринг (метод підвищення ефективності економічного розвитку підприємств туристично-рекреаційного комплексу) та метод регулювання доходів підприємств туристично-рекреаційного комплексу.

У контексті розгляду цього питання, зауважимо, що в нашій країні податкові надходження, як показує практика, головним чином розглядаються як джерело наповнення бюджету, тобто превалює аспект саме їх фінансового забезпечення. На наше переконання їх необхідно використовувати як важливу складову фінансового регулювання рекреаційної сфери, тобто створювати сприятливі умови щодо оподаткування суб'єктів рекреаційної діяльності, наприклад, шляхом зменшення ставки податків на прибуток і додану вартість, також потрібно щодо них частіше застосовувати систему бюджетних трансфертних платежів (дотації, субвенції, субсидії).

Для вітчизняної фінансової науки актуалізується тематики партисипативного бюджетування. Водночас в Україні в якості інструментів залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень найчастіше використовуються громадські слухання чи громадської ради. Часто громадські слухання проводяться формально, і вони здебільшого стають малорезультативними, а громадські ради починають поступово трансформуватися в неточні копії державних органів, основним завданням яких стає лише надання громадської підтримки рішенням, що приймаються органами державної влади. На нашу думку, ситуацію можна змінити саме залученням громадян до процесу вирішення та прийняття рішень через бюджетування за участі громадян. Бюджетування за участі громадян стане дієвим елементом механізму, через який населення приймає рішення або бере участь у прийнятті рішень щодо розподілу всіх або частини доступних державних ресурсів за відповідними цілями, зокрема при розподілі ресурсів на місцевому рівні на розвиток рекреаційної сфери.

Прагматика ринкових умов господарювання надає нові можливості для залучення інвестиційних ресурсів до рекреаційної галузі для оновлення основних фондів підприємств цієї сфери, облаштування нових рекреаційних територій, розробки та впровадження інноваційних технологій надання рекреаційних послуг. На рівні регіону формування умов залучення коштів інвесторів до рекреаційної сфери слід розглядати як поетапний процес, складовими якого виступають розробка інвестиційного паспорту рекреаційної сфери регіону; створення привабливого інвестиційного клімату у рекреаційній сфері регіону; роздержавлення і приватизація об'єктів рекреаційної сфери та розробка комплексно-інвестиційного механізму розвитку рекреаційної сфери регіону.

За умов кризових явищ в економіці та дефіциту бюджетних коштів особливої актуальності набуває робота щодо розробки та реалізації регіональних і місцевих програм розвитку інвестиційної діяльності у рекреаційному комплексі. Такі програми повинні бути спрямовані на заміщення державного бюджетного фінансу-

вання проектів створення інвестиційних фондів, клас-терів, інших об'єктів інвестиційної інфраструктури, залученням коштів іноземних інвесторів, трудових мігрантів. В Україні повинен бути популяризований досвід успішного використання кластерних структур як ефективної форми інвестиційного співробітництва.

Оцінка сучасної системи регулювання державними рекреаційно-туристичними інвестиціями в Україні вимагає чітких рекомендацій щодо покращення даного процесу, а саме: держава повинна визначити зміст і характер державних рекреаційних інвестиційних програм і проектів, спираючись на норми законодавства, так щоб усі проекти, що фінансуються з бюджету, а також через державно-приватні партнерства, проходили належну оцінку та відбір до своєї реалізації; державні інституції повинні ґрунтовно й комплексно розглядати питання щодо розроблення інструменту середньострокового стратегічного планування рекреаційних інвестицій, що має пов'язати державні рекреаційно-туристичні інвестиційні програми зі стратегіями розвитку на загальнодержавному і галузевому рівнях; держава повинна створити сприятливі умови, для того, щоб забезпечити відповідний інституційний потенціал і необхідні людські ресурси рекреаційної сфери України, адже це буде стимулювати процес залучення інвестицій в цю сферу та підвищить ефективність впровадження перспективних рекреаційних інвестиційних проектів [3].

При залученні фінансових ресурсів міжнародних фінансових інститутів необхідно вдосконалити процес створення ефективних бізнес-планів з урахуванням специфіки рекреаційного бізнесу. Ми вважаємо, що в Україні необхідно запровадити діяльність банку інвестиційних проектів щодо розвитку рекреаційних об'єктів. Він сприятиме ефективному розвитку рекреаційної інфраструктури в Україні та створить конкурентні умови для просування рекреаційного продукту за кордон. Такий підхід повинен показати привабливість рекреаційної сфери для потенційних інвесторів.

ВИСНОВКИ

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

Таким чином, фінансове регулювання в рекреаційній сфері передбачає створення механізму кредитування, розвиток мережі спеціалізованих фінансово-кредитних та інвестиційних структур, ефективну податкову політику та ціноутворення.

Розвиток рекреаційної сфери в цілому визначається суспільно-економічною системою, частиною якої вона є. Тому зміни в цій системі вимагають нових підходів, стратегічних і тактичних, в організації, управлінні, фінансуванні рекреації по всій її ієрархічній схемі.

Література:

1. Гудзь П. Економічні проблеми розвитку рекреаційних територій / П. Гудзь. — Донецьк: Юго-Восток, 2011. — С. 270.
2. Казачковська Г. Удосконалення організаційно-економічних механізмів функціонування рекреаційно-туристичного господарства / Г. Казачковська // Держава і регіони. Серія: Економіка та підприємництво. — 2015. — № 4. — С. 69—72.
3. Шевченко Г. Підвищення стійкості національної економіки шляхом оптимізації розвитку рекреації / Г. Шевченко // Підвищення стійкості економіки в умовах геоекономічної нестабільності: національний та глобальний виміри: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 жовтня 2016 р.). — Київ. — 2016. — С. 31—34.

References:

1. Gudzy, P. (2011), *Ekonomiczni problemy rozvytku rekreatsiynykh terytorij* [Economic problems of the development of recreational territories], Yuho-Vostok, Donetsk, Ukraine.
2. Kazachkovskaya, G. (2015), "Improvement of Organizational and Economic Mechanisms for the Functioning of the Recreational-Tourist Economy", *Derzhava i rehiony*, vol. № 4, pp. 69—72.
3. Shevchenko, G. (2016), "Improving the Sustainability of the National Economy by Optimizing the Development of Recreation", *Pidvyschennia stijkosti ekonomiky v umovakh heoeconomichnoi nestabil'nosti: natsional'nyj ta hlobal'nyj vymiry: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf.*, pp. 31—34.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2018 р.

www.economy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІКИ

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

О. О. Акімов¹,
к. н. держ. упр., доцент, Заслужений економіст України, начальник відділу правового
забезпечення, Національна служба посередництва і примирення

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.68

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЧИННИКИ СИСТЕМОГЕНЕЗУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

О. Akimov¹,
PhD in Public Administration, Associate professor, Honored Economist of Ukraine,
Head of the legal department, National Mediation and Conciliation Service

FUNCTIONAL FACTORS OF THE SYSTEM GENESIS OF THE PROFESSIONAL ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS

У статті розкрито та проаналізовано передумови системогенезу професійної діяльності державних службовців у контексті застосування функціонального підходу та виокремлення функціональних чинників. Визначено місце та роль функціональних чинників системогенезу професійної діяльності державних службовців на прикладі таких окремих елементів системи професійної діяльності державних службовців: статус та компетенція державного службовця, посада державної служби.

Оскільки систематизацію загалом професійної діяльності державних службовців доцільно розглядати в контексті таких формуючих чинників: правові чинники; функціональні чинники; організаційні чинники; інституційні чинники; компетентнісні чинники; мотиваційні чинники; психологічні чинники. Оскільки предметом концепту системогенезу виступає система професійної діяльності державних службовців, то взаємодія у ній відбуватиметься між її елементами, а саме: процесами, станами, передумовами до їх виникнення, механізмами, методами, ресурсами та способами забезпечення професійної діяльності державних службовців; а також між самими структурними елементами (підсистемами, окремими складовими елементами). Для розгляду питання обсягу системи професійної діяльності державних службовців виникає необхідність виокремити функціональні чинники.

Отже, функціональна складова у розвитку концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців займає вагоме місце та формує виникнення конкретних цілей та функцій у системі публічного управління та діяльності публічних інституцій. Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців націлені на формування, розкриття та застосування концепту системогенезу з позиції взаємодії усіх складових елементів системи професійної діяльності державних службовців. Підсистеми (організаційно-правова, функціонально-компетенційна, інституційна, психологічна) виступають похідними від функцій системи, тобто вони формують суть функції системи професійної діяльності державних службовців, спрямованої на досягнення цілей основної системи. Таким чином, орієнтуючись на головну мету, зазначені підсистеми виконують свої специфічні функції, і цим самим забезпечують досягнення специфічної мети кожної підсистеми. Тобто застосування концепту системогенезу визначає, що діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є не що інше, як взаємодія функцій системи та її складових елементів.

The article reveals and analyzes the prerequisites of system genesis of the professional activities of civil servants in the context of applying the functional approach and highlighting functional factors. The place and role of the functional factors of the system genesis of professional activity of civil

¹ ORCID ID:0000-0002-9557-2276

servants are also determined by the example of such separate elements of the system of professional activity of civil servants: such as the status and competence of a public servant, a civil service position.

Since the systematization of the whole professional activity of public servants is advisable to consider in the context of such shaping factors as: legal factors; functional factors; organizational factors; institutional factors; competency factors; motivational factors; psychological factors. Since the subject of the concept of system genesis is the system of professional activity of public servants, interaction in it will occur between its elements, namely, processes, states, prerequisites for their emergence, mechanisms, methods, resources and ways of ensuring the professional activities of public servants; as well as between the structural elements themselves (subsystems, separate constituent elements). To consider the issue of the system of professional activity of civil servants, it is necessary to single out their functional factors.

It should be noted that a common problem is the formation of the system of professional activity of civil servants in terms of applying the concept of system genesis. In particular, unresolved issues of theoretical and methodological support of the system of knowledge of the professional activities of public servants and their practical application, in particular with regard to the selection of criteria and the formation of the system of professional activities of public servants with their help. The theoretical basis for understanding the meaning and essence of the concept of the system of professional activity of public servants, its main components, features and prerequisites of their occurrence should serve as a prerequisite for the analysis of the processes of formation of the concept of system genesis of professional activity of public servants.

Thus, the functional component in the development of the concept of system genesis of professional activity of public servants occupies an important place and forms the emergence of specific goals and functions in the public administration system and the activities of public institutions. The functional factors of the system genesis of professional activity of civil servants are aimed at the formation, disclosure and application of the concept of system genesis from the standpoint of the interaction of all components of the system of professional activity of civil servants. Subsystems (organizational, legal, functional, competence, institutional, psychological) are derived from the functions of the system, that is, they form the essence of the function of the system of professional activity of public servants aimed at achieving the goals of the main system. Thus, focusing on the main goal, these subsystems perform their specific functions, and thus ensure the achievement of the specific goals of each subsystem. That is, the application of the concept of system genesis determines that the activity of the system, its components to achieve the goal, the action using certain means is nothing but the interaction of the functions of the system and its elements.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, професіоналізація державних службовців, розвиток державної служби, системогенез, професійна компетентність, професійна діяльність.

Key words: civil service, civil servant, professionalization of civil servants, development of civil service, system genesis, professional competence, professional activity.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Систематизацію загалом професійної діяльності державних службовців доцільно розглядати в контексті таких формуючих чинників: правові чинники; функціональні чинники; організаційні чинники; інституційні чинники; компетентнісні чинники; мотиваційні чинники; психологічні чинники. Оскільки предметом концепту системогенезу виступає система професійної діяльності державних службовців, то взаємодія у ній відбуватиметься між її елементами, а саме: процесами, станами, передумовами до їх виникнення, механізмами, методами, ресурсами та способами забезпечення професійної діяльності державних службовців; а також між самими структурними елементами (підсистемами, окремими складовими елементами). Для розгляду питання обсягу систе-

ми професійної діяльності державних службовців виникає необхідність виокремити функціональні чинники.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання становлення та функціонування публічної служби та професійної діяльності державних службовців розкриті у працях сучасних дослідників вітчизняної науки — В. Авер'янова, Е. Афоніна, О. Антонова, С. Вирового, І. Грицяка, Н. Гончарук, В. Малиновського, Н. Липовської, О. Оболенського, С. Серьогіна, Г. Ситника та ін.; закордонної науки — В. Парсонса, Г. Колбеча, А. Сміта, Дж. Мілла, В. Данна, Л. Пала, П. Брауна, Л. Ганна та ін. Процес формування та розвитку питань професійної діяльності державних службовців як системного утворення у вітчизняній науці вимагає вивчення структури публічної влади та служб, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення поня-

тійно-категорійного апарату здійснення публічної служби та вирішення безліч інших важливих питань.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Загальною проблемою виступає формування системи професійної діяльності державних службовців в частині застосування концепту системогенезу. Зокрема не вирішеними є питання теоретико-методологічного забезпечення системогенезу професійної діяльності державних службовців та практичного застосування, зокрема в частині вибору критеріїв та формування за їх допомогою системи професійної діяльності державних службовців. Передумовою до аналізу процесів формування концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців має слугувати теоретична основа розуміння змісту та суті поняття системи професійної діяльності державних службовців, її основних складових, їх особливостей та передумов виникнення.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета роботи — розкрити місце та роль функціональних чинників у процесах професійної діяльності державних службовців у контексті формування концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців. Об'єктом даного дослідження є професійна діяльність державних службовців. Предметом наукового дослідження є функціональне навантаження у концепті системогенезу професійної діяльності державних службовців. Для цього поставлені такі завдання: а) розкрити передумови системогенезу професійної діяльності державних службовців у контексті застосування функціонального підходу та виокремлення функціональних чинників; б) визначити місце та роль функціональних чинників системогенезу професійної діяльності державних службовців на прикладі окремих елементів системи професійної діяльності державних службовців, проаналізувати їх взаємодію.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

За змістовим навантаженням системогенез можна розглядати тільки до наявних системних утворень, однією з ключових характеристик якої є функціонування. Відомо, статична система не має потенціалу до розвитку, діяльності, і тому динамічні процеси, у тому числі й еволюційні їх не притаманні. Предметом системогенезу можуть бути як загалом система державного управління, державної служби, так і її підсистеми, які мають усі ознаки системних утворень. До таких можемо віднести, наприклад, спеціалізовану державну службу в інституційному аспекті чи систему оцінювання ефективності роботи держслужбовців у функціональному аспекті. На цьому прикладі бачимо важливість вибору критерію (функціонального чи інституційного) щодо формування самого системного утворення.

Актуальним залишаються питання формування та функціонування загалом складових елементів системи професійної діяльності державних службовців та вивчен-

ня функціонування професійної діяльності державних службовців як системного утворення. Предметом концепту системогенезу виступатиме система професійної діяльності державних службовців, тобто процеси, стани, передумови до їх виникнення, механізми, методи, ресурси та способи забезпечення професійної діяльності державних службовців. Отже, за змістом поняття "системогенез" складатиметься з сукупності ознак, які носять функціональний, організаційний, соціальний характер.

Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців націлені на формування, розкриття та застосування концепту системогенезу з позиції взаємодії усіх складових елементів системи професійної діяльності державних службовців. Відомо, що функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожна інституція відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Основна ознака функцій державної служби — задоволення громадського інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та завдань публічних інституцій. Отже, основними передумовами системогенезу професійної діяльності державних службовців з позиції функціонування державної служби є такі:

- напрями діяльності державних інституцій, які вирішують функції держави;
- характеристика здійснення державної служби, її сервісний характер;
- задоволення публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, який визначається потребою суспільства;
- компетенція інституції, що здійснює дану функцію;
- охоплення основних сфери суспільного життя: адміністративно-політичної, соціально-гуманітарної, економічної;
- функції, як правило, мають неперервний характер щодо свого виконання, постійний та оперативний характер діяльності.

В умовах децентралізаційних процесів реалізація функцій загалом публічної служби, їх змістове навантаження залежить від таких обставин:

- функції значною мірою визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування;
- наявність ресурсного потенціалу та можливість його реалізації. Актуальне питання належить тут економічній складовій, стану розвитку території, джерелам формування місцевих бюджетів.
- залежність, взаємозалежність чи автономність місцевого управління від державного [1].

Найперше доцільно приділити увагу формам діяльності публічних інституцій. Звичайно, часто одній і тій же інституції притаманні одночасно декілька форм діяльності. Наприклад, міністерства наділені одночасно організаційною, виконавчою, контрольною та іншими функціями; практично усім суб'єктам державної служби притаманна інформаційна функція у контексті забезпечення прозорості та відкритості у своїй діяльності, контрольна функція, організаційна тощо. Отже, за формами діяльності функції можна поділити на:

- організаційні;
- дозвольно-розпорядчі;

— технологічно-забезпечувальні (транспортні служби, служби містобудування, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо);

- владні;
- інформаційні;
- контрольні;
- нормотворчі;
- представницькі тощо.

За правовими формами проходження служби розрізняють такі основні функції:

— правотворчу функцію, оскільки серед суб'єктів правотворчості є народ України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, місцеві органи влади та управління;

— правоохоронну функцію. Практично кожен суб'єкт публічної служби наділений такою функцією, оскільки їх основним завданням є охорона суспільних відносин, захист прав та свобод громадянина. Окрім того, існує низка суб'єктів, для яких дана функція є основною — органи внутрішніх справ, прокуратура, органи охорони природного середовища, митні органи тощо;

— контрольну функцію. Сьогодні світова практика розрізняє декілька підвидів цієї функції, а саме: фінансовий контроль, громадський контроль, контрольно-наглядова діяльність тощо;

— установчу функцію. Основне завдання даної функції — це кадрове забезпечення служби, що відбувається за призначенням або за виборним методом;

— правозастосовну функцію. Полягає у безперервності здійснення правових розпоряджень. Такий процес можливий лише при наділенні одних учасників суб'єктними правами, а інших суб'єктів — суб'єктними обов'язками.

Однією з головних вимог чіткого розподілу функцій, забезпечення організації роботи є питання правового регулювання становлення та розвитку загалом публічної служби. У цьому контексті існують такі основні умови ефективного здійснення функцій публічної служби:

— наявність статусу публічної інституції, який закріплює на законодавчому рівні виконання даних функцій, механізм їх виконання;

— виконання чіткого завдання системи публічної служби;

— запровадження єдиного реєстру публічних послуг та надання публічних послуг населенню відповідно до нього;

— проходження служби на засадах відповідальності, підзвітності, чесності, служіння народу України тощо. У цьому контексті доцільно чітко визначати компетенцію суб'єкта публічної служби з встановленням його повноважень, юридичною відповідальністю та можливістю контролю за його діяльністю.

Предметним відображенням функцій у професійної діяльності державного службовця можна вважати компетенцію державного службовця, зокрема його повноваження як складову компетенції. Термін "повноваження" визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Юридична наука використовує цей термін для характеристики прав і обов'язків певних органів, посадових осіб. Функції державної служби визначаються компетенцією суб'єкта про-

ходження служби. Компетенція — це один із критеріїв, який окреслює межі функцій та має обмежувальний характер. Термін "компетенція" (лат. *competere* — відповідність, узгодженість, від — взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній — юридичній чи неюридичній — формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [2; 3].

З позиції юридичної техніки регламентації компетенції будь-якого органу публічної влади фактична різниця між фіксацією його функцій, з одного боку, та його повноважень — з другого, дуже відносна, хоч у теоретичному розумінні і є загально визнаною. Компетенція — це один із критеріїв, який окреслює межі функцій публічної служби та має обмежувальний характер. Оскільки публічна служба являє собою систему суб'єктів, які здійснюють публічні функції, то компетенція публічної служби має узагальнювати компетенції усіх суб'єктів, як інституцій так і їх посадових осіб. Тому потрібно розглядати комплексно, зокрема і психологічні, і соціальні аспекти професійної діяльності державних службовців [10].

Загалом обсяг службових обов'язків та прав залежить від завдань державного органу, установи чи підприємства, а також від рівня посади в ієрархії цієї організації. Саме ці позиції знаходять відображення у формі визначення функцій, які несе у собі посада державної служби. Отже, спостерігається синтез організаційного і функціонального підходів та комплексне дослідження поняття посади в управлінській діяльності.

Динаміка прийняття законодавчих актів вказує на більшу увагу саме до функціонального навантаження на посаду державної служби. Суттєвими доробками у цьому напрямі є:

— виокремлення посадових обов'язків для характеристики посади державної служби;

— визначення межі здійснення посадових обов'язків;

— зв'язок посади з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу;

— перелік основних завдань та виконанням функцій, реалізація яких має здійснюватися при зайнятті посади державної служби.

Зміст посади формує структура органу (відповідний штатний розпис), функції відповідного органу/управління/відділу/іншого структурного підрозділу, його діяльність та статусні характеристики. Посада, від моменту її зайняття, надає відповідний правовий, соціальний, організаційний та функціональний статуси публічному службовцю. У схемі "статус-компетенція-діяльність/служба" факт зайняття посади являється передумовою до набуття відповідних статусних характеристик, що дозволяє далі рухатися за вказаною схемою. На взаємозв'язок компетенції посадової особи та організаційної структури вказує Левківська Н.В., стверджуючи, що виконуючи свої повноваження, посадова особа, яка наділена організаційно-розпорядчими обов'язками, реалізує компетенцію відповідної організа-

ційної структури і здійснює управління людьми, впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично-владних дій [4].

Виконання посадових обов'язків нормативно регламентоване і окреслено законодавством. На сьогодні посадові обов'язки — це перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені у порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В" [5].

З 2011 року основним базовим джерелом компетенцій державних службовців був Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, з яким можна було погодитися щодо узагальненого підходу в частині аналізу діяльності державних службовців [6]. Кожна кваліфікаційна характеристика передбачала такі розділи: "Завдання, обов'язки та повноваження", "Має право", "Повинен знати", "Кваліфікаційні вимоги". Тому можна було зрозуміти здебільшого такий загальний характер обов'язків, завдань, функцій до посад, відсутність визначених взаємодіючих за посадою у структурі органу; не передбачений порядок призначення на посаду та припинення виконання посадових обов'язків тощо. Більш того, існувала практика написання посадових інструкцій формального типу; під конкретну особу для зайняття нею відповідної посади; з відсутністю кваліфікаційних вимог.

На сьогодні спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", визначає суб'єкт призначення шляхом затвердження умов проведення конкурсу за формами, визначеними Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 [7]. За змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", їх освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків за відповідною посадою державної служби. З метою розроблення службою управління персоналом державного органу спеціальних вимог формується заявка на добір персоналу (додаток), у якій зазначається:

- інформація про посаду (посади) на підставі положення про державний орган, положення про структурний підрозділ, посадової інструкції, структури, штатного розпису;

- завдання та обов'язки для певної посади, необхідні для забезпечення ефективного виконання завдань і функцій безпосередньо структурним підрозділом та державним органом в цілому;

- вимоги до досвіду роботи, освіти, професійних знань, компетентностей особи, яка здатна ефективно виконувати завдання та обов'язки за посадою.

Для посад з однаковими посадовими обов'язками може формуватись одна заявка із зазначенням кількості посад, на які здійснюється добір персоналу.

За проектом модернізації системи професійного навчання державних службовців, який був здійснений в Національній академії державного управління при Президентові України окреслена проблема втілення інсти-

туційних стандартів професійної діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, в межах якої однією з робочих груп розглядалося питання стандартів компетенції посад державної служби та стандартів компетентності державних службовців [8].

Відомо, що однією з важливих передумов ефективної професійної діяльності державних службовців є регламентація його конкретних завдань та обов'язків, прав та відповідальності. Тому важливим є встановлення конкретного змісту діяльності працівника, в якому визначаються два основні блоки функціональних завдань:

- 1) перелік видів діяльності відповідно до положення про підрозділ, які визначаються як перелік питань за відповідними напрямками, або тематично, або закріпленням переліку окремих питань за конкретною посадою;

- 2) перелік видів робіт відповідно до функцій, які визначені за видами діяльності. Тобто виконання однієї функцій тягне за собою виконання переліку конкретних видів робіт. Тобто працює наповнення змісту посади державної служби конкретними видами робіт за функціональним підходом.

Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади. Базовим положенням щодо визначення предметів компетенції є визначена у законодавчому полі позиція, за якої посадова особа є виконавцем функцій, зокрема таких як управлінських, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих. Дискусійним залишається питання подвійної обов'язковості зазначених організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. З положень закону можна стверджувати, що особа, яка не наділена організаційно-розпорядчими функціями, а здійснює виключно консультативну роботу, не може бути віднесена до посадової особи. Тобто проблемним питанням залишається питання використання частки "та/або" для зняття обов'язкової подвійності щодо реалізацій функцій посадових осіб. Похідним від цього положення є наявність повноважень, тобто прав і обов'язків. Організаційно-розпорядчі обов'язки — це обов'язки щодо здійснення керівництва організаційною структурою, колективом, діяльністю окремих працівників, підрозділів тощо. Тобто безпосереднє здійснення впливу на формування органу, його підрозділів, діяльності публічних службовців, скерування підлеглих на виконання завдань і функцій відповідно до компетенцій відповідної інституції.

З позиції виконання функцій на посаді державної служби доцільно застосовувати такі базові ознаки, які характеризують посадову особу:

- виконання функцій представника влади;
- виконання організаційно-розпорядчих функцій;
- виконання консультативно-дорадчих функцій.

Загалом функціональне навантаження посади державної служби полягає у частковому синтезі таких її елементів: функції держави; функції органів державної влади; функції структурного підрозділу; функції посади державної служби [9].

Більш синтезовані елементи професійної діяльності державних службовців у понятті статусу державних службовців з позиції адміністративного права, який

передбачає наявність таких елементів, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі публічної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу. Та крім правового статусу, враховуючи практику публічного управління та теоретичні доробки науковців, можна стверджувати також про наявність інших аспектів даного поняття, які визначають місце та роль державного службовця як у його професійній діяльності так і у взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-владних відносин. Найбільш суттєвими аспектами з позиції розкриття змісту поняття статусу службовця є такі основні аспекти статусу публічного службовця як: правовий, організаційний, функціональний, компетентнісний, соціальний, конституційний (як різновид правового), матеріальний, публічний тощо.

Отже, системогенез проявляється у взаємодії усіх підсистем та елементів системи професійної діяльності державних службовців, серед яких осиними можна вважати:

- організаційно-правову систему діяльності державних службовців;
- функціонально-компетенційну систему діяльності державних службовців;
- інституційну систему діяльності державних службовців;
- психологічну систему діяльності державних службовців.

Складність управління складовими системи професійної діяльності державних службовців обумовлюється їх змістовими характеристиками, великою кількістю, зміною соціального середовища, впливами зовнішніх факторів, постійною динамікою розвитку сфери управлінських процесів у суспільстві. Поряд з державними функціями залежно від суб'єкта управління з'являються самоврядні функції та загалом публічні функції. На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція органу публічної влади визначається чіткими формулюваннями, точним напрямком публічного управління, конкретними завданнями, які визначаються цілями органу.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

На підставі здійсненого дослідження відповідно до поставлених мети та завдань можна зробити такі висновки:

1. Функціональна складова у розвитку концепту системогенезу професійної діяльності державних службовців займає вагоме місце та формує виникнення конкретних цілей та функцій у системі публічного управління та діяльності публічних інституцій. Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців націлені на формування, розкриття та застосування концепту системогенезу з позиції взаємодії усіх складових елементів системи професійної діяльності державних службовців. Підсистеми (організаційно-правова, функціонально-компетенційна, інсти-

туційна, психологічна) виступають похідними від функцій системи, тобто вони формують суть функцій системи професійної діяльності державних службовців, спрямованої на досягнення цілей основної системи. Таким чином, орієнтуючись на головну мету, зазначені підсистеми виконують свої специфічні функції, і цим самим забезпечують досягнення специфічної мети кожної підсистеми. Тобто застосування концепту системогенезу визначає, що діяльність системи, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є не що інше, як взаємодія функцій системи та її складових елементів.

Відомо, що функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Визначено, що основними передумовами системогенезу професійної діяльності державних службовців з позиції функціонування державної служби є такі: напрями діяльності державних інституцій, які вирішують функції держави; характеристика здійснення державної служби, її сервісний характер; задоволення публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, який визначається потребою суспільства; компетенція інституції, що здійснює дану функцію; охоплення основних сфери суспільного життя: адміністративно-політичної, соціально-гуманітарної, економічної; функції як правило, мають неперервний характер щодо свого виконання, постійний та оперативний характер діяльності. Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади. Базовим положенням щодо визначення предметів компетенції є визначена у законодавчому полі позиція, за якої посадова особа є виконавцем функцій, зокрема таких як управлінських, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих.

2. Місце та роль функціональних чинників системогенезу професійної діяльності державних службовців визначено та проаналізовано на прикладі окремих елементів системи професійної діяльності державних службовців: статус та компетенція державного службовця, посада державної служби. Предметним відображенням функцій у професійної діяльності державного службовця є компетенція державного службовця, зокрема його повноваження як складова компетенції. Компетенцію визначено як один з функціональних чинників, який окреслює межі функцій публічної служби та має обмежувальний характер. Оскільки публічна служба являє собою систему суб'єктів, які здійснюють публічні функції, то компетенція публічної служби має узагальнювати компетенції усіх суб'єктів, як інституцій, так і їх посадових осіб.

Загалом обсяг службових обов'язків та прав залежить від завдань державного органу, установи чи підприємства, а також від рівня посади в ієрархії цієї організації. Саме ці позиції знаходять відображення у формі визначення функцій, які несе у собі посада державної служби. Отже, спостерігається синтез організаційного і функціонального підходів та комплексне дослідження поняття посади в управлінській діяльності. Визначено функціональне навантаження на посаду державної служби, яке проявляється у таких характерис-

тиках: виокремлення посадових обов'язків для характеристики посади державної служби; визначення межі здійснення посадових обов'язків; зв'язок посади з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу; перелік основних завдань та виконанням функцій, реалізація яких має здійснюватися при зайнятті посади державної служби.

Наступним елементом системи професійної діяльності державних службовців визначено статус державних службовців як комплексне поняття, яке передбачає наявність таких елементів як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення, відповідальність. Завдяки цим елементам забезпечується діяльність державного службовця, його функціонування в системі публічної служби, професійний та особистісний розвиток, розкриття професійного, творчого та особистісного потенціалу.

Література:

1. Карпа М.І. Визначення функцій публічної служби // Ефективність держ. управління (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Вип. 26 / За заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — Вип. 26. — С.255—263.
2. Общая теория права и государства / Под редакцией проф. В.В. Лазарева. — М.: Юрист, 1996. — 472 с.
3. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
4. Левківська Н.В. Поняття "посадова особа місцевого самоврядування": проблемні питання правового регулювання в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf
5. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В": Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 06.04.2016 № 72 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16#n12>
6. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 року № 11: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11.07.2017 р. № 147 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/august/issue-8/article-29846.html>
7. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#n10>
8. Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики / стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку. — Київ: НАДУ при Президентіві України. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc

9. Карпа М.І. Функціональний підхід до поняття посади державної служби / М.І. Карпа // Ефективність державного управління (текст): зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. — Вип. 40. — С. 432—440.

10. Акімов О.О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні / О.О. Акімов // Державне управління: теорія та практика. — 2014. — № 1. — С. 181—188.

References:

1. Karpa, M.I. (2011), "Definition of public service functions", Efficiency of the government (text): Zb.nauk. LEADU NADU under the President of Ukraine, Vol. 26, pp. 255—263. Lviv, Ukraine.
 2. Lazarev, V.V. (1996), "General Theory of Law and the State", 472 p. Yurist, Moscow, Russia.
 3. Averyanova, V.B. (1998), "Public administration: theory and practice" Under total, 432 p. Inter, Moscow, Russia.
 4. Levkiska, N.V. "The concept of "official local government: problematic issues of legal regulation in Ukraine", [Electronic resource], Access Mode: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf Kiev, Ukrainy.
 5. National Agency of Ukraine on Civil Service (2016) Order "On approval of the Procedure for determining special requirements for persons who claim to hold public service positions in categories "B" and "C"" [Electronic resource], Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16#n12> (Accessed 19 Nov 2018).
 6. National Agency of Ukraine on Civil Service (2017) Order "On declaring invalid the order of the National Agency of Ukraine on Civil Service" [Electronic resource]. — available at: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2017/august/issue-8/article-29846.html> (Accessed 19 Nov 2018).
 7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "The order of the competition for public service positions". [Electronic resource], available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#n10> (Accessed 19 Nov 2018).
 8. NADU under the President of Ukraine (2015), "Introduction of democratic institutional standards for professional activities of civil servants and officials of local self-government", Materials of the work of the group on the justification of the policy / strategy of actions to implement the priority direction. — Access mode: <http://www.academy.gov.ua/reform/priorit1.html>; http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc (Accessed 19 Nov 2018).
 9. Karpa, M.I. (2014), "Functional Approach to the Concept of Positions of the Civil Service", Efficiency of State Management (text): Zb.nauk. LEADU NADU under the President of Ukraine, Vol. 40, pp. 432—440. Lviv, Ukraine.
 10. Akimov, O.O. (2014), "Psychological aspects of corruption in public administration", Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka, vol. 1, pp. 181—188, [Online], available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_23 (Accessed 19 Nov 2018).
- Стаття надійшла до редакції 28.11.2018 р.*

УДК 372.833

С. А. Вавренюк,
к. н. держ. упр., докторант, Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.75

ВПЛИВ ПРОЦЕСУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ НА ПІДГОТОВКУ МОЛОДІ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

S. Vavrenyuk,
PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational,
Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

INFLUENCE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS ON YOUTH PREPARATION IN THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE

У статті розкривається актуальна проблема системи вищої освіти в Україні, яка полягає в підготовці молодих фахівців. Передбачається, що євроінтеграційний процес висуває ряд вимог до вітчизняної системи освіти, тому автор наголошує на необхідності перегляду основних напрямів в організації навчального процесу. Такі зміни викликані вступом України в процес євроінтеграції, а також вимогами сучасного суспільства, яке не стоїть на місці та постійно розвивається.

Автор зазначає, що існує ряд особливостей вітчизняної вищої школи, які важливо переглянути та організувати таким чином, щоб сучасне молоде покоління могло здобувати освіту, яка буде давати йому можливість брати активну участь на європейському ринку праці.

У статті приділено увагу наявним проблемам в системі підготовки студентів, які викликані неготовністю закладів вищої освіти України та тією методологічною базою, яка використовувалася тривалий час. У зв'язку з цим автор пропонує ряд рішень вказаних проблем, спираючись на сучасні вимоги ринку праці та процесу глобалізації, інтернаціоналізації та реформування вищої школи.

Автор пропонує найбільш оптимальні шляхи вирішення проблем, серед яких називає необхідність перегляду поняття кваліфікації бакалаврського рівня, трансформацію профільного рівня магістра за сферою знань, визначення актуального переліку кваліфікацій для випускників, посилення якості вищої освіти та ряд інших проблем, рішення яких потрібно для ефективного розвитку системи освіти України.

У висновку автор наголошує, що така ситуація, яка складається на ринку освітніх послуг у нашій державі, є підсумком культурних змін, що відбулися в суспільному житті. Тим самим на перший план виходить визначення найбільш оптимальних шляхів освітньої політики, яка буде не тільки вирішувати існуючі проблеми, але й дозволить студентам здобувати освіту високого рівня, стаючи конкурентоспроможними на міжнародному ринку праці в майбутньому.

This article reveals the actual problem of the higher education system in Ukraine, which is the training of young professionals. It is assumed that the European integration process puts forward a number of requirements for the national education system, therefore the author points out that it is necessary to revise the main directions in the organization of the educational process. Such changes are caused both by the entry of Ukraine into the process of European integration, and by the requirements of modern society, which does not stand still and is constantly evolving.

The author notes that there are a number of features of national higher education that are important to review and organize in such a way that the modern young generation can receive an education that will enable them to take an active part in the European labor market.

The article pays attention to the existing problems in the system of preparing students, which are caused by the lack of readiness of institutions of higher education in Ukraine and the methodological base that has been used for a long time. In this regard, the author proposes a number of solutions to these problems, based on the modern requirements of the labor market and the process of globalization, internationalization and reform of higher education.

The author proposes the most optimal ways to solve problems, among which he calls the need to revise the concept of undergraduate qualifications, transform the master's level in the field of knowledge, determine the current list of qualifications for graduates, enhance the quality of higher education and a number of other problems that are required for the effective development of the education system of Ukraine.

In conclusion, the author points out that this situation, which develops in the market of educational services in our country, is the result of cultural changes that have occurred in public life. Thus, the definition of the most optimal ways of educational policy that will not only solve existing problems, but also allow students to receive a high-level education, becoming competitive in the international labor market in the future, comes to the fore.

Ключові слова: євроінтеграція, система вищої освіти, якість освіти, реформування освіти, проблеми вищої освіти

Key words: European integration, higher education system, quality of education, reform of education, higher education.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Становлення української держави на сучасному етапі та тісне співробітництво з багатьма європейськими державами, а також реформування системи вищої освіти є сьогодні ключовим моментом у процесі євроінтеграції, що дозволить відкрити нові можливості для українського молодого покоління.

Варто зазначити, що географічне розташування нашої держави та її культурна близькість з Європою дає можливість та перевагу освоювати європейський ринок кваліфікованих кадрів. Значна перевага полягає також в тому, що в Україні достатня науково-освітня інфраструктура та висококваліфіковані наукові кадри, котрі вже мають багатий досвід співпраці з європейською наукою [3, с. 12].

Однак процес реформування системи освіти на сьогоднішній день має безліч проблем в підготовці висококваліфікованих фахівців. Тоді як нова соціокультурна реальність передбачає вирішення проблем навчання молоді одним із пріоритетних завдань для всієї системи вищої освіти України й обумовлює, тим самим, необхідність модернізації сучасної системи вищої освіти.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Багато сучасних дослідників сьогодні спрямовують свою увагу на визначення різних векторів розвитку вищої школи України як соціального інституту, що займає важливе місце в розвитку держави.

Так, Т.В. Андрущенко визначає, що нова філософія вищої освіти передбачає орієнтацію на забезпечення високої якості підготовки студентів у системі вищої школи країни [1, с. 107]. Проблеми підготовки майбутніх фахівців, які будуть відповідати вимогам сучасного суспільства й держави, розкриваються в працях Н. Авшенюк, Л. Вербицької, О. Бражник, С. Домбровської. А такі дослідники, як В. Кремень, В. Луговий, А. Сбруева, визначають тенденції розвитку вітчизняної вищої школи в контексті інтернаціоналізації освіти.

Проаналізувавши стан цієї проблематики, варто детально вивчити вплив процесів євроінтеграції та глобалізації на підготовку майбутніх молодих спеціалістів по різних напрямам.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті полягає у вивченні та аналізі готовності вищої школи до підготовки студентської молоді в рамках євроінтеграційного процесу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для того, щоб реформувати національну систему освіти, варто розуміти для чого та чому потрібно навчати

фахівців, котрі в подальшому зможуть забезпечити адекватні відповіді на суспільно-політичні, економічні, технологічні виклики, котрі постійно супроводжують розвиток людства. Окрім цього, які зможуть сприяти гармонійному розвитку природного та людського потенціалів своєї держави та всього світу на основі принципів сталого розвитку, котрі вже давно є парадигмою існування цивілізованого світу.

У цьому питанні варто відзначити два фактори. Перший фактор передбачає, що необхідна розробка нових вимог у сфері методологічної, світоглядної та системної підготовки молодих фахівців. Причиною тому є інформаційне середовище, котре постійно змінюється та висуває нові вимоги до знань усього суспільства.

При цьому організація такої підготовки повинна спиратися на системні та міждисциплінарні знання людини, які необхідні для раціонального й усвідомленого використання нескінченного потоку різних знань. Мета такої підготовки полягає у розвитку нестандартного мислення, незалежно від сфери діяльності людини, яке дозволить підходити до вирішення проблем нестандартно, з різних точок зору, тим самим підвищуючи рівень своєї компетентності та затребуваності на ринку праці.

Важливою обставиною тут виступає наявність аналітичних здібностей у педагога й вченого, які полягають у його умінні шукати і знаходити потрібну інформацію, виявляти закономірності в сукупності, яка на перший погляд виглядає різноманітно, ефективно формулювати проблеми та гіпотези, тим самим розширюючи способи вирішення нестандартних міждисциплінарних проблем [5, с. 150].

Що стосується другого фактора, то він пов'язаний з інноваційною побудовою національної економіки в більшості розвинених країн світу. Це призводить до того, що виробництво, наука, освіта та бізнес зараз складають єдину інноваційну модель розвинутої країни. У зв'язку з цим сучасні фахівці повинні володіти цілісними знаннями про ринкові, інноваційні механізми, при наявності розуміння та умінь застосування таких механізмів у практичній діяльності.

Зазначені підходи припускають, що з'являється необхідність впроваджувати в освітній процес сучасні інноваційні технології при передачі знань, які дозволяють студентам отримувати комплексні знання для майбутньої практичної діяльності в творчо-дослідницької формі, яка є більш продуктивною і відповідає сучасним викликам суспільному житті [6, с. 105].

Однак такі завдання визначають наявність чисто методологічних проблем, що стоять перед вищою школою України сьогодні. Для вирішення наявних проблем в системі підготовки висококваліфікованих фахівців

різних галузей знань необхідно враховувати, на наш погляд, такі положення:

1. Враховуючи вітчизняне виробництво, розвиток науки, освіти та бізнесу в єдиному взаємопов'язаному комплексі, Україна повинна сформулювати основні напрями власного науково-технічного розвитку у вигляді національних програм та стратегій їх реалізації.

2. Для забезпечення повної стратегії розвитку освіти варто в комплексі вдосконалювати чотири основні ступені освіти: спеціальну, технічну, вищу та післядипломну освіту. При цьому дотримуючись принципу "освіта протягом усього життя" потрібно досягнути безперервності навчального процесу за більшістю напрямів підготовки, перепідготовки та їх взаємну узгодженість.

3. Варто переглянути та усунути значні структурні невідповідності між потребами економіки нашої держави та обсягами й структурою підготовки та перепідготовки висококваліфікованих фахівців, завдяки стратегічному плануванню розвитку пріоритетних галузей економіки та їх збалансованого кадрового забезпечення.

Державне замовлення буде направлене на конкретні цілі, а бюджетні кошти вже не можна буде витратити на навчання незатребуваних суспільством фахівців, а особливо це важливо для гострого дефіциту кадрів за окремими спеціальностями. В першу чергу це стосується базових галузей промисловості, за рахунок яких наша держава може здійснити свій стратегічний розвиток. Серед них можна назвати такі спеціальності, як інженери-механіки, інженери-приладобудівники, енергетики, хіміки-технологи, фахівці в області інформаційних технологій та електроніки, попит яких сьогодні перевищує в 1,5—2 рази можливості закладів вищої освіти. Такі ж явища притаманні й світовим тенденціям. Як для прикладу, в Японії на теперішній час дефіцит інженерів складає близько 1 млн чоловік, а в Німеччині цей показник становить 1,5 млн, в США — 2,5 [4, с. 137].

4. Важливим моментом для держави є усунення істотних диспропорцій системи вищої освіти, котрі існують в нашій країні. Основні проблеми, які зараз варто розглядати та вирішувати, це є оптимальність мережі закладів вищої освіти, відсутність узгодженості профільних рівнів бакалавра та магістра вимогам роботодавців, невизначеність місця таких рівнів на ринку праці, досить велика кількість напрямів, спеціальностей та спеціалізацій вищої школи.

Якщо розглянути статистичні показники, то сьогодні в Україні існує 76 напрямів підготовки фахівців та 584 спеціальності, за якими проходить підготовка, а це в 2—2,5 рази перевищує аналогічні показники в Англії, Японії та США [4, с. 138].

Саме тому при адаптації національної системи вищої освіти до потреб ринку праці та суспільства варто враховувати наступні чинники.

1. Необхідно розглядати трактування профільного рівня "бакалавр", як рівень базової вищої освіти з ґрунтовною фундаментально-науковою компонентою та важливої кваліфікаційної складової й чітко окреслити разом з роботодавцями місце таких фахівців на ринку праці. Однак право на підготовку бакалаврів треба надати тільки закладам вищої освіти III—IV рівнів акредитації.

2. Трансформувати профільний рівень магістра за галуззю знань, зокрема, магістр інженерії, магістр права, магістр бізнес-адміністрування та ін.

3. Разом з роботодавцями визначити перелік кваліфікацій та посад для випускників закладів вищої освіти нашої держави за рівнями "кваліфікований робітник", "молодший спеціаліст", "бакалавр", "магістр" та ці кваліфікації внести до нормативних загальнодержавних документів.

Зазначимо, що для задоволення потреб ринкової економіки України повинна бути створена ефективна система післядипломної освіти. А на сьогодні існуючі 562 інститути підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів не зв'язані з виробничим сектором, а також з потужними університетами. Окрім цього, вони не забезпечені висококваліфікованими кадрами та мають слабку навчально-лабораторну базу. Щоб адаптувати цю ланку освіти до потреб ринку, доцільно провести інтеграцію з університетами та пов'язати діяльність університету в даній області з сучасною промисловістю. При цьому можна удосконалити підготовку дисциплін в цій сфері, котрі стосуються корпоративного управління, корпоративного права, охорони інтелектуальної власності та конкурентоспроможності. Завдяки цьому можливо буде забезпечити підготовку фахівців, які спроможні працювати в нових господарських структурах та у сфері бізнесу [2, с. 33].

Варто зазначити, що в європейських країнах обсяг післядипломної освіти оцінюється співвідношенням три до одного, а саме 3/4 навчальних можливостей закладу вищої освіти використовуються на навчання студента, а 1/4 на підвищення кваліфікації та перепідготовку фахівців зі стажем. В Україні також варто прагнути до такого показника. Проте, щоб досягнути такого рівня та хоча б наблизитися, заклади вищої освіти повинні мати відповідний рівень розвитку свого науково-технічного сектора, а саме навчати фахівців повинен той, хто сам щось знає та вміє.

4. Варто прагнути до зменшення тенденції щодо погіршення якості вищої освіти, яка спостерігається в останні роки в нашій державі. Необхідно розуміти, що в останнє десятиліття виник значний розрив між потребами суспільства та утворенням, яке приводить до послаблення проблемно-орієнтованої підготовки випускників закладів вищої освіти, зниження якості дипломного проектування та звуження виробничої практики, а також погіршення кваліфікаційних кондицій майбутніх фахівців. Значно зросла кількість закладів вищої освіти, де відсутні науково-педагогічні школи, не проводяться наукові дослідження, відсутня відповідна матеріальна база та елементарні умови для навчання.

Не найкраще виглядає ситуація з підготовкою випускників шкіл та зростання кількості студентів, котрі навчаються в закладах вищої освіти за контрактом, при цьому до них не застосовуються такі ж вимоги як до студентів, які навчаються за державним замовленням.

Окрім цього, у вітчизняній системі вищої освіти майже 70% майбутніх фахівців навчаються по репродуктивній моделі. При якій вони засвоюють певну сукупність фактів та знань, та можуть їх шаблонно застосовувати, проте не спроможні вирішувати незнайомі для них завдання. Приблизно 20% випускників закладів вищої освіти досить погано орієнтуються в обраних професіях власне через недбалість та небажання вчитися. І залишається 10% випускників, котрі можуть представляти цінність для розвитку системи вищої освіти. Однак вони стали такими не завдяки закладу вищої освіти, де навчалися, а тому, що були самодостатніми та добре вмо-

тивованими особистостями, котрі добре зрозуміли метод самонавчання та самовдосконалення [7, с. 81].

Наразі все це є досить серйозною проблемою, що приводить до зниження якості навчання та є основною перешкодою на шляху реального входження нашої держави в Європейський освітній простір. А це в свою чергу, може призвести до того, що європейська спільнота не буде визнавати вітчизняні дипломи університетів, які не пройдуть зовнішню експертизу. А як наслідок, це все може призвести до зниження мобільності на європейському просторі наших студентів та випускників.

5. Заклади вищої освіти мають стати локомотивами наукових досліджень. Однак сьогодні університетам відводиться другорядна роль при проведенні передових наукових досліджень, котрі є основою елітної університетської підготовки. І як наслідок, вже вироблена система пріоритетів, при якій обсяги фінансування університетської науки практично на порядок нижче академічної. Хоча зараз науковим колективам закладів вищої освіти відводиться досить значна роль при розвиткові перспективних технологій, так як спад виробництва привів до того, що заводський сектор науки значно ослаб, а з ним і науково-дослідні організації, конструкторські установи та проектні організації. Якщо дивитись на кількість науковців вищої кваліфікації (доктори філософії та доктори наук), котрі працюють у різних секторах науки, саме найбільший їх відсоток припадає на освітню галузь. Проте ставлення з боку держави до наукового потенціалу вищої школи лише шкодить як науці так і освіті. А це відображається в тому, що підготовка висококваліфікованих кадрів не може бути без розвитку науки та без занурення майбутніх фахівців в реальні наукові дослідження, розробку нових технологій та участь у роботі колективів, котрі займаються вирішенням конкретних технологічних та економічних проблем. І це ще одна причина, яка без активного залучення великої кількості студентської та аспірантської молоді до наукової роботи може призвести до занепаду академічної науки взагалі.

Існує й ряд інших проблем, котрі необхідно сьогодні вирішувати на шляху до європейської інтеграції. Для вирішення проблем технологічного характеру потрібна політична воля, а це також створення сучасної інформаційної інфраструктури науки та освіти з її підключенням до європейських комп'ютерних мереж та інформаційних ресурсів, а також дієва наукова та технологічна співпраця нашої держави з Європою та покращення мобільності студентів та викладачів на європейському просторі [3, с. 12].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Європейські інтеграційні процеси нашої держави зачепили усі сфери людської діяльності, в тому числі й освіту. Глобалізація є реальністю нашого часу. Саме тому основою створення європейського простору вищої освіти є високий рівень підготовки студентів, академічного та адміністративного персоналу.

Для консолідації освітнього потенціалу вищої школи усіх країн стоїть потреба підвищення його рівня. Саме тому міжнародна громадськість розглядає вищу освіту як суспільне надбання.

Підсумовуючи вище сказане, варто зазначити, що політика, спрямована на підвищення рівня освіти, обумовлюється культурними змінами в суспільному житті та ста-

вить перед самою системою освіти низку завдань. Сьогоднішня система вищої освіти є нераціональною та мало-ефективною, а це спонукає до перетворень та оновлення, котре дозволить вирішити зазначені та існуючі проблеми.

Література:

1. Андрущенко Т.В. Ціннісна палітра європейського простору освіти (український вимір) / Т.В. Андрущенко / / Наук. часоп. нац. пед. ун-ту ім. М.П. Драгоманова. Серія 12, Психологічні науки. — 2016. — Вип. 4. — С. 107—113.
2. Бондарук Л.М. Роль міжкультурної освіти у процесі інтеграції України в європейський простір / Л.М. Бондарук, Л.М. Щерба // Пед. пошук. — 2017. — № 2. — С. 32—35.
3. Вавренюк С.А. Сучасний стан та проблеми дворівневої структури в системі вищої освіти України / С.А. Вавренюк / / Право та державне управління: збірник наукових праць. Запоріжжя: Вид-во Класичний приватний університет, 2018. — Вип. 3 (2). — С. 11—15.
4. Годованик Є.В. Проблеми ефективного впровадження європейських освітніх стандартів в Україні / Є.В. Годованик // Вісн. Маріупол. держ. ун-ту. Серія: Право. — 2015. — Вип. 9/10. — С. 135—141.
5. Домбровська С.М. Якість освіти як одна з запок вдалого державного реформування вищої школи України / С.М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління. — 2011. — № 1. — С. 149—154.
6. Кириченко К.І. Проблеми інтеграції національної системи освіти до європейського освітнього простору / К.І. Кириченко // Аспекти публічного упр. — 2015. — № 11/12. — С. 104—108.
7. Шульгіна, В.Д. Творча діяльність особистості у системі мистецької освіти України: європейський контекст / В.Д. Шульгіна, С.М. Рябінко // Вісн. Нац. акад. керів. кадрів культури і мистецтв. — 2017. — № 1. — С. 80—85.

References:

1. Andrushchenko, T. (2016), "Valuable palette of European educational space (Ukrainian dimension)", *Nauk. chasop. nac. ped. un-tu im. M. P. Dragomanova. Seriya 12, Psihologichni nauki*, Vol. 4, pp. 107—113.
2. Bondaruk, L. (2017), "The role of intercultural education in the process of Ukraine's integration into European space", *Ped. Poshuk*, Vol. 2, pp. 32—35.
3. Vavrenyuk, S. (2018), "The current state and problems of the two-tier structure in the system of higher education of Ukraine", *Pravo ta derzhavne upravlinnya: zbirnik naukovih prac*, Vol. 3 (2), pp. 11—15.
4. Godovnik, E. (2015), "Problems of Effective Implementation of European Educational Standards in Ukraine", *Visn. Mariupol. derzh. un-tu. Seriya: Pravo.*, Vol. 9/10, pp. 135—141.
5. Dombrovska, S. (2011), "The quality of education as one of the pillars of a successful state reform of higher education in Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, Vol. 1, pp. 149—154.
6. Kirichenko, K. (2015), "Problems of Integration of the National Education System into the European Educational Space", *Aspekti publichnogo upr.*, Vol. 11/12, pp. 104—108.
7. Shulgina, V. and Riabinko, S. M. (2017), "Creative activity of the personality in the system of artistic education of Ukraine: the European context", *Visn. Nac. akad. keriv. kadriv kulturi i mistectv*, Vol. 1, pp. 80—85.

Стаття надійшла до редакції 28.11.2018 р.

І. В. Бовсунівська,
к. е. н., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, м. Київ
О. О. Бутник,
к. держ. упр., доцент, доцент науково-дослідного інституту,
Київський національний університет культури і мистецтв, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.79

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СФЕРІ КУЛЬТУРИ: ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ РЕФОРМИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ДЛЯ УКРАЇНИ

I. Bovsunivska,
 PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department
 of Public Management and Administration, V.I. Vernadsky Taurida National University, Kyiv
O. Butnyk,
 PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor
 of the Research Institute, Kyiv National University of Culture and Arts

DECENTRALIZATION IN THE SPHERES OF CULTURE: THE PROGRESS OF THE EFFECTIVE
 REFORM OF EUROPEAN COUNTRIES FOR UKRAINE

Досліджено передумови процесу децентралізації в сфері культури в Україні. Проаналізовано тенденцію зменшення кількості закладів культури, особливо у малих містах і селах, відсутність успішних моделей для переорієнтації наявної культурної інфраструктури. Визначено нормативно-правові засади та принципи децентралізації в країнах Європи. Виокремлено основні компоненти успішної реформи децентралізації в галузі культури в європейських країнах. Розглянуто децентралізацію сфери культури крізь призму трьох її складових: ресурсної, географічної, адміністративної. Проаналізовано географічну децентралізацію в галузі культури за трьома складовими: адміністративна (адміністрації, які керують організацією культурних заходів), ресурсна (ресурси, які витрачаються на організацію культурних послуг), географічна (розташування закладів культури). Досліджено напрями подолання фінансової нерівності в розподілі ресурсів у сфері культури та успішного фінансування культурних проєктів: додаткове фінансування від місцевої влади; впровадження гнучкого фінансування культури і мистецтва; розподіл дотацій і субсидій рівномірно між різними організаціями і підгалуззями культури. Наведено приклади успішної регіональної політики в сфері культури в розвинених країнах Європи. Вивчено досвід європейських країн в напрямі формування стратегій розвитку сфери культури, які ґрунтуються на формуванні бренду території, розвитку креативності та добросусідства. Запропоновано провідні напрями реформування децентралізації в сфері культури.

The preconditions of the decentralization process in the sphere of culture in Ukraine are investigated. The tendency of reducing the number of cultural establishments, especially in small towns and villages, and lack of successful models for reorientation of existing cultural infrastructure has been analysed. The normative of legal principles and principles of decentralization in the countries of Europe are determined. The main components of the successful decentralization reform in the field of culture in European countries are singled out. The decentralization of the sphere of culture through the prism of its three components: resource, geographical, administrative are considered. The geographical decentralization in the field of culture has been analyzed in three parts: administrative (administrations that manage the organization of cultural events), resource (resources

spent on the organization of cultural services) and geographical (location of cultural institutions). Directions of overcoming of financial inequality in allocation of resources in the sphere of culture and successful financing of cultural projects are investigated: additional financing from local authorities; the introduction of flexible funding for culture and art; distribution of subsidies and subsidies evenly between different organizations and sub-sectors of culture. Examples of successful regional policy in the field of culture in developed European countries are presented. The experience of European countries in the development of strategies for the development of the sphere of culture based on the formation of the territory brand, development of creativity and good neighbourliness has been studied. The main directions of decentralization reform in the field of culture are proposed, such as — the creation of multifunctional libraries and cultural buildings at the base of which livelihoods of the community would be spent more in this time; introduction of a new personnel policy, preservation and presentation of personnel and management capacity; intensification of economic activity of cultural institutions, attraction of investments, use of new forms of financing of cultural sphere of joint territorial communities, in particular project management.

Ключові слова: децентралізація, культура, реформування, органи місцевого самоврядування, досвід європейських країн.

Key words: decentralization, culture, reform, local government, experience of European countries.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес децентралізації, який триває в Україні, передбачає передачу повноважень і бюджетів для їх реалізації від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Особлива увага в процесі децентралізації в сфері культури приділяється забезпеченню культурі гідного місця у сприйнятті українським суспільством, наданні рівного доступу до культурних послуг, збереженню закладів культури, зміні наповненості та оновленню змісту культурних послуг.

У цьому контексті цікавим є вивчення законодавчого досвіду проведення реформ територіальної організації влади європейських країн, які при цьому за економічними, політичними, соціальними, географічними, культурними та іншими умовами є подібними до реалій України. Окрім цього, заслуговує на особливу увагу дослідження практики європейських країн з традиційними системами децентралізації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання децентралізації набуло актуальності в українській науці з середини 90-х років XX ст. Наукова дискусія по даній тематиці була започаткована відомими вченими в галузі державного управління: В. Бакуменком, Н. Нижником, В. Авер'яновим, З. Варналієм тощо. Проте, на відміну від фінансового забезпечення, питань прав власності та інших майнових прав, тематика децентралізації в сфері культури набула своєї актуальності лише у 2017 році з презентацією урядом Концепції "Децентралізація: сектор Культура". Тому вважаємо доречним вивчення досвіду розвинених країн в напрямі реформи децентралізації в сфері культури з подальшими рекомендаціями щодо використання вивченого досвіду в Україні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проаналізувати зарубіжний досвід ефективної реформи децентралізації з метою його подальшого використання в сфері культури в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Із часу проголошення незалежності в Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування. Існуюча модель самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що передбачає перерозподіл повноважень між органами публічної влади різних рівнів, тобто, реформування системи територіальної організації влади. Важливого значення в цих умовах набуває якість чинної нормативної бази місцевого самоврядування, її здатність бути надійною основою щодо тих процесів, які відбуваються у правовому регулюванні місцевого самоврядування і є характерними для сучасного етапу його розвитку. Значної актуальності у контексті реформування системи територіальної організації влади в Україні набувають, зокрема, проблеми визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування.

В Україні процес децентралізації до середини 2016 року відбувався без урахування сфери культури. Наслідком цього є те, що питання культури в більшості нормативно-правових актах, програмах, концепціях розглянуті в загальному контексті, замість спрямування на вирішення проблем, що існують у цій сфері. Це призвело до тенденції зменшення кількості закладів культури, особливо у малих містах і селах, відсутності успішних моделей для переорієнтації наявної культурної інфраструктури. Під тиском економічної скрути бюджети, які виділені на культуру, часто перерозподіляються в інші сфери. Результатом є зменшення закладів культури та

відвідувачів у них. Так, за даними Державної служби статистики України, починаючи з 1990 року, кількість театрів зменшилась з 125 до 112, при цьому кількість театральних глядачів зменшилась з 17,6 млн осіб до 6,2 млн осіб, кількість слухачів на концертах зменшилась з 15,0 млн осіб до 2,8 млн осіб, кількість відвідувачів музеїв зменшилась з 31,8 млн осіб до 16,4 млн осіб [1].

Тому важливим завданням децентралізації є роз'яснення місцевим органам влади нової функції культури, відмінної від радянської ідеології. Сьогодні необхідно запропонувати моральне оновлення культурних закладів, переглянути їх функціональне навантаження, ввести соціальну і економічну складову в концепцію вирішення проблеми локальних закладів культури [2].

З огляду на це, аналіз зарубіжного досвіду з питань децентралізації публічної влади та забезпечення ефективності місцевого самоврядування викликає неабиякий інтерес, так само й питання можливості використання іноземного досвіду в Україні стають дедалі більш важливими [3].

Як відомо, децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування [4], Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т.д., де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС [5].

Аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток [6].

Дослідження, проведені Європейською Радою з культурної кооперації ще в 1990-х роках, показали децентралізацію однією з найголовніших умов успішної політики в галузі культури. Програми регіонального розвитку країн ЄС визначають децентралізацію культури як напрям діяльності держави, спрямований на усунення нерівностей у територіальному доступі до послуг в культурній сфері.

Зазвичай децентралізація сфери культури розглядається крізь призму трьох її видів, або складових: ресурсної, географічної, адміністративної. Відповідно об'єктами, на які спрямована децентралізація культурної сфери є: заклади культури; ресурси, що витрачають-

ся на виробництво культурних благ; організації, які керують культурним життям [7].

Географічна децентралізація в галузі культури поділяється за трьома складовими: адміністративна (адміністрації, які керують організацією культурних заходів), ресурсна (ресурси, які витрачаються на організацію культурних послуг), географічна (розташування закладів культури).

Особливу увагу приділяють наданню населенню рівного доступу до культурних заходів та послуг. Географічна децентралізація передбачає розосередження установ і подій територією регіону, охоплення послугами інфраструктурних об'єктів культурної сфери сільської місцевості, відповідно до потреб місцевого населення. Основну роль тут відіграють об'єкти культурної спадщини, якими пишаються місцеві жителі і цікавляться туристи. Історичні пам'ятки та знакові місця стають незамінним ресурсом для створення бренду певної території [8].

Сучасні дослідження свідчать про неефективність реформи децентралізації в сфері культури без зміни фінансової та адміністративної складових, а саме впровадження нових культурних об'єктів чи заходів є не завжди достатнім для розвитку культури. Надважливим є аналіз побажань та інтересів місцевих жителів та вдосконалення структури управління культурними ресурсами.

Тому потрібно, по-перше, створювати інфраструктуру для різних категорій населення, у тому числі людей з обмеженими можливостями; по-друге, виробляти культурні продукти, які відповідають потребам та інтересам населення різного віку, з різним рівнем освіти, доходу тощо; по-третє, надавати рівні можливості не тільки для споживання, але і для культурного виробництва (художникам, акторам, музикантам, письменникам, бібліотекарям, танцюристам і ін.) [7].

Подолання нерівномірного розподілу ресурсів між регіонами та окремими культурними проектами є ще однією складовою децентралізації в сфері культури. Загальновизнаною практикою в Україні є переважне фінансування великих регіонів, при тому як малі міста та сільські території є обмеженими в фінансових ресурсах. З метою подолання фінансової нерівності в розподілі ресурсів в сфері культури та успішного фінансування культурних проектів потрібно:

1) додаткове фінансування від місцевої влади. Фінансова автономія місцевої влади може сприяти підвищенню ефективності розвитку культури. Наприклад, у Франції, приблизно половина бюджету сфери культури покривається місцевою владою. У Данії в кінці 1990-х років проводився "Регіональний культурний експеримент", який мав на меті передачу всіх урядових грантів місцевим органам влади. Частина грантів на початку 2000 р. була переведена у відання уряду, оскільки деякі галузі, зокрема збереження культурної спадщини потребували централізованого фінансування;

2) впровадження гнучкого фінансування культури і мистецтва. Наприклад, кошти на культурну сферу в Амстердамі розподіляються між декількома незалежними організаціями, які в подальшому організовують культурні заходи, нагороди тощо;

3) розподіл дотацій і субсидій рівномірно між різними організаціями і підгалузями культури.

Головною тенденцією розвитку адміністративної децентралізації в сфері культури в країнах Європи є розширення права прийняття рішень і відповідальності для місцевих органів влади, неурядових організацій на місцях і населення регіону.

Так, у Франції регіональна політика проводиться передусім владою комун і департаментів, які створюють місцеві органи управління культурою. Одночасно розширюється і сфера відповідальності: у 2004 р. у їх відання були передані архіви і публічні бібліотеки, а також управління історичною спадщиною.

У Великобританії децентралізація пов'язана з делегуванням влади і повноважень з центру спеціальним агентствам або іншим квазідержавним організаціям. Тут основним агентом культурної політики є Рада Культури — неурядова організація, яка управляє державним фінансуванням у сфері культури і мистецтва [7].

Є загальноприйняте розуміння того, що децентралізація сприяє дублюванню повноважень різних органів влади, ще більше бюрократизовуючи систему управління. Проте на практиці місцева влада може керуватися потребами в звітності та векторами державної культурної політики, а не інтересами громади. Крім цього, автономія місцевих органів влади може привести до домінування певних культурних галузей культурної пропозиції. Тим більше актуальним для України є досвід країн Європи в переході від географічної децентралізації до адміністративної, тобто в створенні автономних структур з метою формування культури на місцях.

Досвід європейських країн пропонує формування стратегій розвитку сфери культури, які ґрунтуються на формуванні бренду території, розвитку креативності та добросусідства. Так, органи місцевої влади в Західній Європі акцентують увагу на організації подій і заходів, які приваблюють туристів, а отже — й інвестиції. На жаль, така стратегія підходить лише тим місцевостям, які мають визначні місця, замки, музеї.

Стратегія, яка передбачає залучення креативного класу, ґрунтується на створенні творчого середовища та надає жителям широкі можливості проведення дозвілля і споживання продукту. Залучення креативного класу дозволяє використати потенціал колишніх індустріальних районів, трансформувати депресивні території в культурні кластери, а також дає імпульс для розвитку креативних індустрій (архітектури, дизайну, вебпрограмування і ін.) і нових галузей культури (зокрема, пов'язаних з цифровими технологіями і сучасним мистецтвом). Як показує практика створення креативних кластерів і арт-резиденцій, заохочення художніх практик, підтримка незалежних ініціатив та проектів у сфері креативних індустрій і цифрових технологій має велику підтримку місцевих органів влади за кордоном. Так, в Амстердамі місцева влада офіційно підтримує практику створення сквотів — використання порожніх будинків громадянами або спільнотами. На цей момент в місті налічується близько ста легальних сквотів, у яких проживає близько тисячі осіб, чверть з них працює в креативній індустрії.

Місцева влада Німеччини та Франції організовує культурні фестивалі, куди залучає осіб з різних сфер і надає на час проведення цих фестивалів безкоштовне житло з іншими необхідними вигодами. Ще одна, менш

екзотична, нідерландська і данська ініціатива це програма "Artists in residence", яка надає художникам можливість безкоштовно жити від трьох місяців до півроку в тій місцевості, де він має намір працювати. Така стратегія розвитку культурної сфери може стати порятунком депресивних покинутих території або колишніх індустріальних об'єктів.

Стратегія, спрямована на розвиток сусідства, орієнтована більше на задоволення потреб місцевих жителів, ніж на створення сприятливого іміджу території чи на економічний прибуток. Ця стратегія обумовлює формування довгострокової культурної політики, націленої на поліпшення умов життя в несприятливих районах, підвищення участі громад в організації життя їх культурного життя, підтримку їх ініціатив, формування локальної ідентичності. В цьому випадку розвиток галузі культури означає перш за все розвиток того культурного напрямку, який задовольняє потреби й інтереси громади.

Основний інструмент у межах цієї стратегії — це підтримка і заохочення громадських ініціатив: створення кооперативів, інтернет-ресурсів і сервісів. Прикладом такої стратегії розвитку сусідства є німецька федеральна програма, розроблена у 1999 р. та іспанська програма розвитку віддалених провінцій, метою яких було забезпечити взаємодію між населенням, місцевим бізнесом і промисловістю, різними цивільними клубами і ініціативами для участі в підготовці локальних соціальних і культурних програм. Особлива увага при реалізації такої стратегії приділяється регіональній специфіці і потребам населення. За умов реалізації стратегії сусідстві створюються ради, до складу яких входять мешканці цих територій, представники бізнесу, індустрії, освіти, представники влади. Основним недоліком реалізації цього виду стратегій є відсутність економічного прибутку і стимулів для приватних інвестицій (крім благодійності).

Ще одним альтернативним способом фінансування закладів сфери культури є краудфандинг. Ця форма фінансування набула широкого вжитку і великої популярності в США. Розвинені європейські країни в пошуках нових форм фінансування культури зараз активно починають впроваджувати саме таку форму отримання додаткових фінансових ресурсів. Адже краудфандинг — це спосіб співпраці, у процесі якого відбувається об'єднання ресурсів пересічних людей для підтримки діяльності інших людей чи організацій задля досягнення певної цілі. Звичайно, для збору таким способом коштів має бути чітко задекларована мета, визначена необхідна кількість ресурсів для її досягнення і відкритість доступу всіх осіб до перебігу збору і кінцевого витрачання отриманих коштів [9].

Культура є двигуном почуття власної гідності та гордості, таким чином сприяючи такій необхідній соціальній єдності. Рівнозначно важливим є те, що надання культурних послуг має мати на меті внесок у культурне та креативне підприємництво, яке даватиме поштовх місцевому економічному розвитку та пропонуватиме перспективи для молодих талантів з усієї країни. Це також можливість гарантувати, що Україна пропонує населенню легкий доступ до культури та знань через мережу загальнодоступних державних установ та приватних ініціа-

тив, що забезпечують доступність книг (книжкові крамниці), музики, театру та кінематографу [10].

ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що хоча заклади культури об'єднаних територіальних громад мають певну перевагу над закладами великих міст, оскільки працівники сфери культури добре обізнані із потребами місцевих споживачів культурного продукту і можуть надати послуги більш цілеспрямовано, функціонування сфери культури територіальних громад в умовах децентралізації пов'язане із цілою низкою проблем і викликів, подолання яких можливе на засадах мікроекономічного підходу до розвитку креативних індустрій та активізації соціокультурної діяльності мешканців громади з метою формування креативних локальних кластерів. Це передбачає виокремлення декількох провідних напрямів реформування, а саме:

- створення на базі бібліотек та будинків культури мультифункціональних центрів, у яких мешканці громади могли б проводити більше вільного часу;

- впровадження нової кадрової політики, збереження та оновлення кадрового та керівного потенціалу;

- активізація економічної діяльності закладів культури, залучення інвестицій, використання нових форм фінансування культурної сфери об'єднаних територіальних громад, зокрема проектного менеджменту;

- нарощування соціального капіталу та збільшення згуртованості громадян на основі формування єдиного культурно-управлінського простору громад.

Література:

1. Державна служба статистики України / Культура [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2. Децентралізація у сфері культури: можливості та виклики / Фахівцю бібліосервісу [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://lib.if.ua/prof/?p=2085>

3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К.: ТОВ "Софія". — 2012. — 128 с.

4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, закон України [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

5. Науменко Р.А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні / Р.А. Науменко, В.В. Рильська // Державне управління: удосконалення та розвиток. — №9. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902>

6. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук] — К.: — 2017. — 110 с.

7. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України"; за ред. С.Л. Шульц. — Львів, 2018. — 140 с.

8. Презентовано Концепцію "Децентралізація: сектор Культура" / Урядовий портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249672311>

9. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf

10. Звіт експертів Ради Європи "Огляд культурної політики України" 13—15 березня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245330-777&cat_id=245328989

References:

1. The State Statistics Service of Ukraine (2018), "Culture", available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 20 Nov 2018).

2. Specialist of the bioservice (2018), "Decentralization in the field of culture: opportunities and challenges", available at: <https://lib.if.ua/prof/?p=2085> (Accessed 20 Nov 2018).

3. Boryslavs'ka, O. Zaverukha, I. and Zakharchenko, E. (2012), Detsentralizatsiia publicnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine], DESPRO, Kyiv, Ukraine.

4. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On ratification of the European Charter of Local Self-Government", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 20 Nov 2018).

5. Naumenko, R.A. and Ryl'ska, V.V. (2015), "Prospects of using European experience in implementing a modern model of decentralization of power in Ukraine", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, [Online], vol. 9, available at: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902> (Accessed 26 Nov 2018).

6. Lelechenko, A. P. Vasyli'eva, O. I. Kujbida, V. S. and Tkachuk, A. F. (2017), Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen' [Local self-government in the conditions of decentralization of powers], Kyiv, Ukraine.

7. Shul'ts, S. L. (2018), Rozvytok sotsial'noi sfery terytorial'nykh hromad v umovakh administratyvno-finsanovoi detsentralizatsii [Development of the social sphere of territorial communities in the conditions of administrative and financial decentralization] (2018), Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M.I. Dolishn'oho NAN Ukrainy, Lviv, Ukraine.

8. Government portal (2018), Concept "Decentralization: Culture Sector", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249672311> (Accessed 20 Nov 2018).

9. International alert (2018), "Decentralization in Ukraine: Achievements, Hopes and Concerns", available at: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf (Accessed 20 Nov 2018).

10. Council of Europe (2017), Report of experts "Review of Ukrainian Cultural Policy", available at: http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245330777&cat_id=245328989 (Accessed 20 Nov 2018). *Стаття надійшла до редакції 28.11.2018 р.*

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ПЕРІОД НОВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

О. Boris,

candidate of technical sciences, Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC GOVERNMENT SYSTEM IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION IN THE PERIOD OF THE NEW HISTORY OF UKRAINE

У статті проаналізовано новітній період формування цивільного захисту України та розвиток системи державного управління у цій сфері. Зазначено, що класичні рамки періодизації історії новітнього часу (1914 — сьогодення) не дозволяють виділити особливий період в історії формування цивільного захисту України, який припадає на час реалізації нової стратегії розвитку системи. Установлено, що в період 1992—1996 років відбувалось формування системи ЦЗ України на основі механізмів організації діяльності пост-радянської ЦО УРСР чому значно сприяла система Штабів ЦО України. Наголошено, що в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) ЦО розглядається як невід'ємна частина цивільного захисту держав учасниць, спрямована на захист населення у період можливого військового конфлікту, у тому числі із використанням зброї масового ураження. Доведено, що основою системи реагування на небезпечні події в країнах європейського союзу виступає національна пожежна служба як самостійна одиниця ЦЗ цих країн. Зазначено, що розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту в період новітньої історії України відбувався на основі двох систем безпеки радянського періоду, кожна із яких принесла своє вагоме зазначення у формування системи цивільного захисту України.

The article analyzes the recent period of formation of civil protection of Ukraine and development of the system of public administration in this area. It is noted that the classical framework of the periodization of the history of modern time (1914 — present) does not allow to distinguish a special period in the history of the formation of civil defense of Ukraine, which falls at the time of implementation of the new strategy of system development. It was established that in the period of 1992—1996, the system of civil protection of Ukraine took place on the basis of the mechanisms of organization of the post-Soviet civil defense of the USSR, which was significantly promoted by the system of the Civil Defense Headquarters of Ukraine. It is emphasized that in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) civil defense is considered as an integral part of the civil defense of the member states, aimed at protecting the population during a possible military conflict, including using weapons of mass destruction. It is proved that the national fire service, as an independent unit of civil defense of these countries, acts as the basis for the response to dangerous events in the countries of the European Union. It is noted that the development of the system of public administration in the sphere of civil protection in the period of modern history of Ukraine was based on two security systems of the Soviet period, each of which brought its weighty indication in the formation of the system of civil protection of Ukraine.

In the modern period of history (1990—2000), the development of civil protection of Ukraine was based on the system of civil defense organization. Formally, the civil defense of Ukraine ceased to exist (2003), but the human potential of civil defense continues to have a managerial influence on the organization of civil protection activities, underlining the functioning of the territorial-production principle of civil defense construction, which does not meet the requirements of the modern development of the state's economy. The system of public administration in the field of civil protection was not able to introduce decentralization and grant exclusive rights to local self-government bodies.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, система цивільного захисту України, новітній період формування цивільного захисту України.

Key words: state administration, civil protection, system of civil defense of Ukraine, modern period of formation of civil defense of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Класичні рамки періодизації історії новітнього часу (1914 — сьогодення) не дозволяють виділити особливий період в історії формування цивільного захисту Ук-

раїни, який припадає на час реалізації нової стратегії розвитку системи. В історії ЦЗ України новітнього часу доцільно виокремити сучасний період (2000 — сьогодення) пов'язаний із початком реалізації нового підхо-

ду безпосередньо пов'язаним із демілітаризацією держави. Саме в цей час Указом Президента України "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту" від 25 липня 2002 р. № 664/2002 затверджено Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту на 2003—2012 роки, чим започатковано сучасний етап формування ЦЗ на основі міжнародного гуманітарного права.

Фактично історія розвитку ЦЗ новітнього часу відповідає раніше розглянутим періодам Радянської доби і тільки з моменту прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України (1990) та Акта проголошення незалежності України (1991) розпочинається відновлення державності в Україні, а з ним — десятирічний етап формування підґрунтя сучасної системи ЦЗ України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та методологічні основи державного управління у сфері цивільного захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики у цій сфері досліджували вчені: В. Акімов, С. Андреєв, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпильовий та ін.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу проаналізовано новітній період формування цивільного захисту України, практично немає.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз новітнього періоду формування цивільного захисту України та розвитку системи державного управління у цій сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В УРСР існували дві основні державні системи, функції яких були пов'язані із реагуванням на небезпечні події та захистом населення і територій від небезпек природного та техногенного характеру: Цивільна оборона та Державна пожежна охорона України, які до сучасного періоду новітньої історії ЦЗ України розвивались фактично відокремлено. Слід констатувати наступний факт: на початок формування цивільного захисту у період новітньої історії України обидві системи забезпечення безпеки громадянського суспільства мали пострадянський формат організації діяльності.

Аспекти зовнішньополітичного впливу, пов'язаного із можливими міждержавними та внутрішньодержавними військовими конфліктами, виступали головним важелем розвитку системи національної оборони світових держав. Так само будувалась система національної оборони СРСР пов'язана із захистом від масового ураження, що мала назву — цивільна оборона (ЦО). В період послаблення ризиків виникнення ядерного військового конфлікту побудована система державного управління у сфері національної оборони втрачала доцільність і потребувала реформування із метою адаптації під інші

прогресуючі суспільно-небезпечні загрози — загрози природного, а згодом і техногенного характеру. Цей процес мав продовження і в незалежній Україні. правонаступником Штабу ЦО УСРС став Штаб ЦО України, що набував статусу центрального органу державної виконавчої влади, підвідомчого Кабінету Міністрів України. Заходами державного нормативно-правового регулювання функції ЦО, відповідно до Тимчасового положення про Штаб цивільної оборони України (1992), були розширені щодо розробки механізму державної системи із захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення реалізації заходів попередження та дій у надзвичайних ситуаціях.

Однак військова спрямованість ЦО залишалась і після прийняття постійно діючого Положення про Штаб ЦО України (1993) спеціалізований статус якого підкреслювався наявністю військ ЦО. Слід зазначити, що встановлення інституційних засад ЦО щодо реалізації заходів цивільного захисту населення і територій хоч і було кроком державного регулювання у сфері гуманітарного права але на практиці залишало певні невизначеності. Система ЦО мала високу ступінь організації діяльності і досить вузьку воєнізовану спеціалізацію, а порядок комплектування Штабів ЦО обмежував можливості використання спеціалістів інших галузей, що не сприяло виконанню нових функцій ЦО щодо цивільного захисту населення і територій від впливу природних або антропогенних катастроф. Крім того, невизначеність підсилювалась внаслідок відсутності відповідного потенціалу державного управління, а саме: системи контролю за об'єктами безпеки у тому числі пов'язаних із наглядовими (контрольними) функціями. Також позначалась відсутність сил оперативного реагування на небезпечні події та надзвичайні ситуації.

Таким чином, у період 1992—1996 років відбувалось формування системи ЦЗ України на основі механізмів організації діяльності пострадянської ЦО УРСР чому значно сприяла система Штабів ЦО України. Логічним наслідком такого формування була неефективність системи державного управління щодо запобігання, моніторингу, прогнозування аварій та катастроф техногенного та природного характеру, а також низька оперативність реагування і дій із мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій. Відсутність науково-обґрунтованих рішень щодо державного регулювання зазначеної сфери стало причиною внутрішньовідомчого ступору системи ЦО України та призвело до невизначеності в системі державного управління у сфері цивільного захисту. На кінець 90-х років система Штабів ЦО України не могла задовольнити суспільним і державним потребам в забезпеченні ефективного захисту населення. На фоні глобального погіршення стану природної та техногенної безпеки у світі та в Україні відсутність механізмів розроблення і реалізації заходів із забезпечення техногенної безпеки, запобігання і прогнозування НС техногенного та природного характеру спонукала до реформування системи та удосконалення державного управління. Внаслідок наведеного, Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005/96, шляхом злиття та із послідуною ліквідацією Штабу ЦО України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, утворюється

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України). Зазначений захід державного регулювання значно мірою упорядкував систему державного управління у сфері цивільного захисту України. На новий орган центральної виконавчої влади були покладені широкі функції із реалізації державної політики у сфері ЦО, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від НС, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи.

Спробою підвищення ефективності системи державного управління щодо запобігання та реагування на небезпеки техногенного та природного характеру стало затвердження Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру". Однак означений акт державного регулювання, маючи за мету систематизацію зусиль центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, не вирішив існуючі проблеми. Система ЦЗ, на жаль, так і не зазнала подальшого розвитку у зв'язку із не усуненням невизначеності, що була притаманна ЦО. Зазначене дає повні підстави погодитись із твердженням щодо відсутності принципових змін в системі державного управління у сфері цивільного захисту: "...оскільки на практиці все також продовжував домінувати вузьковідомчий підхід до планування та реалізації заходів ЦО, територіально-виробничий принцип її організації, а також державно-управлінські механізми та заходи, спрямовані переважно на реагування на НС та ліквідацію їх наслідків" [1].

Слід зауважити, що принципіальна побудова ЦЗ в Україні не відповідала сформованим та апробованим часом підходам до організації діяльності цивільного захисту та цивільної оборони у більш економічно розвинутих країнах. Різниця чітко проглядається при вивченні підходів, які реалізовувались у країнах Євросоюзу та країнах партнерах, де головним принципом побудови системи цивільного захисту є пріоритетність завдань захисту населення та територій на основі міжнародного гуманітарного права.

Так, в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) ЦО розглядається як невід'ємна частина цивільного захисту держав учасниць, спрямована на захист населення у період можливого військового конфлікту у тому числі із використанням зброї масового ураження. Загалом єдиного міждержавного управління системи ЦО в країнах НАТО не існує, а в окремих державах, до початку збройного конфлікту на території України, існувала чітка тенденція до зниження заходів ЦО та зменшення кількості захисних споруд. В системі міждержавного управління країн комітет ЦО виконує підпорядковані функції головного комітету НАТО по розробці надзвичайних планів із цивільної безпеки (SCEP). В кожній країні-учасниці існує своя національна система ЦО, на які покладені певні завдання у відповідності до національних особливостей організації їх діяльності аж до справ із біженцями. Поряд з цим, всі системи ЦО мають

основне виключне завдання пов'язане із забезпеченням радіаційної безпеки, для реалізації якого виконують такі функції: розробку, координацію та проведення заходів із моніторингу радіаційної обстановки, оповіщення населення на державному та регіональному рівнях про загрозу радіоактивного зараження та евакуації населення із зон можливого ураження. Загальне керівництво ЦО в більшості країн ЄС здійснюють міністерства внутрішніх справ через відповідні органи державного управління за винятком: Норвегії — міністерство юстиції і поліції, Польщі — прем'єр-міністр і Чехії — міністерство оборони. Також виключення становлять, у відповідності до особливостей державного устрою, США — президент країни та Канада — федеральний уряд. При цьому, як засвідчує практика ліквідації природних та техногенних катастроф, найбільш професіональним контингентом системи цивільного захисту країн ЄС виступають протипожежні підрозділи [2].

На протипагу формування системи ЦО, аспектами впливу на розвиток державної системи пожежної безпеки виступали внутрішньо-економічні фактори. Пожежна небезпека має вагомий вплив на економічну та громадську безпеку, але не виходить за рамки внутрішнього державного управління. Саме тому логічно, що пожежна охорона у кожній самостійній країні мала свою історію розвитку на яку впливала тривала історія формування державного устрою і управління. Питання забезпечення пожежної безпеки у кожній державі і сьогодні регулюються самостійно. У країнах ЄС єдиного підходу до організації діяльності протипожежних служб немає, однак є загальні споріднені ознаки, що були закладені у період I етапу (1892 — 1918) їх формування, а саме: муніципалізація на рівні місцевого самоврядування, значний громадський вплив на систему державного регулювання та страхова діяльність зазначеної сфери. Однак, як свідчить історія розвитку пожежної охорони на теренах України, початковий процес формування протипожежної служби у наслідок соціально-політичних змін державного устрою (1918) змінили підходи до її подальшого розвитку. За часів Радянського союзу пожежна охорона мала другорядне значення у системі національної безпеки та повністю втратила підґрунтя розвитку періоду формування. Воєнізація пожежної охорони і тривале організаційно-правове удосконалення функцій дозволяли досягнути високого рівня реагування на небезпечні події пов'язані із пожежами та сталою рівня запобігання їх виникненню. Загалом слід відмітити наступний факт: не зважаючи на різність підходів у формуванні організації діяльності пожежної охорони в Україні та країнах ЄС протипожежні служби мають особливе значення у забезпеченні безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, а також збереження навколишнього природного середовища. Практика ліквідації надзвичайних ситуацій всіх рівнів вказує на першочерговість реагування пожежних підрозділів. Пожежна охорона зважаючи на наближеність до забезпечення безпеки та порятунку життя і здоров'я населення завжди мала високу соціальну підтримку та приймається суспільством це стосується і України.

Таким чином, на час відновлення державності (1990 — 1991) Україна мала радянську систему держав-

ної пожежної охорони МВС УСРС. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України затвердженого Розпорядженням Президента України від 07 жовтня 1992 р. № 157/92 на МВС України покладено функцію реалізації державної політики в сфері пожежної безпеки, а на базі Управління пожежної охорони МВС УСРС утворюється Головне управління пожежної охорони МВС України.

Вагомим заходом державного регулювання в сфері пожежної безпеки того часу стало прийняття Закону України "Про пожежну безпеку" (1993), відповідно до якого в країні визначені наступні види пожежної охорони: державна, відомча, місцева та добровільна. Державна пожежна охорона (ДПО) була створена на базі професійної та воєнізованої пожежної охорони УСРС. Структура, функції, обов'язки та права якої визначалися окремими статтями Закону та Положенням про пожежну охорону (1994). Слід відмітити, що у час новітньої історії формування ЦЗ України ДПО значно зміцнила державно-управлінські функції, була прийнята та реалізовувалась довгострокова програма забезпечення пожежної безпеки, затверджується близько 170 нормативних документів у сфері пожежної безпеки.

Радикальні зміни в організації діяльності та структури ДПО почалися із підписання Указу Президента України від 27 січня 2003 р. № 47/2003 "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій", яким органи і підрозділи Державної пожежної охорони виводилися зі складу МВС і передавалися до складу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з метою вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки [3].

Для подальшого розуміння історії реформування ЦЗ у сучасний період слід окреслити вагомий аспект впливу на цей процес. Після здобуття незалежності Україна оголосила себе нейтральною державою. Фактично з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990) почався процес її становлення, як без'ядерної держави. У період 1993—1994 років під зовнішньополітичним впливом Україною була прийнята низка міждержавних актів щодо ядерного роззброєння, у тому числі так званий Будапештський меморандум (1994), а до 1996 року Україна офіційно втратила ядерний статус. Остаточню процес ядерного роззброєння був завершений до 2000 року.

Означені події 1990—2000 років безпосередньо впливали на формування системи ЦЗ у час новітньої історії. Із завершенням етапу ядерного озброєння та отриманням Україною статусу без'ядерної держави, та у зв'язку із складним економічним становищем розпочався процес скорочення Збройних сил України, що підвело остаточну риску під необхідністю існування військ ЦО, а загалом і поняття ЦО України. Хоча, як свідчить практика, це рішення призвело до дезорганізації розвитку ЦЗ країни, який в цілому продовжується і нині.

Саме у цей період початку 2000 років зовнішня політика України окреслює курс на співпрацю із Організацією Північноатлантичного договору (НАТО), підписується низка угод та План дій між Україною і НАТО

(2002), направлений на поглиблення співпраці з альянсом. У рамках угод з ЄС та НАТО Україна реалізує програми з утилізації та знищення озброєння, а процес скорочення чисельності Збройних сил набирає обертів [4].

Таким чином, цілком логічним аспектом державного регулювання у сфері національної оборони України стала демілітаризація МНС України:

— Указ Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002 Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту;

— Указ Президента України від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року.

Іншим аспектом цього державного регулювання було прагнення до удосконалення єдиної системи запобігання і реагування на загрози природного та техногенного характеру в мирний час і в особливий період, а також її адаптації до європейських стандартів.

Найбільш чітко підґрунтя реформування можливо визначити наступним чином. Війська ЦО не забезпечували оперативність реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, що зумовлено структурою їх дислокації, недосконалою організаційно-управлінською функцією взаємодії із іншими структурами ЦЗ та низьким рівнем професійної підготовки військовослужбовців строкової військової служби. На більш високому рівні професійної підготовки, готовності до дій у небезпечних ситуаціях знаходились підрозділи державної пожежної охорони, що в кінцевому рахунку спонукало до об'єднання зусиль у досягненні основної мети — адаптація до європейських стандартів. Саме із утворення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту розпочався сучасний період розвитку ЦЗ України.

Слід зауважити, що основою систем реагування на небезпечні події в країнах європейського союзу дійсно виступає національна пожежна служба, але як самостійна одиниця ЦЗ цих країн [5]. Підпорядкування Державного департаменту пожежної безпеки безперечно значно підсилило управлінські функції МНС України, однак переформатування його територіальних та місцевих підрозділів в підрозділи ЦЗ і покладання на них функцій організації діяльності із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій призвело до дезорганізації структури пожежної охорони та необхідності виконання невластивих функцій. Регіональні пожежні підрозділи були реорганізовані у відповідні територіальні органи МНС України — управління пожежної безпеки та аварійно-рятувальних робіт, а далі в управління МНС України в областях. Важливим практичним аспектом такого організаційного рішення стало відверте дублювання функцій із вже існуючими на той час управліннями НС територіальних та місцевих органів влади.

Результати "злиття" мали і інші значні негативні практичні наслідки. При ліквідації військових частин ЦО значна частина технічного оснащення, мобільної інженерної техніки та техніки тилового забезпечення, що вкрай необхідна для ліквідації та мінімізації наслідків

природних катастроф була втрачена. Технічному забезпеченню ЦЗ України нанесена значна матеріальна шкода.

Потрібно зазначити, що на фоні постійної реорганізації в період сучасного розвитку ЦЗ України у 2005—2015 можливо виділити три значимі події у системі державного управління ЦЗ, а саме:

- реорганізація Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та утворення чотирьох органів центральної влади (ЦОВ) у сфері цивільного захисту: Міністерства надзвичайних ситуацій України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державного агентства України з управління зоною відчуження, Державної інспекції техногенної безпеки України (2010);

- реорганізацію Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України в Державну службу України з надзвичайних ситуацій та підпорядкування її Міністерству оборони України (2011—2012);

- підпорядкування Державної служби України з надзвичайних ситуацій Міністерству внутрішніх справ України (2014—2015).

Про масштаби реорганізації системи ЦЗ у ці роки свідчить кількість Указів Президента України, і це без переліку інших державних інституціональних актів щодо впорядкування діяльності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту:

- Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 жовтня 2005 р. № 1430/2005;

- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010;

- Питання Державної інспекції техногенної безпеки України від 06 квітня 2011 р. № 392/2011;

- Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження від 06 квітня 2011 р. № 393/2011;

- Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України від 06 квітня 2011 р. № 402/2011;

- Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України від 06 квітня 2011 р. № 406;

- Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України від 06 квітня 2011 р. № 408/2011;

- Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 24 грудня 2012 р. № 726/2012;

- Про внесення змін до Указу Президента України від 06 квітня 2011 року № 406 від 02 вересня 2013 р. № 468/2013.

Зазначені організаційні заходи мали негативні наслідки та вносили значний дисбаланс в розвиток системи ЦЗ України. Акти державного регулювання не мали науково-аналітичних основ спрямованих на пошук оптимального механізму державного управління сферою цивільного захисту та/або реалізації політики щодо адаптації системи ЦЗ до країн ЄС, а стосувалися, на-

жаль, перерозподілу організаційно-управлінських функцій в залежності від ментального впливу окремих особистостей наділених владними повноваженнями. Саме такий аспект, на рівні психології впливу, відіграв першочергову роль у формуванні системи ЦЗ у визначений історичний період.

Не зважаючи на затвердження нового Положення про єдину державну систему цивільного захисту (2014) наслідки такого розвитку ЦЗ у цілому носили безсистемний характер, постійна зміна структурної підпорядкованості загалом призвела до зниження статусу ЦОВ та неможливості повноцінного виконання покладених на нього функцій [6].

Наявність проблем у формуванні і реалізації державної політики у сфері цивільного захисту підтверджені аналітичними висновками розглянутими Радою національної безпеки і оборони України 06 травня 2015 року (цитата): "...Недосконалість та суперечливість окремих положень правової бази у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, неналежний рівень наявних фінансових, матеріальних ресурсів та відповідних резервів, непослідовність політичних рішень, спрямованих на зниження рівня ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, незадовільний технічний стан сил цивільного захисту свідчать про недостатню адекватність діючої системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації існуючим загрозам..."

Означене знайшло своє відображення у затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 Стратегії національної безпеки України, де відмічено про незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту. Таке визнання ситуації спонукало до певних дій. ДСНС України розроблено, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р схвалено Стратегію реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій — чи не перший документ стратегічного плану щодо розвитку системи ЦЗ України. Однак слід відмітити, що поряд із розумінням проблематики існуючої системи ЦЗ яка чітко описана в преамбулі документа, Стратегією не запропоновані чіткі рішення щодо їх усунення. Разом із позитивними тенденціями, як то: імплементація Директиви 2018/18/ЄС (СЕВЕЗО III) або підвищення ролі органів місцевого самоврядування щодо забезпечення пожежної безпеки мають місце і недоліки: порушення конституційних прав громадян на рівноправний захист, щодо нормування різниці у часі надання допомоги в разі пожежі (до 10 хвилин у місті та до 20 хвилин у сільській місцевості); запровадження корупційного підґрунтя у сфері запобігання, що стосується підміни планових заходів державного нагляду (контролю) наявністю обов'язкового страхового полісу цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання; відсутністю стратегічних рішень щодо забезпечення централізованого моніторингу стану техногенної та природної безпеки, тощо.

Таким чином, станом на початок 2018 року система ЦЗ України так і не була сформована у відповідності до європейських підходів, утрачений статус ЦОВ не дає можливості повноцінно здійснювати функцію безпосереднього керівництва ЦЗ України, а управління системою ЄДСЦЗ носить формальні ознаки.

Слід висловити надію, що прийняття Закону України "Про національну безпеку України" (2018), в якому приділяється належна увага системі ЦЗ як невід'ємній частині національної безпеки України, може вплинути на формування історичних аспектів подальшого розвитку ЦЗ України.

ВИСНОВКИ

Розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту у час новітньої історії України відбувався на основі двох систем безпеки радянського періоду, кожна із яких принесла своє вагомe зазначення у формування системи цивільного захисту України. Цивільна оборона — високий рівень управління та організаційної діяльності, а Державна пожежна охорона — оперативність дій, розширену мережу сил реагування та систему запобігання і адміністративного впливу. Однак сучасна організаційна модель побудови ЦЗ не була реалізована в наслідок багатьох факторів, одним із яких є пострадянський синдром централізації влади. На жаль, слід констатувати, що в Україні і досі превалює пострадянська система державного управління у зазначеній сфері.

У новітній час історії (1990—2000) розвиток ЦЗ України базувався на системі організації ЦО. Формально ЦО України припинило своє існування (2003), але кадровий потенціал ЦО продовжує управлінський вплив на організацію діяльності ЦЗ, підводячи в основу функціонування системи територіально-виробничий принцип побудови ЦО, який не відповідає вимогам сучасного розвитку економіки держави. Система державного управління у сфері цивільного захисту не змогла запровадити децентралізацію та надати виключні права органам місцевого самоврядування.

На відміну від країн ЄС та НАТО, де національна пожежна служба та цивільна оборона виступають окремими структурами державної системи цивільного захисту країн та реалізують виключні функції, в Україні реалізовувалось своє бачення розвитку ЦЗ. В певний час реорганізації системи (2002—2005) було фактично втрачено самостійність ДПО, а ЦО припинила своє існування при цьому запланований симбіоз двох систем так і не відбувся.

Період розвитку ЦЗ України 2005—2015 років відзначений постійним структурним реформуванням та перерозподілом організаційно-управлінських функцій, що призвів до негативних наслідків: розбалансованості діяльності, недосконалості системи управління, низької ефективності реагування на надзвичайні ситуації. Практична відсутність центрального органу виконавчої влади з високим юридичним статусом, що мав би забезпечити єдине управління та керівництво системою ЦЗ призвела до нагромадження координаційних та управлінських органів та неможливості безпосереднього і організаційно-методичного керівництва ЄДСЦЗ. Формальність керівництва ЄДСЦЗ Державною службою України з надзвичайних ситуацій продовжується і сьогодні.

Слід зазначити, що важливий історичний приклад управління пожежною безпекою у перехідний період XIX—XX ст. на основі громадських організацій, муніципального самоуправління та страхових організацій може послугувати основою подальшого розвитку ЦЗ у сфері пожежної безпеки.

Також важливим може стати рішення щодо відновлення поняття ЦО і виділення напряму, як окремого елементу системи ЦЗ України, за прикладом країн ЄС, що дозволило б спрямувати існуючий потенціал професіоналів у якісне формування організації та контролю у сфері радіаційної безпеки держави, оповіщення та евакуації населення. Такий підхід доцільно розглядати і як вагомий аргумент в обґрунтуванні невирішеності питань територіальної цілісності держави та загроз ядерної небезпеки.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики є, на наш погляд, дослідження спеціальних механізмів державного регулювання у сфері пожежної безпеки.

Література:

1. Андреев С.О. Інституціоналізація центрального органу виконавчої влади України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. URL: <http://academy.gov.ua>
2. Кутинов О. Гражданская оборона в странах НАТО. Зарубежное военное обозрение. — 2013. — № 5. — С. 12—19.
3. Національна рятувальна служба: 1996—2016. — Київ: Тов "ІММ "Фраксім", 2016. — 152 с.
4. Соколов С.С. Реформування Збройних сил в контексті інтеграції України до євроатлантичної співдружності // Морська держава. — 2005. — № 1. — С. 13—15.
5. Грицевич А. Яка різниця між Цивільною Оборonoю та Цивільним Захистом? URL: http://italawguide.at.ua/news/jaka_riznytsja_mizh_tsyvilnoju_oboronoju_ta_tsyvilnym_zakhystom/2014-05-01-847
6. Кулешов М.М. Щодо побудови та удосконалення діяльності державної системи цивільного захисту України. URL: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/72-vipusk-1-8-2018>

References:

1. Andreev, S.O. (2014), "Institutionalization of the central executive body of Ukraine responsible for implementation of the state policy in the field of civil protection", available at: <http://academy.gov.ua> (Accessed 16 November 2018).
 2. Kutinov, O. (2013), "Civil defense in NATO countries" [Zarubezhnoe voennoe obozreni'e], vol. 5, pp. 12—19.
 3. National Rescue Service: 1996—2016 (2016), 152 p., Kyiv, Ukraine.
 4. Sokolov, S.S. (2005), "Reforming the Armed Forces in the Context of Ukraine's Integration into the Euro-Atlantic Commonwealth", vol. 1, pp. 13—15.
 5. Grytsevych, A. (2014), "What is the difference between Civil Defense and Civil Defense?", available at: http://italawguide.at.ua/news/jaka_riznytsja_mizh_tsyvilnoju_oboronoju_ta_tsyvilnym_zakhystom/2014-05-01-847 (Accessed 17 November 2018).
 6. Kuleshov, M.M. (2018), "On the construction and improvement of the state system of civil protection of Ukraine", available at: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/72-vipusk-1-8-2018> (Accessed 17 November 2018).
- Стаття надійшла до редакції 25.11.2018 р.

Муц Луай Файсал,
к. соц. н., Директор центру освітніх послуг для іноземних громадян,
Запорізька державна інженерна академія

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.90

ВЕКТОР РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ

Muts Luai Faisal,
Candidate of Sociological Sciences, Director of the Center for Educational Services for Foreign Citizens, Zaporizhzhya State Engineering Academy

VECTOR OF DEVELOPMENT OF MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND ITS USE IN UKRAINIAN REALITIES

У статті досліджено характерні риси міграційної політики Європейського Союзу внаслідок інтенсифікації світових міграційних потоків, зокрема в процесах трудової та стаціонарної міграції. Приділено увагу дослідженням вітчизняних та закордонних вчених у напрямі дослідження європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики щодо окремих країн та регіонів. У ході наукового дослідження публікацій вчених приділено увагу прикордонному контролю з метою забезпечення обліку та контролю нелегальних мігрантів та біженців, а також питанню безпеки і національних інтересів. Висвітлено комплексний підхід у питанні міграції, що має включати низку заходів, спрямованих на врегулювання міграційних потоків до Євросоюзу. Запропоновано модель імплементації закордонного досвіду до українських реалій до розробки національної стратегії регулювання міграційних потоків. Розкрито покроковість виконання кожного з елементів моделі закордонного досвіду до українських реалій. Узагальнено взаємодійності між Євросоюзом та Україною в межах визначення основного напрямку формування української міграційної політики.

The article examined the characteristics of the migration policy of the European Union, as a result of the intensification of global migration flows, in particular in the processes of labor and stationary migration. The attention was paid to researches of domestic and foreign scientists in the direction of study of European experience in the development and implementation of state migration policy for individual countries and regions. During the scientific research of the publications of scientists, attention was paid to border control in order to ensure the registration and control of illegal migrants and refugees as well as issues of security and national interests. The integrated approach in the issue of migration is highlighted, which should include a series of measures aimed at regulating migration flows to the EU. The model of implementation of foreign experience to Ukrainian realities is proposed to the development of a national strategy for regulating migratory flows. The step-by-step implementation of each element of the model of foreign experience to the Ukrainian realities is revealed. The relationship between the EU and Ukraine is generalized within the framework of determining the main direction of the formation of Ukrainian migration policy. The main directions of migration policy in the EU countries are highlighted, namely: 1) ensuring the migration process by the general relations between the authorities and migrants, taking into account the needs and capacities of individual countries; the adaptation of migrants to the environment of the recipient country is also one of the important directions; 2) reduction of manifestations of illegal migration, elaboration of an algorithm of action for the return of an illegal migrant to the country of origin or transit; 3) introduction of new approaches in relation to the current requirements of the migration process in the border control; 4) use of measures of the European system that provides shelter to different categories of migrants; 5) the exchange of information between the recipient countries and donor countries in the migration policy.

*Ключові слова: європейський досвід, інновації, комплексні підходи, міграційні програми.
Key words: European experience, innovations, integrated approaches, migration programs.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міграційна політика держави стала одним з важливих компонентів взаємодії держави з іншими країнами, адже налагодження комунікацій дають змогу нашій країні забезпечувати національну безпеку. Але варто

зауважити, що формування міжнародної міграційної політики будь-якої держави має спиратися на активну взаємодію з такими міжнародними організаціями як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Міжнародна організація з міграції. Використан-

ня європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики істотно впливає на трансформацію таких сфер державного управління, як економіка, політика, культура, що призводить до появи нових компонентів соціальних зв'язків у суспільстві. Ключовою проблематикою є реалізація основних підходів щодо запровадження європейського досвіду внаслідок різкої інтенсифікації світових міграційних потоків, зокрема в процесах трудової та стаціонарної міграції.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові публікації, де висвітлені дослідження європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики щодо окремих країн та регіонів, досліджувались у працях вчених — Дж. Борхаса, А. Вінтерса, А. Гайдуцького, С. Дрінквотера, Дж. — К. Думонта, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновського, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Цьому питанню приділялась увага міжнародними організаціями, зокрема: Міжнародною організацією праці, Міжнародною організацією з міграції, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Світовим банком тощо. Окреслення основних тенденцій міграційної політики та національних особливостей визначили такі вчені: В. Ватаманюк, Л. Весельська, Ю. Гуменюк, Т. Драгунова, О. Заклекта, В. Колот, І. Кукурудза, Е. Лібанова, О. Малиновська, І. Майданік, О. Новікова, О. Поважний, В. Рогового, Г. Ситник, В. Скуратівський, В. Смолянук, О. Снігова та ін. Однак вивчення та запровадження європейського досвіду у реалізації національної міграційної політики потребують подальшого дослідження з метою визначення основного напрямку розширення можливостей міграційного процесу.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати досвід країн Євросоюзу у реалізації міграційної політики та визначити основні підходи, які можливо імплементувати до українських реалій в процес розробки міграційної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Європейський досвід введення міграційної політики є залежним від територіальної, економічної, політичної приналежності, що впливає на вироблення та реалізацію міграційної політики, створюючи робочі місця, розвиваючи регіони, підвищуючи продуктивність праці. Наявні програми європейських країн світу слід згрупувати у чотири категорії. Перша категорія має стимулювати зайнятість та інновації. Яскравими прикладами цього є такі країни як Нідерланди, Німеччина, Франція. Наприклад, французька програма, задіяна в 2009 р., передбачає таке: основні умови візи — є інвестиції в розмірі 10 млн дол. США, а також створення 50 робочих місць. Другою категорією є інвестиційна віза; основною її умовою є вкладення коштів у специфічний фонд, який здійснює інвестиції в економіку країни перебування. Такі програми не передбачають повернення інвестованих коштів. Така програма наявна в Сполученому Королівстві, Іспанії. Третя категорія — є візи-по-

жертвування; основною умовою отримання даної візи є пожертвування значною сумою коштів, а також здійснення великих покупок суверенних облігацій для отримання візи — Ірландії, Іспанії та Греції. Четверта категорія вимагає від інвестора вкладати свої кошти в будівництво житла для отримання візи; такі програми наявні в Ірландії, Іспанії, Португалії та Греції [1].

Характерною ознакою Європейського Союзу є міграційна політика по відношенню до мігрантів низької кваліфікації, що здебільшого прибувають із країн Азії та Північної Африки. Більшість європейців негативно ставляться до мігрантів із країн Азії та Північної Африки, тому за здебільшого державна влада в країнах Євросоюзу розробляє заходи по асиміляції мігрантів — мовні навички, отримання професій згідно з ринком праці Євросоюзу, вивчення культурні особливості європейців. Низькі темпи впровадження даної міграційної політики можуть створити соціальну напругу, що в подальшому вплине на руйнацію Шенгенської зони, а також Євросоюзу. Розуміючи комплексність питання міграційної політики, виникає потреба в розробці системи превентивних заходів щодо країн, з яких спостерігається великий потік нелегальних мігрантів. Враховуючи вищевикладене, вісім країн-членів Євросоюзу треба відновили прикордонний контроль з метою забезпечення обліку та контролю нелегальних мігрантів та біженців, для того щоб було можливо надавати медичну та соціальну допомогу. Європейські країни дотримуються різних підходів у контролі нелегальної міграції, тому як вони ставлять питання до власної безпеки і національних інтересів на перше місце, внаслідок чого відсутній уніфікований підхід.

До комплексного підходу в питанні міграції має бути низка заходів, спрямованих на: прийом мігрантів, що мають статус біженців з прикордонних країн із належним рівнем безпеки (розділяючи відповідальність та міграційні ліміти, можливо знизити навантаження на країну, при щорічному прийомі мігрантів); жорсткий контроль на кордонах і надання фінансової допомоги країнам-реципієнтам з великою долею нелегальних мігрантів та мігрантів зі статусом біженців; впровадження програми фінансової політики для реалізації комплексної стратегії щодо біженців, адже наявні політичні і гуманітарні наслідки, економічні втрати; використання фінансових інструментів (Пакет макрофінансової підтримки й Європейський стабілізаційний фінансовий механізм (EFSM); імплементація заходів по підтримці міграційної політики в межах Європейської агенції з підтримки держав-членів в області політики надання притулку (EASO) повинна застосувати Єдину європейську процедуру надання притулку і виробити механізм переміщення визнаних біженців [2].

Вдосконалення якості міграційної політики досягається завдяки поглибленому співробітництву з більш розвиненими країнами, зокрема для України є пріоритетом співпраця з країнами Євросоюзу в питаннях обміну інформацією, вдосконалення міграційного законодавства, реєстрації мігрантів, уніфікації документів, залучення у суспільство нових мігрантів, ліквідація каналів нелегальної міграції [3, с. 316].

Хоча внаслідок співпраці між країнами Євросоюзу та Україною посилюються міграційні настрої серед населення, але спостерігаються й позитивні результати:

1) лібералізація відносин між країнами Євросоюзу та Україною в отриманні дозволів на працевлаштування та зниження нелегальної міграції;

2) внаслідок тісної співпраці між країнами-реципієнтами та Україною можливо встановити гарантії щодо працевлаштування трудових мігрантів відносно їх кваліфікаційного рівня, що в свою чергу, вплине на підвищення їх знань та досвіду за кордоном, які можуть стати в нагоді в Україні;

3) також позитивним ефектом для трудових мігрантів є соціальне страхування, медичне страхування та посилення соціального захисту з боку країни-реципієнта [4, с. 98]. Тому в межах реалізації міграційної політики необхідно брати до уваги закордонний досвід, зокрема країн Євросоюзу. Важливою складовою цього процесу має стати не тільки ідентифікація, стимулювання найбільш бажаних категорій іммігрантів та рееміграція українців, а також узгодження із соціальною політикою та державною політикою зайнятості. Тому державний контроль у напрямі міграційних процесів має сприяти зниженню факторів щодо масового виїзду населення України та великої кількості нелегальних мігрантів.

Проблемними питаннями міграційних процесів України мають виступати процеси лібералізації візового режиму, внаслідок чого було підписано двосторонній "Плану дій". Процес лібералізації візового режиму був розділений на дві частини — перша частина (правовий та інституційний), друга частина (демонстрація здатності контролю нелегальної міграції). Сам процес лібералізації візового режиму пов'язаний різними технічними заходами, які не були напряму прив'язані до довгострокових пріоритетів національної політики. Рівень запровадження реформ згідно зі стандартами та нормами Євросоюзу мають відповідати наступному: 1) вирішення питання постійної міграції українських громадян до країн Євросоюзу; 2) запровадження економічних та політичних підходів щодо зниження довгострокової демографічної несприятливої перспективи, яка буде одним з пріоритетів державної міграційної політики.

Можна надати приклад міграційної політики відносно українських громадян, що проживають за кордоном на прикладі Польщі. Проведення міграційної політики в Польщі відносно головних запитів Євросоюзу зумовило сконцентрувати основні зусилля на таких чинниках — умови в'їзду іноземців, боротьба з нелегальною міграцією, запровадження найсуворіших заходів контролю. Але в той самий час позитивними рисами міграційної політики Польщі було стимулювання повернення польських громадян із-за кордону та залучення трудових мігрантів до місцевого ринку. Україна зіткнулася з даними проблемами. Перед нашою державою стоїть питання зупинення триваючої еміграції населення працездатного віку та необхідності вирішення демографічних і трудових потреб [5].

Згідно з дослідженнями директора Українського інституту публічної політики Віктора Чумака основною проблемою спроможності українських законодавців регулювати та адаптувати міграційні процеси до європейських стандартів полягає у різних моделях управління міграцією всередині виконавчої влади [6, с. 5]. Перш

за все, однією з вимог Євросоюзу є амбівалентне ставлення до заснування Державної міграційної служби України. В більшості європейських країн міграційні служби входять до складу МВС (Австрія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Білорусь, Румунія, Словаччина, Туреччина, Франція, Чехія) або є самостійним органом, робота якого координується Міністром внутрішніх справ (Іспанія, Португалія, Угорщина). Міграційна служба є самостійним органом у Данії, Естонії, Швеції [7, с. 226].

Всі спільні зусилля країн Євросоюзу зосереджуються на збереженні досягнутих результатів та створенні навколишнього середовища, для того щоб всі досягнуті домовленості були виконані та забезпечували функціонування Шенгенської системи. Варто приділити увагу Стокгольмській програмі, що функціонувала на момент набуття Лісабонської угоди, яка також формувала деякі з функцій міграційної політики Євросоюзу. Відповідно (ст. 68), Рада Європейського союзу отримала можливість визначати напрями розвитку законодавства та планувати заходи у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції. Прийняття п'ятирічних програм країнами Євросоюзу не відносяться до їх чинного законодавства та не є обов'язковим для виконання, хоча в них зазначені основні напрями спільної міграційної політики, інструменти досягнення цілей, формування нових нормативно-правових актів. Варто брати до уваги Послання Єврокомісії в сфері міграції, що після 1999 року було оприлюднено широкому загалу. Вони мають пропозицію відносно спільних рішень, дослідження та аналізу ситуації, визначення оцінки імплементації прийнятого законодавства. Особливостями прийняття рішення в країнах Євросоюзу — є формування ініціатив, що можуть не завжди підтримуватись країнами-членами, а кінцеве рішення приймається внаслідок постійних дискусій, останнє рішення щодо змін у чинному законодавстві Євросоюзу може відрізнятися від первинного.

Аналізуючи модель адаптації стандартів ЄС до українських реалій в процес подальшої розробки міграційної політики на рисунку 1, варто зауважити її комплексний підхід до вирішення питань міграційної політики та її використання в українських реаліях.

В основі моделі лежить жорсткий контроль на кордонах, прийом мігрантів згідно наявних міграційних та соціальних програм, фінансова допомога (побудова центрів по роботі з біженцями та нелегальними мігрантами), адаптація фінансової політики по відношенню збільшення чи зниження міграційних потоків до країн Євросоюзу.

При розробці програм у напрямі міграційних процесів органи влади Євросоюзу користуються категоризацією міграційних програм, що поділяються на інвестиційну міграцію, міграцію пов'язану з побудовою нерухомості, міграція, що направлена стимулювати зайнятість та інновації, благодійна міграція. Основними пріоритетами співробітництва у міграційній політиці України по відношенню до Євросоюзу є міграційне законодавство, обмін інформацією, реєстрація мігрантів, уніфікація документів, суспільні відносини, ліквідація нелегальної міграції. Основою цієї співпраці є лібералізація відносин, працевлаштування трудових мігрантів

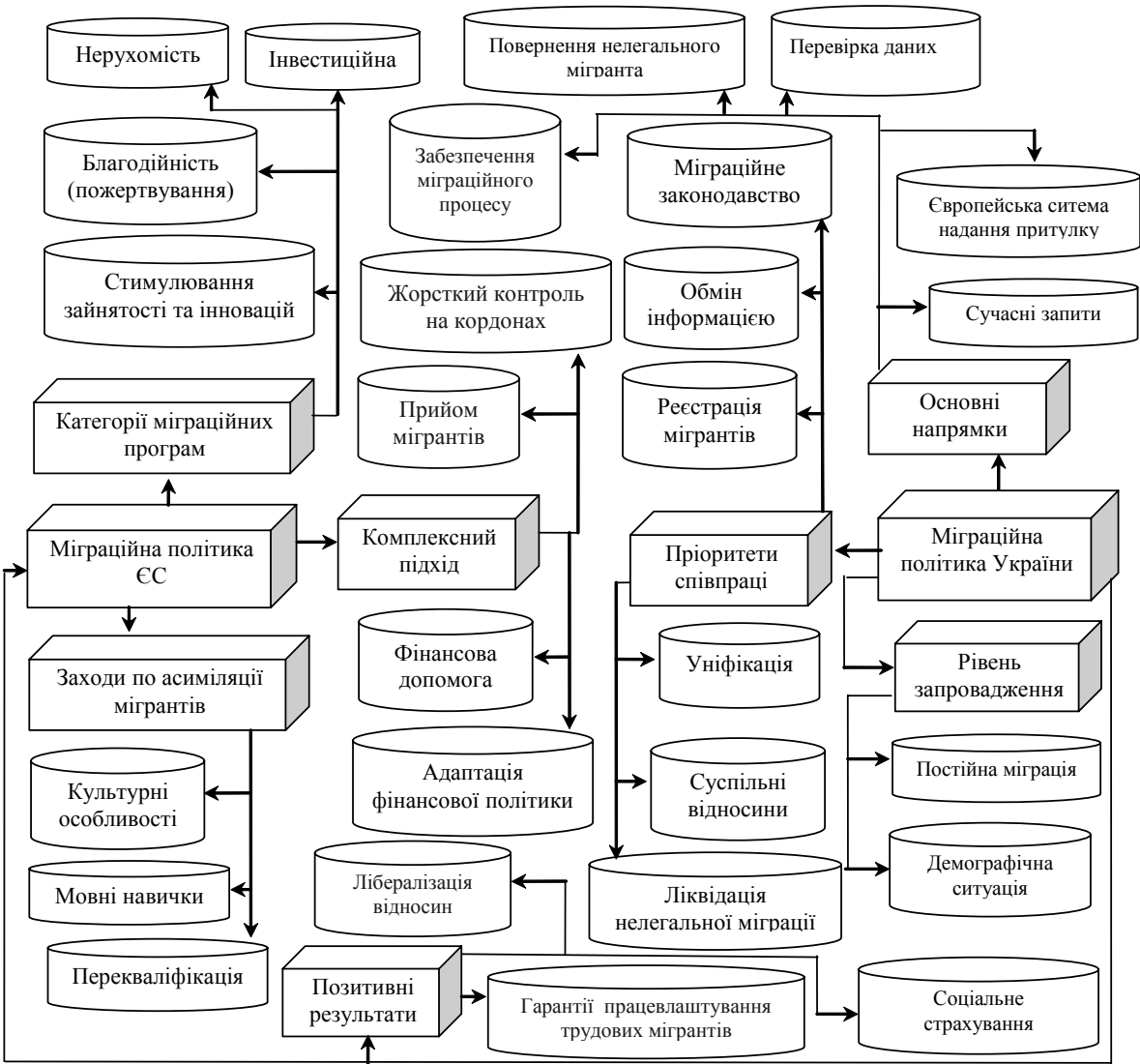


Рис. 1. Модель адаптації стандартів Євросоюзу до українських реалій в процес подальшої розробки міграційної політики

з України, соціальне страхування українських мігрантів.

Основними напрямками міграційної політики в країнах Євросоюзу є наступні: 1) забезпечення міграційного процесу загальними відносинами між владою та мігрантами, урахування потреб та можливостей окремих країн, адаптація мігрантів до навколишнього середовища країни-реципієнта також є одним із важливих напрямів; 2) зниження проявів нелегальної міграції, розробка алгоритму дій щодо повернення нелегального мігранта до країни походження чи транзиту; 3) запровадження нових підходів відносно сучасних запитів міграційного процесу в прикордонному контролі; 4) використання заходів європейської системи, що надає притулок різним категоріям мігрантів; 5) обмін інформацією між країнами-реципієнтами та країнами-донорами в міграційній політиці. Один з важливих нормативно-правових документів, що був прийнятий Європейським Союзом, був Пакт про імміграцію та притулок у момент розгортання світової фінансово-економічної кризи. Внесення певних корективів, які датуються 2011 роком, є підтвердженням щодо оновлення політич-

них напрямів міграційної політики, що враховують наслідки кризи. Основним чинником став чисельний міграційний потік з країн Південного та Східного Середземномор'я. Такі зміни висвітлюють та впливають на питання міграційної політики, відносно надання притулку різним категоріям мігрантів, перш за все ці зміни були покликані запобігти масовому нелегальному припливу економічних мігрантів. Окрім того, міграційна політика, що постійно змінюється у Євросоюзі, викликана внаслідок низки революцій в арабських країнах, стратегічному розвитку суспільства, укріплення кордонів [6; 8].

Основні гарантії, що забезпечували вільне пересування робочої сили, було зафіксовано Паризькою угодою (1952 р.) про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, а також два Римські договори щодо створення Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського економічного співтовариства (1957 р.). Але норми фактично набули сили у 1960-ті рр. згідно з Приписом Ради європейських співтовариств від 15 жовтня 1968 р., де зазначалося, що "мобільність робочої сили в рамках Співдружності має бути одним із засобів, який гарантує працівникові мож-

ливість покращити умови життя та праці, і сприяти його соціальному розвитку, і водночас допомагати забезпеченню потреб економіки держав-членів" [9]. Основними міжнародними документами що регулювали питання по трудових мігрантів належать — Конвенція про зловживання в галузі міграції та про забезпечення трудящим мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення (1975 р.), Європейська соціальна хартія (1961 р.), Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудових мігрантів і членів їх сімей (1990 р.), Конвенція Міжнародної організації праці про трудових мігрантів (1949 р.) [10].

ВИСНОВОК

Підводячи підсумки європейської міграційної політики варто сказати про її неоднозначність в питаннях визначення національних інтересів кожної з країн-членів Євросоюзу. Наукові дослідження в напрямі врегулювання питань нелегальної міграції та розробки відповідних заходів міграційної політики країн-членів Євросоюзу знаходяться на національному рівні кожної з країн Євросоюзу та є одним з головних векторів політики Євросоюзу в цілому, тому як вся його економіка спирається не на матеріальні ресурси, а людський потенціал. Подальша інтеграція України до країн-членів Євросоюзу вимагає від неї гармонізацію нормативно-правової бази, зокрема відносно міграційної політики. На початковій стадії вирішення основних проблем в напрямку міграційної політики в процесі інтеграції України до Євросоюзу, дозволить знизити масовий виїзд українців до країн-членів Євросоюзу та стати активними учасниками нелегального міграційного руху до більш розвинених країн-членів Євросоюзу. Також варто було б взяти до уваги визначення українцями вільного переміщення до країни Євросоюзу, що підпадає під соціально-економічні процеси в Україні, тобто є тотожним до можливості підвищити свій рівень життя та добробут.

Література:

1. Стаканов Р.Д. Механізм реалізації міграційної політики [Електронний ресурс] / Р.Д. Стаканов. — 2016. — Режим доступу: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2016/2016_5/5.pdf
2. Пробоїв О.А. Напрями подолання міграційної кризи в країнах ЄС і врегулювання потоків нелегальної міграції: Економіка та суспільство. — 2017. — №8. URL: <http://economyandsociety.in.ua>
3. Павлова В.О. Формування міграційної політики України в поєднанні з міжнародною трудовою міграцією / В.О. Павлова // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 72. — 2014. — С. 309—316.
4. Малиновська О. Повернення українців в Україну як стратегічне завдання міграційної політики держави / О. Малиновська // Українознавчий альманах. — Вип. 7. — 2012. — С. 98—101.
5. Євроінтеграція України: досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу: https://dif.org.ua/uploads/pdf/1407765948_3132.pdf
6. Віктор Чумак, Пьотр Казьмеркевіч, Андрій Стародуб, Олександр Сушко. Реформи у міграційній сфері: українські потреби та польський досвід. — К.: Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2010. — 40 с.

7. Новік В.О. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні. — К.: Компанія ВАІТЕ, 1999. — 246 с.

8. Гречко О. Концептуальні засади у державної міграційної політики України / О. Гречко // Політичний менеджмент. — 2011. — № 6. — С. 73—81. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2011_6_11

9. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України / О.А. Малиновська. — К.: НІСД, 2014. — 48 с.

10. Лісовська М.М. Захист прав трудових мігрантів: європейський досвід Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини: матер. регіон. наук.-практ. конф., 7 квіт. 2017 р. — С. 73—77.

References:

1. Stakanov, R.D. (2016), "Mechanism for the implementation of migration policy", available at: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2016/2016_5/5.pdf (Accessed 20 Nov 2018).
2. Proboiv, O.A. (2017), "Directions to Overcoming the Migration Crisis in EU Countries and Regulating Flows of Illegal Migration: Economics and Society", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 8, available at: <http://economyandsociety.in.ua> (Accessed 20 Nov 2018).
3. Pavlova, V.O. (2014), "Formation of the migration policy of Ukraine in conjunction with international labor migration", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, vol. 72, pp. 309-316.
4. Malynov's'ka, O. (2012), "Return of Ukrainians to Ukraine as a strategic task of the country's migration policy", *Ukrainoznavchij al'manakh*, vol. 7, pp. 98-101.
5. Fond "Demokratychni initsiatyvy imeni Il'ka Kucheryva" (2014), "Eurointegration of Ukraine: the experience of neighbors and the prospects of the association of society", available at: https://dif.org.ua/uploads/pdf/1407765948_3132.pdf (Accessed 20 Nov 2018).
6. Chumak, V. Kaz'mierkievich, P. Starodub, A. Sushko, O. (2010), *Reformy u mihratsijnij sferi: ukrains'ki potreby ta pol's'kyj dosvid* [Reforms in the migration field: Ukrainian needs and Polish experience], *Instytut Yevro-Atlantychnoho spivrobitnytstva*, Kyiv, Ukraine.
7. Novik, V.O. (1999), *Derzhavna polityka i rehulivannia imihratsijnnykh protsesiv v Ukraini* [State policy and regulation of immigration processes in Ukraine], *Kompaniia VAITE*, Kyiv, Ukraine.
8. Hrechko, O. (2011), "Conceptual bases in the state migration policy of Ukraine", *Politychnyj menedzhment*, vol. 6, pp. 73—81.
9. Malynov's'ka, O.A. (2014), *Mihratsijna polityka Yevropejs'koho Soiuzu: vyklyky ta uroky dlia Ukrainy* [European Union Migration Policy: Challenges and Lessons for Ukraine], *NISD*, Kyiv, Ukraine.
10. Lisov's'ka, M.M. (2017), "Defending the rights of migrant workers: European experience", *Yevropejs'ki ta mizhnarodni pidkhody do zakhystu prav liudyny: materialy rehional'noi naukovo-praktychnoi konferentsii* [European and international approaches to the protection of human rights: materials of the regional scientific and practical conference], 7 Apr. pp. 73—77.

Стаття надійшла до редакції 29.11.2018 р.

М. Г. Орел,
к. держ. упр., докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові України,
головний вчений секретар наукової установи ГО "Академія національної безпеки"

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.95

АКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ КОНЦЕПТУ "СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВИ" У КОНТЕКСТІ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА В ІСТОРІЇ НАУКОВОЇ ДУМКИ

М. Orel,
PhD (Public administration), doctoral candidate Of the Department of globalistics, European integration
And the national security, National Academy of Public Administration, The President of Ukraine,
Chief Scientific secretary of the scientific Institution of the Public organization "Academy of National Security"

AXIOLOGICAL ASPECT OF THE CONCEPT OF "STATE SUSTAINABILITY" IN THE CONTEXT
OF PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONS IN THE SPHERE OF SECURITY
AND IN THE HISTORY OF SCIENTIFIC THOUGHT

У статті акцентується увага на тому, що стійкість держави має розглядатися у контексті її спроможності щодо виконання функціональних завдань з питань забезпечення безпеки соціуму та як абсолютна цінність. Виконано аналіз широкого спектру ідей, підходів, висновків та рекомендацій щодо ціннісних аспектів вирішення проблеми забезпечення стійкості держави та доведено, що вона залишається визначальним суб'єктом у всіх сферах життєдіяльності, а рішення щодо стану її стійкості необхідно приймати на основі аналізу динаміки її функціонування, яку можна охарактеризувати за допомогою параметрів, вихід яких за деякі допустимі межі, призводить до невиконання функцій держави у сфері безпеки. Встановлено, що стійкість держави залежить від середовища її функціонування та якості управління, тому її забезпечення має бути пріоритетом суб'єктів публічного управління, а серед факторів, які здійснюють вплив на стійкість, зокрема, географічне розташування, менталітет народу, особливості формування провладної еліти, специфіка державного устрою, єдність інституціональних елементів її організації, що зумовлює різні рівні складності дослідження стійкості держави та використання різних критеріїв щодо її оцінювання, вибір яких залежить від національного менталітету та традицій. Обґрунтовується положення, про недопустимість практичної реалізації тези про необхідність зменшення ролі держави у всіх сферах суспільного життя, якщо розглядати її у контексті забезпечення національної безпеки, що передумовою забезпечення стійкості держави є зорієнтованість її інститутів на збереження та розвиток цінностей суспільства, що передбачає виконання низки завдань, спрямованих на реалізацію її головної мети — забезпечення безпеки соціуму, тобто поняття "стійке публічне управління" має розглядатися синонімічним до поняття "безпечний розвиток", а визначальне значення для унеможливлення ризиків руйнації держави набуває ефективність публічного управління.

The article focuses on the fact that the sustainability of the state should be considered in the context of its ability to perform functional tasks on the safety of society and as an absolute value. An analysis of a wide range of ideas, approaches, conclusions and recommendations regarding the value aspects of solving the problem of ensuring state sustainability and proved that it remains the determining

entity in all spheres of life, and the decision on the state of its sustainability must be taken on the basis of an analysis of the dynamics of its functioning, which it is possible to characterize with the help of parameters, the output of which for some allowable limits, leads to non-fulfillment of state functions in the sphere of security. It was established that the sustainability of the state depends on the environment of its functioning and the quality of management, therefore its provision should be a priority of the subjects of public administration, and among the factors that influence the sustainability, in particular, the geographical location, the mentality of the people, the peculiarities of the formation of the pro-government elite, the specifics the state structure, the unity of the institutional elements of its organization, which determines different levels of complexity of the study of state sustainability and the use of various criteria for its evaluation, the choice of which depends From national mentality and traditions. The provision is grounded on the inadmissibility of the practical implementation of the thesis of the need to reduce the role of the state in all spheres of public life if considered in the context of ensuring national security, which is a prerequisite for ensuring the sustainability of the state is the orientation of its institutions for the preservation and development of the values of society, that is, the notion of "sustainable public administration" should be considered synonymous with the concept of "safe development", aimed at the realization of its main goal — to ensure the safety of society, and crucial for the elimination of the risks of the destruction of the state becomes the effects public administration.

Ключові слова: стійкість систем, стійкість держави, місія держави, сенс (мета) держави, національна безпека, суб'єкти публічного управління, національна безпека, дестабілізація держави.

Key words: sustainability of systems, sustainability of the state, state mission, meaning (purpose) of the state, national security, subjects of public administration, national security, destabilization of the state.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ ЗАВДАННЯМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Невизначеність, системність, динамічний характер чинників, які визначають політичні, економічні, соціальні, культурно-історичні умови та тенденції формування середовища функціонування сучасних держав, актуалізували необхідність вирішення проблеми забезпечення їх стійкості у контексті спроможності щодо ефективного виконання завдань у сфері безпеки. Філософи, соціологи, політологи та представники інших галузей знань традиційно приділяють багато уваги визначенню ролі та головної мети держав, з'ясуванню чинників, які здійснюють вплив на стійкість їх функціонування. Проте, незважаючи на зростання переліку та рівня "гібридних" загроз життєдіяльності сучасних держав, напруги у міждержавних стосунках, цього не можна стверджувати щодо вивчення проблеми забезпечення стійкості держави у контексті забезпечення національної безпеки у проблемному полі наукової галузі публічного управління та адміністрування. Однією із передумов вирішення цієї проблеми є осмислення аксіологічного аспекту концепту "стійкість держави" у контексті функцій публічного управління у сфері безпеки та в історії наукової думки, яке, в свою чергу, є визначальною гносеологічною складовою теоретичних засад підвищення ефективності вказаного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сьогодні поняття "стійкість держави" часто використовуються політиками, науковцями, експертами при оцінюванні стану справ у різних сферах її життєдіяльності. Проте, як свідчить виконаний нами аналіз, широке використання цього поняття далеко не є свідченням наявності у них сучасних уявлень та переконань про стійкість держави як абсолютну цінність. Те ж саме можна стверджувати й щодо оцінок стійкості держави у контексті ефективності виконання функціональних завдань суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки і, навпаки, що свідчить про відсутність релевантної інформації, яка б дозволяла зменшити рівень невизначеності у процесі прийняття тих чи інших управлінських рішень. Держава є надскладною соціальною системою, тому й дослідженню різних аспектів її стійкості та безпеки суспільного розвитку присвятили свої праці, зокрема: Аристотель, Г. Гегель, Т. Гоббс, Дж. Локк, В. Маньков, Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук, В. Горбулін А. Качинський, П. Щедровицкий, Ю. Хабармас, Ж. Бодрійяр, В. Липинський, П. Рабінович, М. Алексєєв, Г. Гегель, Т. Гоббс, Дж. Локк, В. Петров, С. Селіванов, В. Левашов, М. Чаплигін, О. Станкевич, О. Райков, Ю. Оборотов, М. Мартін, С. Курін, В. Воробьев, Ю. Волков, Г. Еллінек [1—27]. Разом з тим невизначеність, системність, динамічний характер чинників, які визначають умови та тенденції формування безпечного середовища функціонування держави, актуалізували необхідність подальшого дослідження аксіоло-

гічного аспекту концепту "стійкість держави" у контексті функцій публічного управління у сфері безпеки.

МЕТА СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті (постановка завдання) є дослідження аксіологічного аспекту концепту "стійкість держави" у контексті функцій публічного управління у сфері безпеки та в історії наукової думки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні у науковій літературі можна знайти досить широкий спектр ідей, підходів, висновків та рекомендацій щодо різних аспектів вирішення проблеми забезпечення стійкості держави. Проте ця проблема з урахуванням виконання державою функціональних завдань щодо забезпечення національної безпеки, до цього часу не привертала належної уваги науковців. Тому переліки параметрів та характеристик, за допомогою яких пропонують оцінювати стійкість держави, як правило, визначають поза межами контексту виконання нею завдань у безпековій сфері, що, безумовно, знижує наукову і практичну цінність висновків та рекомендацій для суб'єктів публічного управління та адміністрування. На наш погляд, певною мірою передумовою усунення цього недоліку має бути дослідження аксіологічного аспекту стійкості держави у контексті її функцій у безпековій сфері та аналіз уявлень філософів, соціологів, представників інших галузей знань, які у різні часи та епохи досліджували вказану стійкість, безпеку держави та соціуму.

Передусім варто зазначити, що у науковому середовищі досі точаться дискусії щодо трактування сутності феномену явища, яке інтерпретують поняттям "безпеки" та оптимального переліку завдань держави у безпековій сфері. Так, прихильники ліберальних підходів щодо організації суспільно-політичного життя намагаються максимально обмежити ці завдання. Прихильники політичного реалізму, тобто послідовники Н. Макіавеллі, Т. Гоббса та Г. Моргентау, навпаки, схильні до максимально можливого розширення завдань держави у сфері безпеки. Разом з тим, як правило, безпека часто інтерпретується як комплексна характеристика взаємовідносин (взаємодії) між елементами соціальної системи або як об'єктивно-суб'єктивна оцінка зовнішніх та внутрішніх умов, які формують середовище її функціонування, а в тих чи інших уявленнях про неї, може акцентуватися увага на стані захищеності системи, на результатах діяльності інститутів, які забезпечують її життєздатність, на сукупності чинників, від яких залежить безпека держави та ін. [1—4]. При цьому акцентується увага на важливості адекватного та оперативного реагування на загрози зниження ефективності взаємодії суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, з огляду на те, що ці загрози здійснюють суттєвий вплив на стійкість функціонування держави, як соціальної системи [2; 3; 5—7]. Тому є всі підстави стверджувати: якщо сутність феномену "безпеки" розглядати у контексті аналізу стійкості держави, то вона є характеристикою умов та тенденцій її еволюційного розвитку, за якого забезпечується функціонування держави, яке відповідає її природі, та певна захи-

щеність від небезпек, які генеруються у процесі її взаємодії з внутрішнім та зовнішнім середовищем. Це означає, що рішення щодо рівня безпеки держави необхідно приймати з огляду на результати аналізу динаміки її функціонування, яку можна охарактеризувати за допомогою параметрів, вихід яких за деякі допустимі межі, призводить до невиконання функцій держави у сфері безпеки, а в критичних ситуаціях навіть до втрати її стійкості і, як наслідок, до руйнування. Серед цих функцій, зокрема: визначення пріоритетів у сфері безпеки; координація зусиль суб'єктів державної влади у безпековій сфері; сприяння реформам, які забезпечують стабільний рівень безпеки в суспільстві.

Держава продовжує залишатися визначальним суб'єктом у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі безпековій. Тому сьогодні навіть у провідних країнах світу активізувалися спроби модернізації організаційних структур держави за допомогою яких людство впродовж віків навчилося забезпечувати консолідацію в соціумі, управляти його розвитком, стимулювати його до безпечної діяльності. Це зумовлює й відповідні завдання щодо підвищення ефективності систем публічного управління та адміністрування при вирішенні функціональних завдань держави у безпековій сфері, зокрема, шляхом оптимізації організаційно-функціональної структури бюрократичного апарату цих систем. Разом з тим, висловлюються думки, з якими ми не можемо однозначно погодитися, наприклад, П. Щедровицького, що держава, мовляв є персонажем історичного процесу, який відходить у минуле [8], а на думку Ю. Хабермаса, відомого творця теорії комунікативної дії, якого не без підстав називають спадкоємцем І. Канта, національна держава для багатьох груп населення стає хибним видом єдності нездатним ефективно діяти в сучасних умовах [9]. Досить скептичною щодо ролі сучасної держави у безпековій сфері є також думка представника філософії постмодерну Ж. Бодрійяра. "Сучасна епоха є ерою гіперреальності, коли надбудова визначає базис, коли з одного боку, суспільні інститути, в тому числі і держава, зорієнтовані на захист громадян від збитків, нещасних випадків, безробіття тощо, тобто спектр гарантій індивідуальної безпеки максимально розширюється, але водночас розширюється і сфера контролю та можливостей влади, внаслідок чого така "турбота" держави щодо безпеки громадян стає загрозою для них самих" — стверджує він [10]. На наш погляд, це лише підтверджує актуальність розгляду аксіологічного аспекту концепту "стійкість держави" у контексті її функцій у сфері безпеки, тобто її суспільної цінності.

На нашу думку, на вітчизняних теренах вперше системне дослідження ролі та місця національних цінностей у формуванні та функціонуванні держави і системи державного управління у сфері національної безпеки, їх взаємозв'язок з національними інтересами та цілями, а також обґрунтування принципових засад механізму формування та взаємоузгодження інтересів особи, суспільства і держави у контексті забезпечення їх безпеки, виконав Г. Ситник [3, с. 85—149]. Він також дійшов висновку, з яким важко не погодитися, що усвідомлення безпеки як суспільної цінності має визначати зміст діяльності сучасних держав пріоритетами якої, зокрема, є

створення умов, сприятливих для збереження національних цінностей, врахування еволюційних законів суспільного розвитку, вибір національних стратегій, які дозволяють гармонізувати його соціальні, економічні, політичні та гуманітарні аспекти, суперечливість та взаємозалежність національних, групових та особистісних інтересів [5].

Щодо аксіологічних аспектів дослідження сутності держави, то першим, хто на вітчизняних теренах, запропонував розглядати її як перманентну та абсолютну цінність був В. Липинський [11]. Другий напрям досліджень ціннісних характеристик держави започаткував П. Рабінович, який є прихильником ідеї відносної цінності держави і пов'язує її із соціальною сутністю [12]. Очевидно, другий напрям досліджень аксіологічних аспектів сутності держави значно звужує сферу її діяльності, оскільки не дозволяє системно розглядати та поєднувати різні її ціннісні характеристики в інших сферах діяльності, у тому числі безпековій і певною мірою ігнорує значення стійкості держави як суспільної цінності. Крім того, при всій очевидній важливості проблемних питань розбудови соціальної держави, насправді базовою передумовою їх вирішення є передусім забезпечення її стійкості, тобто здатності до виживання в сучасних умовах, при здійсненні внутрішніх перетворень, модернізації систем управління та змінах політичного керівництва. Тому більшою мірою ми прихильники ідеї В. Липинського, тобто схильні розглядати національну державу як абсолютну цінність, що зумовлює необхідність здійснення відповідних заходів щодо забезпечення її стійкості.

У контексті сказаного заслуговують на увагу роботи Н. Алексеєва, який розглядаючи ціннісні характеристики держави виокремлював [13, с. 583—602]: природні фактори (географічне розташування, менталітет народу та ін.); особливості провладної еліти (її природа, єдність, принципи самоорганізації); специфіку державного устрою (організуючі начала, які поєднують нормативну та атрибутивну сфери державного життя); організуючий порядок, як єдність статичного (ідеології), динамічного (функцій і режимів держави) та інституціонального (конституція, ступінь поєднання єдиновладдя з колегіальністю та ін.).

Досить системно стійкість функціонування держави розглядав Г. Гегель, уявлення якого щодо неї ґрунтувалося на цілісному розумінні державно-політичного устрою та правових засад стійкості безпеки, від яких, на його думку, вона в першу чергу залежить. Він, зокрема, акцентує увагу на: необхідності підпорядкування частини державного організму цілому (сюзерену); особливостях взаємовідносин держави та релігії (сферою релігії є внутрішня налаштованість, її зміст є тайною, а держава реалізує себе у формі наявних правових обов'язків, тому релігійний фанатизм, як і політичний, виступають проти будь-якого державного устрою — стверджує Г. Гегель); співвідношенні моралі та політики (благо держави має зовсім інше підґрунтя, ніж благо індивіду, оскільки принципами її діяльності є не абстрактні моральні заповіді, а конкретні політико-правові норми); пріоритети забезпечення безпеки держави, як умови гарантування безпеки індивіда (держава має особливий характер цілісності, тому може вимагати, щоб життя індивідів

були принесені в жертву загальним інтересам, а злочини проти безпеки держави, є найнебезпечнішими, оскільки їх наслідком, зрештою, стане загроза безпеці індивіду) [14].

На думку, Т. Гоббса, який, як вважається був один із перших, хто виконав системний аналіз проблем безпеки і виживання держави, суспільства та індивіда, найбільш небезпечними для суспільства та держави є чинники, які є наслідком недосконалості конституювання державної влади, які, зокрема, можуть призвести до вимушеної відмови короля від всієї повноти влади, необхідної для захисту безпеки держави, а також заклоти (поведінку людей схильних до радикальних змін та заворушень він порівнює з нетерпимістю хворого на коросту, який роздирає себе власними нігтями, допоки біль не стає нестерпним), а також, що особиста безпека досягається тільки у сфері соціального загального, владою і силою абсолютного суверена, що лише тією мірою, якою він забезпечує своїм підданим життя і безпеку, можна розраховувати на той чи інший рівень досягнутого при його правлінні добробуту, а відтак забезпечення безпечних умов розвитку суспільства зумовлює місію держави та сенс (мету) державної влади (влади сюзерена) [15].

Цікавими є й думки Дж. Локка, який вважав, що коли держава перестає гарантувати безпеку громадян або сама стає джерелом небезпеки для них, вони повинні мати право і можливість забезпечити свій захист від її дій, гарантуючи собі таким чином найважливіші права, і, як логічний висновок: народ має право відібрати владу у тих, хто буде нехтувати його інтересами та вручити її гідним довіри, тобто цінністю є не стільки безпека держави, як індивідуальна свобода, адже безпека держави досягається тільки за умов забезпечення безпеки індивідів [16]. Варто зазначити, що незважаючи на очевидний парадокс: народ, який має право скасовувати владу, якщо вона нехтує інтересами його безпеки, може здійснити це право, але це повертає суспільство до стану "війни всіх проти всіх", тобто стану, який характеризується абсолютною відсутністю безпеки, уявлення Дж. Локка про безпеку індивіда та держави знайшла подальше обґрунтування в ліберальних теоріях.

Досить ґрунтовним є дослідження В. Петрова та С. Селіванова, які застосовуючи системний підхід, зокрема, виокремили три типи стійкості держави: статичну, функціональну та динамічну, розробили математичну модель перехідних процесів нестійких однокомпонентних державних утворень і у цьому контексті проаналізували дію закону геополітичного аттрактора та інших політологічних законів [17]. На їх думку, стійкість держави — це передбачуваність її поведінки, яка залежить від зовнішнього середовища, внутрішніх змін у державі та управління, тобто її характеристики визначаються особливістю середовища, держави та характеристиками систем управління нею, що дозволяє або забезпечити стійкість процесів, що відбуваються, об'єктивно нестійких без управління або може викликати втрату стійкості об'єктивно стійких процесів через неспроможність управління [17, с. 475—476]. Вони також акцентують увагу на тому, що характеристики типів стійкості держави: статистичної, з якою пов'язують стан рівноваги (покою) її структур; функціональної, коли

здійснювані функції держави та параметри, не виходять за свої межі під впливом зовнішніх збурень; динамічної, коли без суттєвих збоїв має місце поліпшення виконання функцій та структур держави, є важливими при аналізі етапів життєвого циклу держав: зародженні, інтенсивного розвитку, стагнації (застою), деградації та загибелі [17, с. 269].

Розглядаючи чинники, від яких залежить соціально-політична стійкість суспільства В. Левашов акцентує увагу на зростанні ролі зовнішніх процесів і умов у його розвитку та зазначає, що поняття "стійкість" держави існує у діалектичній єдності з поняттям "нестійкість", екстремумом якої є криза суспільства аж до його розпаду, що, виходить з структури сфер суспільного життя, соціальна стійкість складається із соціально-економічної, соціально-політичної, соціально-ідеологічної та соціально-психологічної стійкості, а також здійснює порівняння динаміки соціально-політичної та соціально-економічної стійкості [18].

На думку Н. Чаплигіна, сьогодні можна вести мову тільки про початковий етап розробки проблеми забезпечення стійкості держави, а вибудовування системи забезпечення стійкості держави не може відбуватися тільки в рамках формально-юридичного підходу та пропонує розглядати чотири рівні дослідження стійкості держави (перший, передбачає виокремлення як основного "суб'єкту стійкості" політичного лідера або керівної еліти; другий — специфічний тип політичної системи; третій — держави, як територіальної спільноти з проживаючим в ній народом і четвертий — макросоціальну спільноту з характерним культурним кодом) [19, с. 111—112], а А. Станкевич, досліджуючи основні фактори стійкого розвитку систем стверджує, що велика кількість культур, релігій, особливості менталітету населення, рівень освіти та розвитку є визначальними факторами соціальної стійкості [20].

У своєму дослідженні О. Райков стверджує, що поняття "стійке державне управління" є метафоричним, тобто таким, яке не має загальноприйнятого та однозначного визначення як раціональне, вважає, що його можна розглядати синонімічним до поняття "безпечний розвиток", а також робить висновок про доцільність екстенціонального виділення фактору розвитку інформаційної сфери, як одного із основних індикаторів, через який визначається і вербально представляється стан стійкого державного управління та безпеки розвитку суспільства та переконаний, що велике значення для стійкості управління соціальними системами мають, зокрема, такі фактори як рівень та швидкість наведення інформаційного порядку в об'єктах управління, число, розмір, організованість та змістова значимість керованих компонентів об'єктів, величина та швидкість нагнітання інформаційного шуму, у тому числі й суперечливої інформації [21].

Досліджуючи проблематику аксіосфери держави Ю. Оборотов стверджує, що в авторитарній державі ціннісний сенс полягає в тому, що вона визначає обсяг свободи особистості, а в демократичній ціннісний сенс в тому, що держава забезпечує свободу особистості та акцентує увагу на тому, що проблематика стійкості держав тісно пов'язана зі спробами класифікувати держави в залежності від ефективності на сильні, слабкі та

такі, які розпалися та розпадаються [22, с. 225]. Оскільки ні одна держава одночасно не функціонує у всіх сферах однаково добре чи однаково погано, її розпад не пов'язаний з одночасним неефективним функціонуванням усіх її інститутів, визначальне значення набуває здатність держави ефективно функціонувати впродовж тривалого часу, що є важливою перешкодою на шляху руйнації систем управління та розвалу держави [22, с. 229], а М. Малек стверджує, що держави, які розпадаються, як правило, не володіють необхідною стійкістю за такими критеріями як легітимність влади, ефективність інститутів та інші, які досить важко оцінити, оскільки вони значною мірою залежать від національного менталітету та традицій, а серед причин втрати стійкості держави називає зростання ролі недержавних та псевдодержавних утворень у сфері безпеки, коли питання забезпечення безпеки де-факто стає справою пересічних громадян [23].

Окремої уваги заслуговують дослідження С. Куріна та В. Воробьева, які використовуючи системний підхід та метод діагностики "хвороб", який вони вперше застосували до системи управління державою, визначили еталони її успішного функціонування та чинники, які зумовлюють виникнення криз і конфліктів у державі та у її взаємодії з оточуючим середовищем [24], а також Ю. Волкова, який ґрунтовно проаналізував наукові аспекти реалізації ідеї "хвороб" та "смерті" держави в історії філософсько-соціологічної думки [25].

Аристотель, який розглянув низку питань про утворення держави, види і форми державного устрою, інституції та основний зміст їхньої діяльності, запропонував три рівні стійкості держави: збереження при владі правителя, незмінність політичної системи та виживання держави [26], а Е. Еллінек, який заклав підвалини теорії правової держави, в основу якої поклав ідею свободи особистості, яку він вважав самоцінною моральною величиною та незаперечним початком політичного ладу, вважав, що вимоги обмежити публічну владу правом, які знаходять своє втілення в конституційній державі, створюють ситуацію, коли навіть державні перевороти не знищують правопорядок, а лише порушують якусь його частину, через що держава змінює правопорядок, але не ліквідує його повністю [27].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

1. Держава продовжує залишатися визначальним суб'єктом у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі безпековій, а рішення щодо стану її стійкості необхідно приймати на основі аналізу динаміки її функціонування, яку можна охарактеризувати за допомогою параметрів, вихід яких за деякі допустимі межі, призводить до невиконання функцій держави у сфері безпеки, а в критичних ситуаціях навіть до її загибелі.

2. Концепт "стійкість держави" існує у діалектичній єдності з концептом "нестійкість держави", екстремумом якої є криза суспільства, а їх співвідношення та характеристики залежить від зовнішнього середовища, внутрішніх змін у державі та якості публічного управління, яке дозволяє або забезпечити стійкість про-

цесів, об'єктивно не стійких без управління або викликати втрату стійкості об'єктивно стійких процесів через неспроможність управління. Тому забезпечення стійкості держави, як абсолютної цінності, має визначати зміст діяльності суб'єктів публічного управління пріоритетами якої, зокрема, є створення умов, сприятливих для збереження національних цінностей, врахування еволюційних законів суспільного розвитку, вибір стратегій, які дозволяють гармонізувати взаємозалежність державних, групових та особистісних інтересів.

3. На ціннісні характеристики стійкості держави здійснює вплив багато факторів, передусім географічне розташування, менталітет народу, особливості формування провладної еліти, специфіка державного устрою, єдність статичних (ідеології), динамічних (функцій і режимів держави) та інституціональних елементів її організації, що об'єктивно зумовлює різні рівні складності дослідження стійкості держави та використання різних критеріїв щодо її оцінювання, зокрема таких: легітимність влади, ефективність інститутів та інші, які значною мірою залежать від національного менталітету та традицій.

4. Стійкість України знаходиться під впливом значної кількості загроз, рівень яких постійно зростає, тому практична реалізація тези про необхідність зменшення ролі держави у всіх сферах суспільного життя, яка сьогодні часто звучить у промовах публічних політиків та знаходить відображення у наукових роботах деяких вітчизняних учених є вкрай сумнівною, якщо розглядати її у контексті забезпечення національної безпеки. При цьому визначальною передумовою забезпечення стійкості держави є зорієнтованість її інститутів, функцій та інструментів влади на збереження та розвиток матеріальних і соціальних цінностей суспільства, що передбачає виконання низки завдань спрямованих на реалізацію головної мети держави — забезпечення безпеки соціуму, тобто поняття "стійке публічне управління" має розглядатися синонімічним до поняття "безпечний розвиток", а визначальне значення набуває ефективність вказаного управління як передумова забезпечення стійкості держави та унеможливлення ризиків її руйнації.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку універсальних закономірностей, які покладені в основі дуалістичної єдності першооснов буття держави, а саме: її місії (ролі) та сенсу (мети) у контексті її спроможності виконувати завдання у безпековій сфері, як визначальної передумови створення моделі стійкого та безпечного розвитку держави, як багаторівневої ієрархічної соціальної системи.

Література:

1. Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д. Маньков. — СПб.: Политехника, 2005. — 551 с.
2. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика / [Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук]; за заг. ред. Г.П. Ситника. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. — 669 с.
3. Державне управління національною безпекою / Г.П. Ситник. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.

4. Ситник Г.П. Методологічні аспекти формування понятійно-категоріального апарату національної безпеки // Вісник НАДУ. — 2000. — вип. 2. — С. 19—27.

5. Ситник Г.П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки // Вісник НАДУ — 2011. — вип. 2. — С.25—34.

6. Ситник Г.П. Дисфункції, дефекти і дисбаланси в державному управлінні, як загрози національній безпеці / Г.П. Ситник // Науковий часопис Академії національної безпеки. — 2017. — № 3—4 (15—16). — С.10—24.

7. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 288 с.

8. Щедровицкий П.Г. Изменения в мышлении на рубеже XXI столетия: социокультурные вызовы // Вопросы философии. — 2007. — № 7. — С. 36—54.

9. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. — М.: Изд-во: Academia. — 1995. — 252 с.

10. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть / Ж. Бодрийяр. — М.: Добросвет, 2000 — 387 с.

11. Липинський В. Листи до братів — хліборобів. Повн. збір. творів, т.6, кн. 1 / Ред. Я. Пеленський. — К.-Філад.: Вид-во Ін-т Східноєвропейських досліджень НАН України. — 1995. — 470 с.

12. Рабінович П.М. Основы загалльної теорії права та держави. — Вид, 10-е, доп. — Львів: Край. — 2008. — 224 с.

13. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. — М.: "Аграф". — 1998. — 640 с.

14. Гегель Г. Основы філософії права, або природне право і державознавство: пер. з нім. / Г. Гегель; Пер. Р. Осадчук, М. Кушнір. — Київ: Юніверс, 2000. — 329 с.

15. Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного. твори: У 2 т. Т.2. — М.: Мисль, 1991. — 736 с.

16. Локк Дж. Твори: У 3 т. Т. 3. — М.: Мисль, 1988. — С. 137—405.

17. Петров В.К. Устойчивость государства / В.К. Петров, С.Г. Селиванов; [науч. ред. А.И. Селиванов]. — науч.изд. — М.: Экономика, 2005. — 496 с.

18. Левашов В.К. Социально-политическая устойчивость общества [Электронный ресурс] Сайт "Аналитик". — Режим доступу: http://rc-analitik.ru/proekty_1/ustojchivost_gosudarstv_mezhdisciplinarnyj_podhod_k_probleme/viktor_levashov_socialnopoliticheskaya_ustojchivost_obschestva/

19. Чаплыгин Н.Ю. О соотношении понятий "устойчивость", "стабильность", "безопасность" в контексте исследования устойчивости государства // Вестник международного юридического института. — № 1 (60), 2017. — С.108—116.

20. Станкевич А.А. Устойчивое развитие систем: от концепции к социальной устойчивости // Науч. вестник "Финансы, банки, инвестиции. — 2018. — № 2. — С. 174—180.

21. Райков А.Н. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы // Информационное общество. — Вып. 6. — 1996. — С. 3—13.

22. Оборотов Ю.Н. Содержание аксиосферы государства // Актуальні проблеми держави і права [збірн.наук.праць]. — Вип. 40. — 2008. — С. 223—230.

23. Малек Мартин. Распад государств и его значение для международных отношений (категори и метод теоретического анализа) // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. — 2006. — № 3. — С.84—95.

24. Курин С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика политической системы государственного управления и права / С.Я. Курин, В.П. Воробьев. — М.: Изд-во "МГИМО (У) МИД России. — 2009. — 472 с.

25. Волков Ю.К. Идея "болезней" и "смерти" общества и государства в истории философско-социологической мысли // Философия и общество. — 2005. — № 1. — С. 50—65.

26. Аристотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. — К.: Основи. — 2000. — 239 с.

27. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — СПб: Юридический центр Пресс. — 2004. — 752 с.

References:

1. Man'kov, V. D. (2005), The safety of society and man in the modern world [Bezopasnost' obshchestva i cheloveka v sovremennom mire], Politehnika, St. Petersburg, Russia.

2. Sytnyk, H. P. Olujko, V. M. and Vavrynychuk, M. P. (2007), National Security of Ukraine: Theory and Practice [Natsional'na bezpeka Ukrainy: teoriia i praktyka], Kondor, Kyiv, Ukraine.

3. Sytnyk, H.P. (2004), Derzhavne upravlinnia natsional'noi bezpekoii Ukrainy (teoriia i praktyka) [Public administration of national security of Ukraine (Theory and Practice)], NADU, Kyiv, Ukraine.

4. Sytnyk, H.P. (2000), "Methodological aspects of the formation of a conceptual-categorical apparatus of national security", Visnyk NADU, vol. 2, pp. 19—27.

5. Sytnyk, H.P. (2011), "Institutional civilization paradigm studying the problems and state-management aspects of ensuring national security", Visnyk NADU, vol. 2, pp. 25—34.

6. Sytnyk, H.P. (2017), "Dysfunctions, defects and imbalances in public administration as threats to national security", Naukovy chasopys Akademii natsional'noi bezpeky, no. 3—4 (15—16), pp. 10—24.

7. Horbulin, V.P. and Kachyns'kyj, A.B. (2010), Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.

8. Shhedrovickij, P. G. (2007), "Changes in thinking at the turn of the XXI century: sociocultural challenges", Vopros filosofii, no. 7, pp. 36—54.

9. Habermas, Ju. Demokratija. Razum. Nравstvennost' Moskovskie lekci i interv'ju [Democracy. Mind. Moral. Moscow lectures and interviews], Academia, Moscow, Russia.

10. Bodrijar, Zh. (2000), Simvolicheskij obmen i smert' [Symbolic exchange and death], — Dobrosvet, Moscow, Russia.

11. Lypyns'kyj, V. (1995), Lysty do bratuv — khliborobiv [Letters to brothers — farmers], In-t Skhidno-

ievropejs'kykh doslidzhen' NAN Ukrainy, Kiev Philadelphi, Ukraine-USSR.

12. Rabinovich, P.M. (2008), Osnovy zahal'noi teorii prava ta derzhavy [Fundamentals of the general theory of law and state], 10rd ed, Kraj, Lviv, Ukraine.

13. Alekseev, N.N. (1998), Russkij narod i gosudarstvo [Russian people and state], Agraf, Moscow, Russia.

14. Hegel, G. (2000), Osnovy filosofii prava, abo pryrodne pravo i derzhavoznavstvo, [Fundamentals of the philosophy of law, or natural law and state studies], Yunivers, Kyiv, Ukraine.

15. Hobbs, T. (1991), Leviatan, abo Materiia, forma i vlada derzhavy tserkovnoho i tsyvil'noho. Tvory [Leviathan, or Matter, the form and power of the state church and civilian], Mysl', Moscow, Russia.

16. Lokk, Dzh. (1988), Tvory [Works], Mysl', Moscow, Russia.

17. Petrov, M.N. and Taras A.E. (2005), Mehanizmy gosudarstvennyh perevorotov: istoriko-teoreticheskoe issledovanie [Mechanisms of coups: a historical and theoretical research], Komandos, AST, Moscow, Russia.

18. Levashov, V.K. "Socio-political sustainability of society", Analitik, [Online], available at: http://rc-analitik.ru/proekty_1/ustojchivost_gosudarstv_mezhdisciplinarnyj_podhod_k_probleme/viktor_levashov_socialnopoliticheskaya_ustojchivost_obschestva/. (Accessed 14 Nov. 2018).

19. Chaplygin, N.Ju. (2017), "On the relationship between the concepts of "sustainability", "stability", "security" in the context of the study of state sustainability", Vestnik mezhdunarodnogo juridicheskogo institute, no. 1 (60), pp. 108—116.

20. Stankevich, A.A. (2018), "The sustainable development of systems: from concept to social sustainability", Nauch.vesnik "Finansy, banki, investicii, no. 2, pp. 174—180.

21. Rajkov, A.N. (1996), "Sustainability of public administration and openness of the information sphere", Informacionnoe obshchestvo, vol. 6, pp. 3—13.

22. Oborotov, Yu.N. (2008), "The content of the state's axiosphere", Aktual'ni problemy derzhavy i prava, vol. 40, pp. 223—230.

23. Malek, Martin (2006), "Disintegration of states and its significance for international relations (category and method of theoretical analysis)", Vestnik Moskovskogo universiteta, vol. 12 (Politicheskie nauki), no. 3, pp. 84—95.

24. Kurin, S.Ya. and Vorob'ev, V.P. (2009), Bolezny gosudarstva. Dyagnostyka polytycheskoj systemy gosudarstvennogo upravleniya y prava [Diseases of the state. Diagnosis of the political system of government and law], MHYMO (U) MYD Rossyy, Moscow, Russia.

25. Volkov, Ju.K. (2005), "The idea of "disease" and "death" of society and the state in the history of philosophical and sociological thought", Filosofija i obshchestvo, no. 1, pp. 50—65.

26. Arystotel'. (2000), Polityka [Politics], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

27. Ellinek, G. (2004), Obshhee uchenie o gosudarstve [General doctrine of the state], Juridicheskij centr Press, St. Petersburg, Russia.

Стаття надійшла до редакції 06.12.2018 р.

О. В. Анисенко,
старший викладач кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв
Т. І. Склярчук,
член школи молодого вченого кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.102

СВІТОВИЙ ДОСВІД КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ПАЇВ

O. Anysenko,
Senior Lecturer of Land Management Department, Petro Mohyla Black Sea National University
T. Skliaruk,
member of young scientists school, chair of land resources management,
Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

WORLD EXPERIENCE OF CONSOLIDATION OF LAND SHARES

У статті проаналізовано світовий досвід консолідації земельних паїв, призначення, передумови, тривалість консолідації земель у різних країнах світу. Описані найпопулярніші та найпоширеніші методи консолідації земельних паїв у світі. З'ясовано, що консолідація земельних паїв агрохолдингами є особливою формою консолідації земель зі своїми позитивними та негативними сторонами. Позитивним наслідком є підвищення рівня капіталізації сільськогосподарського виробництва, негативним — посилення монополізму на ринку оренди землі та витіснення традиційних форм аграрного підприємництва. Обов'язковим є формування комплексурегуляторних норм щодо концентрації земельної власності у підприємницьких формуваннях такого типу. Відсутність нормування може призвести до зростання екологічних і соціальних негараздів у використанні земельних паїв та спровокувати появу кризових явищ у сільському господарстві. З'ясовано, що сьогодні відсутність відповідного законодавства в Україні є перешкодою для здійснити консолідації земель і визначено необхідність запозичення світового досвіду консолідації земель для його використання в Україні, адже виходячи зі світового досвіду, консолідація земель є дуже ефективним засобом розвитку земель сільськогосподарського призначення, який відкриває перед землекористувачами та землевласниками більше можливостей для покращення ефективності землекористування та землеволодіння.

To date, work in the field of agriculture is very popular. The whole world knows about the most fertile Ukrainian black earth. But, unfortunately, the conditions of farming on the ground deteriorate and will worsen until the existing problems are resolved through the implementation of projects and programs of integrated development of rural areas. Unfortunately, for the introduction of effective production in our country there are no large masses of land formed due to the dissection of former state farms and collective farms. Therefore, it is necessary to introduce the consolidation of land parcels on the territory of Ukraine on the example of the experience of foreign countries. Consolidation of land — formation of large arrays (fields) for improving the structure, composition of land, configuration and size of land plots of agricultural land holdings and land use. The article analyzes the world experience of consolidation of land shares, purpose, preconditions, duration of consolidation of land in different countries of the world. The most popular and most common methods of consolidation of land shares in the world are described. It was clarified that consolidation of land shares by agroholdings is a special form of consolidation of lands with its positive and negative sides. The positive consequence is an increase in the level of capitalization of agricultural production, a negative — the strengthening of monopoly in the market of lease of land and the displacement of traditional forms of agrarian entrepreneurship. It is imperative to form a complex of regulatory norms regarding the concentration of land ownership in business entities of this type. Lack of normalization can lead to an increase in environmental and social disadvantages in the use of land shares and to provoke the emergence of crisis phenomena in agriculture. It is found out that today the absence of the relevant legislation in Ukraine is an obstacle to land consolidation and the necessity of borrowing

from the world experience of land consolidation for its use in Ukraine is determined, because, based on world experience, consolidation of land is a very effective means of development of agricultural land that opens Landlords and landowners have more opportunities to improve land-use and land-use efficiency.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, земельний пай, земельна реформа, консолідація земельних паїв, сільськогосподарське виробництво, агрохолдинг.

Key words: agricultural land, land parcel, land reform, land consolidation, agricultural production, agroholding.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Консолідація є найкращим засобом подолання нерационального використання земельних ділянок та парцеляції. Фундаментальні основи консолідації земель доцільно переглянути, адже значно погіршився їх екологічний стан: збільшилась площа еродованих земель — рілля, яка становить близько 11 млн га, сільськогосподарських угідь — більше ніж 13 млн га, або 31,8 % від усіх сільськогосподарських земель. Частка дефляційно небезпечних угідь дорівнює відповідно 19 млн га, або 46,3 %. Для вирішення вище зазначених проблем необхідні дослідження щодо формування нової ідеології екологозбалансованого землекористування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема консолідації земель активно досліджується вітчизняними та зарубіжними вченими: А. Барабаш, І. Бистрякова, В. Будзяка, В. Горлачука, Д. Добряка, В. Другак, Т. Євсюкова, А. Карпука, А. Мартина, Г. Нестеренко, А. Сохничка, А. Шворака та ін. Вони зробили великий внесок у розвиток даної теми. Теоретичні та методичні засади здійснення консолідації земельних ділянок ще не достатньо досліджені. Необхідний аналіз та порівняння іноземного досвіду з вітчизняним, перегляд стратегічних пріоритетів діяльності з екологізації землекористування та потрібно уточнити сутність цієї категорії.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є дослідження форм та механізмів консолідації земель у зарубіжних країнах. Основними завданнями статті є аналіз світового досвіду консолідації, обґрунтування принципів консолідації, виявлення особливостей консолідації земельних паїв агрохолдингами.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Термін "консолідація земель" означає об'єднання, злиття земель, у землеустрої — це захід з знищення багатомужжя, ліквідації черезсмужжя, який здійснювався у різні історичні етапи як в Україні так і в зарубіжних країнах, з метою зменшення недоліків землеволодіння та зведення великої кількості дрібних ділянок, які належали різним землевласникам, у великі ділянки, які розташовувалися в одному місці.

Консолідація земель має давню історію, перші роботи проводилися в Данії у середині XIII ст.; у Швеції у

1757 році було прийнято закон про консолідацію земель [1], під час впровадження якого створювалися приватні сімейні ферми з метою підвищення їх ефективності за рахунок збільшення землекористування; до 1920 року роботи було проведено на площі 20 млн га.

У наш час консолідація земель проводиться у багатьох країнах в великій кількості. Це, по-перше, країни Північної Європи, а саме: Швеція, Фінляндія, Норвегія, північні райони Польщі, Румунія, Болгарія тощо. Роботи виконуються на основі спеціальних землепорядних проектів з консолідації земель. Їх розробляють державні або приватні компанії, які мають відповідні ліцензії на землепорядні роботи.

Однією з головних завдань відомства землепорядкування Нідерландів є консолідація земель, яка сприяє розвитку сільськогосподарського виробництва [5]. Проведення заходів з консолідації земель всіляко підтримується державою. Такі роботи замовляють державні та місцеві органи влади.

Наприклад, у Молдові у результаті проведеної у 90-х роках XIX століття приватизації земель серед християнських господарств переважали дрібні, роздрібнені, нерациональної форми, площею до 5 га. Такі землеволодіння були неконкурентноспроможними, тому управлінці у 2006 році затвердили програму консолідації сільськогосподарських земель, реалізація якої принесла позитивні результати [11]. У Болгарії громадяни, які розпаювання землі, повинні подати запит до технічної служби громади, що протягом двох місяців оцінює землю та визначає розмір оплати. Для виділення землі безземельним і малоземельним особам використовуються землі Державного земельного фонду та фонду громади. Перші, виділяються Міністерством землеробства, другі — радою громади. Розмір ділянки залежить від місцевих умов, але може бути меншим ніж 0,3 га для пасовищ та 0,1 га — для виноградарства й садівництва. Земля, куплена громадянами у власність, не може бути відчужена протягом 10 років. Орієнтирами для визначення закупівельних цін на землю слугували ціни на біржах сусідніх держав (Греції, Югославії та ін.), скориговані з урахуванням місцевих особливостей. Для цього вся земля класифікована за 50 агроекологічними районами. В основу районування покладено типи ґрунтів, висота над рівнем моря, рельєф і кліматичні умови. Уся політика уряду Болгарії спрямована на створення на основі приватної власності на землю міцних селянських господарств. Таким чином, у результаті цієї земельної реформи і ліквідації кооперативних (реально-колективних) господарств сформувалася нова структура підприємств. Уже на 1 липня 1993 р. функціонувало 1,9 млн приватних господарств трьох типів: присадибні ділянки (1,6 млн), сімейні ферми (358 тис.), товариства й асоціації (решта). Водночас у Болгарії існували 1 524 виробничих кооперативи середньою площею

до 820 га. Звідси випливає, що основою сучасного приватного сектору Болгарії є присадибні ділянки, розмір більшості яких не перевищує 1 га, і країна стоїть перед необхідністю подальшої структурної реформи [6]. А досвід Китаю свідчить про необґрунтованість протиставлення сімейного й колективного підряду в сільському господарстві. Перерозподіл землі та будь-яка форма підрядної відповідальності дієві лише тоді, коли для нових організаційних структур аграрного підприємництва створені необхідні умови: гарантоване державою постачання селу за твердими цінами добрив, пального, запасних частин; розвинена матеріально-технічна база промисловості, транспорту і збереження сільськогосподарської продукції; наявність ринків збуту сировини, робочої сили; різноманітні інститути фінансової інфраструктури ринку; механізми і процедури капіталізації боргів; система інститутів, що здійснюють контроль за збалансованим розвитком окремих регіонів, рівнем добробуту сільського населення. Процеси передачі сільськогосподарських земель регулюються державою жорстко. Значна кількість сільськогосподарських земель, яка передана на умовах підряду окремим селянським дворам, надана в користування на 15 років. У гірських районах та районах найвищої концентрації національних меншин землі передаються у користування на термін 50 років. У цілому земельне законодавство КНР спрямоване на формування однакових розмірів землекористувань селянських господарств, щоб забезпечити умови для добросовісної конкуренції та сприяти ефективній діяльності щодо відтворення земельно-ресурсного потенціалу. Загалом, найважливіші досягнення китайської реформи належать до аграрної сфери, зокрема, перетворення селянства на економічно самостійний клас і, як наслідок, швидке зростання виробництва. Слід зазначити, що Китай уже близько 10 років утримує світове лідерство за темпами росту ВВП, збереження яких дозволить країні вийти на провідні позиції у світі. Уже понад 20 років він демонструє надзвичайно високі темпи розвитку, а життєвий рівень населення за ці роки зріс щонайменше удвічі. Таким чином, досвід Китаю показує, що реформування земельних відносин має відбуватися з урахуванням національного менталітету [6].

У Румунії площа розпайованої землі становить близько 9 млн га ріллі. Мінімальний розмір земельної ділянки — 0,5 га на одну особу, але не більше ніж 10 га на сім'ю, незалежно від кількості землі, внесеної до кооперативу під час його організації. Решта земель кооперативу передається державі або залишається в розпорядженні місцевих органів влади, що можуть надати її особам, які подали заяву і зобов'язуються постійно проживати в цій місцевості та обробляти землю, яку отримують. Інженерно-технічні працівники, працівники комунального господарства та інші спеціалісти сфери обслуговування, якщо вони володіли землею, мають право отримати із земельного фонду сільської громади 0,5 га на сім'ю в користування на час проживання в цій місцевості. Якщо власник не виконує визначених законом умов і протягом року не продає землю, то після письмового попередження на нього накладають штраф за кожен необроблений гектар. Наступного року розмір штрафу збільшується на 50 %, на третій рік — на 100%, після чого земля переходить у власність держави. Ру-

мунський досвід може бути частково імплементований у вітчизняну практику регулювання земельних відносин. Внаслідок низького рівня концентрації фінансових ресурсів у громадян Угорщини більшість земельних активів була продана за заниженими цінами — знано меншими, ніж у країнах Західної Європи. Найбільш прикметною ознакою державної політики у сфері земельних відносин була орієнтація на закріплення позицій приватного землекористування для активізації приватної ініціативи на селі. Більше того, почала спостерігатися тенденція входження фермерів у вертикально інтегровані форми кооперації, що витіснило виробничі кооперативи з аграрних ринків у багатьох регіонах та сприяло нарощенню інвестиційного потенціалу аграрної сфери, давало можливість фінансувати й природоохоронні проекти, спрямовані на відтворення земельно-ресурсного потенціалу. Чехія і Словаччина є класичним прикладом правових змін у відносинах земельної власності. Чеський і словацький шлях формування ринкової земельної економіки можна характеризувати як тривалий процес поетапних перетворень, хід якому надав Закон "Про землю" (1991 р.), що заклав правові основи для внутрішньої приватизації сільськогосподарських земель і виробничих засобів усередині сільськогосподарських кооперативів. У країні створено так званий земельний фонд, на баланс якого переведені землі та інші активи, що передаються на період до їх приватизації різним користувачам в оренду [6]. Лише після завершення певної реституції, земля, яка перебуває у розпорядженні фонду, буде віддана на продаж через аукціон. У США на одну ферму припадає 187 га сільськогосподарських угідь. Укрупненню ферм сприяє і розширення виробничих можливостей фермерської сім'ї завдяки технічному прогресу, що досить помітно під час аналізу тривалої ретроспективи. Наприклад, упродовж 100 років чисельність фермерських господарств в Америці зменшилася з 6 до 2 млн, а середній розмір ферми — збільшився із 56 до 175 га. У США сімейні фермерські господарства діляться на п'ять груп:

- господарства сільських жителів (із загальним об'ємом виробництва продукції, що реалізується, до 10 тис. дол. на рік);
- малі сімейні ферми — відповідно 10—40;
- сімейні ферми — 40—250;
- великі сімейні ферми — 250—500;
- дуже великі сімейні ферми понад 500 тис. дол. на рік.

Досвід Росії щодо становлення нових земельних відносин і багатьох інших країн показав, що у вирішенні земельних проблем головну роль відіграє держава. У Росії масштабну консолідацію земельних наділів здійснюють агрохолдинги. В країні існує компанія, під управлінням якої перебуває 650 тис. га (рис. 1; [6]), і ще стільки ж у Казахстані та Україні.

Середній наділ російських агрохолдингів становить 200—300 тис. га, крім того є достатньо велика кількість регіональних компаній, які володіють у середньому в регіонах від 50 до 100 тис. га [6]. Для порівняння: в американського фермера в користуванні перебуває до 0,2 тис. га в середньому.

Консолідація в Росії відбувається двома шляхами. Згідно з першим інвестор укладає договори оренди з

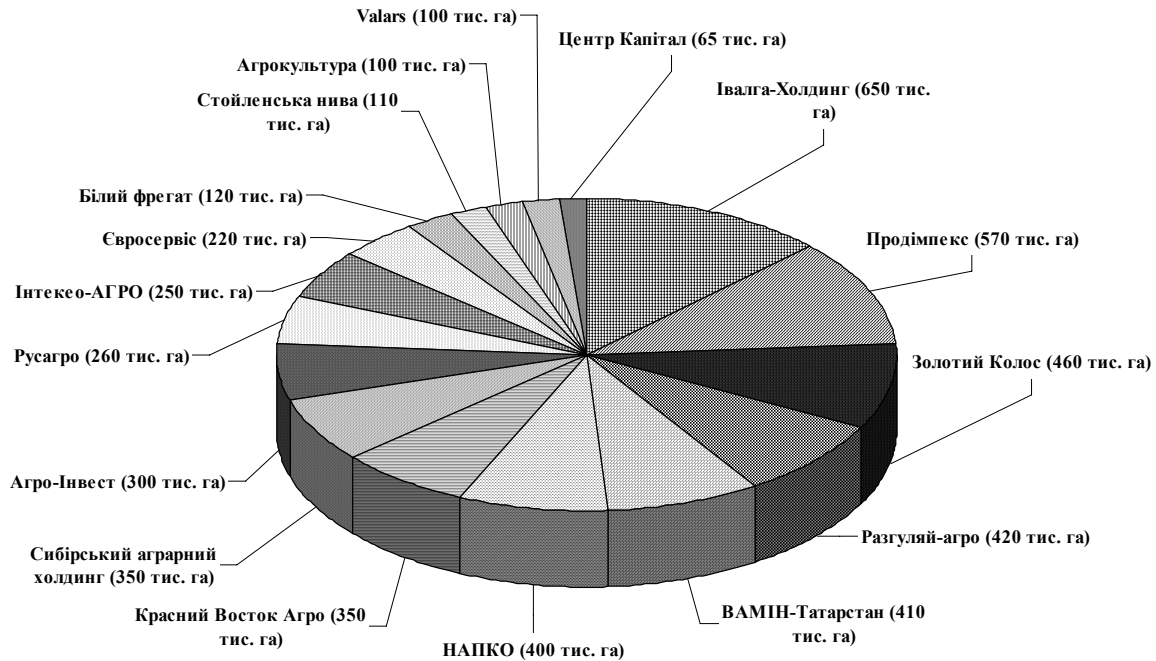


Рис. 1. Площі агрохолдингів, які здійснюють консолідацію

власниками паїв. Другий — це процес скупівлі інвестором частки (паю). В Росії в основному скуповують паї ті, хто хоче якомога дорожче їх продати.

У період з 2001 до 2008 років кількість володарів земельних паїв площею до 10 га збільшилось в Україні з 2 до 7 мільйонів осіб [4]. "З введенням ринку земель сільськогосподарського призначення держава мала створити умови для сталого землекористування, у тому числі шляхом консолідації земель" — відзначає уряд держави, за завданням якого міністерство аграрної політики і продовольства розробляє законопроект "Про консолідацію земель сільськогосподарського призначення" [2]. В Естонії, згідно з "Законом про землеустрій" [3] консолідація земель включає землевпорядні дії з обміну та "перемежування" нерухомості. Завданням землевпорядних дій з "перемежування" є реорганізація та створення нових землекористувань.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, виходячи з викладеного вище, можна зробити висновок, що право власності на землю обумовлює її раціональне та ефективне використання. Зроблено висновок, що для розробки нових методів регулювання земельних відносин з урахуванням змін, які відбулися у сфері землекористування, необхідно вивчати, досліджувати та використовувати досвід зарубіжних країн та історичний світовий досвід.

Література:

1. Волков С.Н. Правовое обеспечение современного землеустройства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.guz.ru/media/file/rekdoc/36.doc
2. Официальный сайт Правительства Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru>

3. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра, картографии [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rosreestr.ru>

4. Правительство пытается узаконить консолидацию с/х земель [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://biz.liga.net/all/all/novosti/2044387-pravitelstvo-pytaetsya-uzakoni-konsolidatsiyu-s-kh-zemel.htm>

5. Украина будет перенимать опыт Голландии по консолидации земель [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fin.org.ua/news/966071>

6. Шворак А.М. Консолідація земель сільськогосподарського призначення: автореф. дис. ... д-ра економ. наук (08.00.06) / А.М. Шворак. — Київ, 2016. — 52 с.

References:

1. Volkov, S. N. (2004), "Legal support of modern land management", available at: www.guz.ru/media/file/rekdoc/36.doc (Accessed 20 Nov 2018).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru> (Accessed 20 Nov 2018).
3. The federal service for state registration, cadastre and cartography (Rosreestr) (2018), available at: <https://www.rosreestr.ru> (Accessed 20 Nov 2018).
4. Liga (2011), "The government is trying to legalize the consolidation of agricultural lands", available at: <https://biz.liga.net/all/all/novosti/2044387-pravitelstvo-pytaetsya-uzakoni-konsolidatsiyu-s-kh-zemel.htm> (Accessed 20 Nov 2018).
5. Fin.Org.UA (2012), "Ukraine will learn from Holland land consolidation experience", available at: <http://www.fin.org.ua/news/966071> (Accessed 20 Nov 2018).
6. Shvorak, A.M. (2016), "Consolidation of agricultural land", Ph.D. Thesis, Economy, Kyiv, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 27.11.2018 р.*

О. В. Василенко,
здобувач кафедри публічного управління та митного адміністрування,
Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.106

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ, АКАДЕМІЧНА МОБІЛЬНІСТЬ ТА ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

О. Vasilenko,
PhD candidate of public and customs administration department,
University of Customs and Finance, Dnipro

GLOBALIZATION, ACADEMIC MOBILITY AND INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION

Сучасний світ переступив через поріг, коли вища освіта належала до привілеїв незначного та обмеженого кола осіб. Далі, поступово починаючи долати ізоляційні бар'єри, світ зробив черговий крок, коли вища освіта стала доступною відносно широким масам населення цивілізованого світу і вийшла за рамки розрізнених національних академічних систем, зумовивши її інтернаціоналізацію.

Україна однак, залишаючись радянським сателітом, десятиліття поспіль була ізольованою і закритою від прямого впливу зовнішнього середовища на внутрішньодержавні процеси, а про міжнародну академічну мобільність та науковий обмін годі було вести мову. Довгий час залишаючись осторонь відповідних міжнародних процесів, Україна наразі лише стає на шлях долучення до них.

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

The world crossed the line when the education belonged to the privileges of a small limited number of people, which was associated with the corresponding socio-economic transformations. Further, the world gradually began to overcome the isolation barriers and made the next step when education became accessible to relatively large masses of the civilized world and went beyond the detached national academic systems, resulted internationalization of higher education.

The notion of "internationalization" refers not only to relations between countries, but more to the relations between peoples and civilizations at the global and local levels. Internationalization it is the reflection of intercultural and civilizational processes, which in the global dimension quickly and radically changed not only the education, but the whole paradigm of world perception. Like any process, internationalization acquires various forms and contents.

Education has become a fundamental factor uniting different countries on all continents through internationalization. Higher education is the unifying element and platform for setting up communications between such different socio-economic models around the world. However, the internationalization of higher education in Ukraine is largely fragmentary rather than systematic, and is not formed by an institutional mission, tradition or current context.

*Ключові слова: глобалізація, інтернаціоналізація вищої освіти, міжнародна академічна мобільність.
Key words: globalization, international academic mobility, internationalization of higher education.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міжнародна академічна мобільність і зумовлена нею інтернаціоналізація стали найбільш фундаментальним викликом для вищої освіти в усьому світі. Інтерна-

ціоналізація є одним із чинників становлення глобального освітнього простору. Україна однак лише стає на шлях долучення до відповідних тенденцій, у зв'язку з чим не володіє в достатній мірі механізмами державно-

го управління процесами інтернаціоналізації вищої освіти, що на сьогодні мають здебільшого самоплинний стихійний характер.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання академічної мобільності та інтернаціоналізації вищої освіти стали предметом наукових пошуків і розвідок таких вітчизняних науковців: Вербицька А.В., Говоровська О.О., Дебич М.А., Козієвська О.І., Нітенко О.В., Сбруєва А.А., Солощенко В.М. та інших, а також знайшли обґрунтування у фундаментальних міжнародних дослідженнях, в тому числі таких учених, як Altbach P., Coelen R., Knight J., Knutson S., Kushnarenko V., Luke J., H. de Wit, M. van der Wende та інших визнаних у світі авторів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

За мету дослідження ставимо визначення взаємозв'язку та впливу процесів глобалізації та міжнародної академічної мобільності на становлення і розвиток механізмів інтернаціоналізації вищої освіти.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний світ, як ніколи, став відкритим для нових можливостей, а кордони між країнами та відповідні культурні, мовні, соціально-економічні бар'єри для міграції та руху інтелектуального потенціалу — все більше формальними. Відповідні суспільні трансформації, особливо активізовані процесами глобалізації, зумовили стрімке поживлення руху інтелектуального потенціалу та, як наслідок, академічної мобільності, що є основною рушійною силою інтернаціоналізації вищої освіти.

Освіта стала фундаментальним фактором, що об'єднує різні держави на всіх континентах. І мова йде не лише про соціально-культурні, мовні чи навіть цивілізаційні аспекти, а насамперед про нові економічні системи і глобальні ринки товарів, робіт і послуг. Освіта при цьому виступає тим об'єднуючим елементом і платформою для налагодження зв'язків і комунікацій між такими різними соціально-економічними моделями, ставши найпотужнішим драйвером розвитку і модернізації світової економіки.

Інтернаціоналізація міцно увійшла до словників вищої освіти всього світу. Знання залишається міжнародним, а міжнародне співробітництво і глобальна мобільність студентів продовжують зростати. Більшість університетів визнають, що міжнародна перспектива для студентів у XXI ст. є ключовою [6]. Без сумніву, інтернаціоналізація відбулась і більше не є прикладною частиною ландшафту вищої освіти. Стратегії і політика, міжнародні декларації та академічні ініціативи свідчать про центральну роль інтернаціоналізації у світі вищої освіти.

Поняття "інтернаціоналізація" стосується не лише і не так відносин між народами, як ще більше відносин між культурами і цивілізаціями та реальністю на глобальному і локальному рівнях [8]. Інтернаціоналізація не є самоцілью, вона радше є продуктом і віддзеркаленням тих міжкультурних і цивілізаційних процесів, що в глобальному вимірі дуже швидко та кардинальним чином змінили не лише освіту, але всю парадигму світо-

сприйняття. Утім, як і будь-який процес, вона не є сталою, а набуває різних форм і змісту.

Процес інтернаціоналізації вищої освіти насамперед розвивається завдяки динамічно еволюціонуючим політичним, економічним, соціокультурним та академічним факторам, сукупність яких у залежності від регіону, країни та навіть вищого навчального закладу або конкретної освітньої програми може набувати різних форм і змісту. Інтернаціоналізація вищої освіти однак є відносно новим феноменом [1], виникнення якого зумовлене загальносвітовими процесами і тенденціями останніх десятиліть.

Так, міжнародна мобільність робочої сили, глобалізація економіки та розбудова інформаційно-комунікаційних технологій є одними з найважливіших факторів, що сприяють інтернаціоналізації вищої освіти в усьому світі [11, с. 65]. Водночас інтернаціоналізація є одним із чинників становлення глобального освітнього простору. Беззаперечно, вона стимулює і розвиток вітчизняної вищої школи [3]. Україна ж однак довгий час залишалась осторонь відповідних процесів інтернаціоналізації вищої освіти.

Водночас інтернаціоналізація вищої освіти є процесом біполярним, спрямованим як на забезпечення внутрішнього попиту на якісну освіту, так і на експорт освітніх послуг та інтеграцію до глобальної академічної системи на основі відповідності кращій світовій практиці і міжнародним стандартам вищої освіти. Неспроможність забезпечити відповідність та належний рівень якості освітніх послуг є ризиком для вітчизняної системи управління освітою надалі залишатися поза конкуренцією на світовому ринку освітніх послуг.

Сьогодні інтернаціоналізація вищої освіти в Україні значною мірою відбувається радше фрагментарно, аніж комплексно і системно, та не формується інституційними місією, академічними традиціями чи поточним контекстом [10]. Україна втім лише стає на шлях долучення до відповідних тенденцій, у зв'язку з чим не володіє в достатній мірі механізмами державного управління процесами інтернаціоналізації вищої освіти, що на сьогодні мають здебільшого самоплинний неконтрольований характер.

В останні роки інтернаціоналізація перетворилася з маргінального та другорядного концепту на глобальний, стратегічний та основний фактор вищої освіти і загальний контекст її розвитку в усьому світі. Інтернаціоналізація стала дуже широкою та багатоаспектною концепцією, включаючи багато нових підходів і стратегій у різних та постійно змінюваних контекстах. Це відображає як термінологія, що використовується для опису міжнародного виміру вищої освіти, розвивалася протягом останніх десятиліть [8].

Україна однак, залишаючись радянським сателітом, десятиліття поспіль була ізольованою і закритою від прямого впливу зовнішнього середовища на внутрішні процеси, а про академічну мобільність або науковий обмін годі було вести мову. Головним пріоритетом вищої освіти залишалось забезпечення планової економіки та військово-промислового комплексу. Пострадянський же період здебільшого асоціюється з тотальним занепадом освітньої галузі та рефлексією до міфу першості радянської освіти у світі.

Наразі, після десятиліть ізоляції українські вищі поступово починають долучатися до процесів інтернаціоналізації, зокрема через ініціативи з академічної мобільності та програми подвійного навчання, а також заохочення викладачів і студентів з інших країн до встановлення двосторонніх зв'язків з Україною. Починаючи з 2005 року керівні принципи Болонської декларації набувають все більшого стратегічного значення [10], а інтернаціоналізація вищої освіти стала злбоденним питанням в Україні.

Коли українці згадують про "інтернаціоналізацію" вищої освіти, то зазвичай ототожнюють її з "європеїзацією", а інтернаціоналізація розглядається переважно в регіональному, зокрема європейському контексті. Приймаючи стратегічне рішення приєднатися до Болонської декларації для участі в гармонізації європейської архітектури вищої освіти шляхом сумісності та порівнянності регіональних освітніх систем [9], Україна поставила перед собою вельми складне та дуже важливе завдання.

Процес інтернаціоналізації сьогодні є важливим для української вищої освіти насамперед тому, що надає можливості та механізми для підвищення її якості. Десятиліття міжнародної ізоляції радянського періоду та подальший розвиток, що не передбачав активного долучення до міжнародних процесів, призвели до того, що вітчизняна вища освіта втратила ключове — якість і, відповідно, міжнародне визнання [4]. Водночас міжнародне визнання, ознакою якого є попит, може вважатися одним з головних показників її якості.

Водночас інтернаціоналізація вищої освіти безпосередньо пов'язана з глобальними міграційними процесами та насамперед міжнародною академічною мобільністю. При цьому міжнародна академічна мобільність, на наш погляд, може бути визначена як рух інтелектуального потенціалу між різними академічними системами. За критерієм суб'єктності умовно поділяємо її на: 1) базову чи-то студентську, яка спрямована на здобуття вищої освіти, 2) професійну та 3) наукову мобільність.

Саме міжнародна мобільність, зумовлена процесами глобалізації, сприяла виникненню інтернаціоналізації вищої освіти. Міжнародна академічна мобільність, на наш погляд, є однією з найпоширеніших форм та водночас факторів міграції населення в усьому світі. Вона може набувати різних форм, як-то здобуття вищої освіти, науковий обмін або професій *up skills* тощо. Водночас міжнародна академічна мобільність може бути як причиною міграції, так і навіпаки — її наслідком.

Результати окремих досліджень дозволяють зробити висновок, що за останні 40 років темпи зростання мобільності студентів перевищили темпи поширення самої вищої освіти в загальнопланетарному масштабі [3]. Відповідний висхідний тренд, що є стабільно зростаючим останні десятиліття, спостерігається і наразі. Так, за кордоном постійно навчаються біля 4,6 млн студентів [5]. При цьому передбачається прогнозоване зростання міжнародної освіти з 1,8 млн в 2000 році до приблизно 7 млн у 2025 році [7].

Утім, як відзначають останні дослідження, глобальний ландшафт інтернаціоналізації вищої освіти різко змінюється. Що можна було б назвати "епохою інтернаціоналізації вищої освіти" протягом останніх 25 років добігає кінця або принаймні набуває інших форм і

змісту. Необмежене зростання інтернаціоналізації стає викликами "Трампізму", Brexit(y) та поширенням націоналістичної й антиміграційної політики в Європі, що змінюють ландшафт світової вищої освіти, особливо в Європі та Північній Америці [6].

Загроза обмеження міжнародної академічної мобільності виходить з двох геть протилежних тенденцій. Перша пов'язана з поширенням націоналістичної, антиміграційної та ізоляційної політики, що може призвести до різкого згорання процесів інтернаціоналізації. Другий підхід, що вважається альтернативним і більш релевантним, зміщує акценти на "інтернаціоналізацію вдома" як можливість для подальшого поширення всеохоплюючої інтернаціоналізації з переходом від кількості до якості вищої освіти [6].

На наш погляд, "інтернаціоналізація вдома" однак, попри всі переваги, які вона надає порівняно з її базовою усиченою версією "навчання вдома", що не містить міжнародної складової, може бути лише однією з форм міжнародної освіти, але не альтернативою інтернаціоналізації в сучасному її вигляді і концепті. Інтернаціоналізація, що формувалась останні два десятиліття, може кардинально змінити напрям подальшого розвитку і, на жаль, ми не маємо впевненості, що це не буде рух у зворотному напрямі.

Отже, твердість тезису, з якого ми почали, а саме: "сучасний світ, як ніколи, став відкритим для нових можливостей, а кордони між країнами та відповідні культурні, мовні, соціально-економічні бар'єри для міграції та руху інтелектуального потенціалу — все більше формальними", — може похитнутися в світлі популістських ізоляційних тенденцій, що ставлять під загрозу глобальні досягнення інтернаціоналізації останніх двох десятиліть та сформовану під її впливом нову парадигму міжнародної вищої освіти.

Водночас 2018 рік посилює тривожні тенденції 2017 року та 2016 року, пов'язані насамперед з Brexit(ом), антиміграційною політикою США та окремих країн ЄС тощо. Зокрема зростання проблем отримання віз, атмосфера для іноземців та інші проблеми сприяють зниженню потоку іноземних студентів до відповідних країн [6]. Такі негативні тенденції разом з тим, дають можливості для часткового перерозподілу міжнародного освітнього ринку між іншими менш потужними його учасниками.

Разом з тим, хоча такі тенденції і можуть бути позитивними для окремих країн, однак лише у короткостроковій перспективі. У глобальному ж контексті радіти поширенню таких настроїв і підходів країнам-вигодонабувачам не варто, адже це ставить під загрозу саму інтернаціоналізацію як феномен і здобуток цивілізаційного розвитку суспільства, що кардинальним чином трансформував і прискорив розвиток вищої освіти в усьому світі, зробивши її як ніколи раніше доступною та інноваційною.

Отже, інтернаціоналізація, як і будь-який процес, не є статичною. В залежності від певного контексту вона набуває різних форм і змісту. Вона є свого роду маркером чи віддзеркаленням глобальних трансформацій. Інтернаціоналізація таким чином виражає як саме глобалізаційні процеси впливають на вищу освіту і навіпаки. Водночас відповідні процеси не можуть розгляда-

тись у відриві або поза контекстом пливу глобалізації на інші сфери розвитку людини, суспільства, держави і цивілізації.

ВИСНОВКИ

Таким чином, глобалізація стала фундаментальним викликом для вищої освіти в усьому світі, зокрема вітчизняній. Внаслідок пожвавлення академічної мобільності та становлення якісно нового глобального освітнього простору з'являється поняття інтернаціоналізації вищої освіти. Так, ставши рефлексією міжнародної академічної мобільності та зумовленим глобалізаційними процесами сучасним академічним трендом, інтернаціоналізація сьогодні сама виступає каталізатором освітніх трансформацій.

Література:

1. Вербицька А.В. Інтернаціоналізація як основний напрям розвитку вищої освіти. Молодий вчений. — 2017. — № 11 (51). — С. 160—164.
2. Говоровська О.О. Інтернаціоналізація вищої освіти України під впливом глобалізації суспільства. Наукові записки з української історії: Збірник наукових статей. — 2015. — № 37. — С. 124—130.
3. Нитенко О.В. Інтернаціоналізація вищої освіти як фактор розвитку університету. Освітологічний дискурс. — 2015. — № 2 (10). — С. 205—216.
4. Чубко А. Як публікуватися в міжнародних рецензованих виданнях. Інформаційний бюлетень Міністерства освіти і науки. — Режим доступу: [https://us11.-campaign-archive.com/?e=\[UNIQID\]&u=aa712a75e3e776f4101137606&id=1963e3215c](https://us11.-campaign-archive.com/?e=[UNIQID]&u=aa712a75e3e776f4101137606&id=1963e3215c)
5. Education at a Glance 2018. OECD Indicators / OECD: офіційний сайт. URL: www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm
6. Altbach P., De Wit H. Are We Facing a Fundamental Challenge to Higher Education Internationalization? International Higher Education. — 2018. — № 93. — С. 2—4.
7. Knight J. Internationalization: A Decade of Changes and Challenges. International Higher Education. — 2008. — № 50. — С. 6—7.
8. Knight J., De Wit H. Internationalization of Higher Education: Past and Future. International Higher Education. — 2018. — № 95. — С. 2—4.
9. Kushnarenko V., Knutson S. Ukraine: Internationalization of Higher Education in Post-Soviet Ukraine. International Higher Education. — 2014. — № 75. — С. 25—27.
10. Sikorskaya I. Higher Education Internationalization in Ukraine: Concerns and Hope. International Higher Education. — 2017. — № 91. — С. 10—12.
11. Van der Wende M., Beerkens E., Teichler U. Internationalisation as a cause for innovation in higher education / за ред. B. Jongbloed, P. Maassen, G. Neave. From the eye of the storm: Higher education's changing institution. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999. — С. 65—93.

References:

1. Verbytska, A. (2017), "Internationalization as a mainstream in the development of higher education", *Mo-lodyj vchenyj*, vol. 11 (51), pp. 160—164.

2. Govorovska, O. (2015), "The transformation of Ukrainian Education in the context of the world of information technology", *Naukovi zapysky z ukrains'koi istorii*, vol. 37, pp. 124—130.

3. Nitenko, O. (2015), "Internationalization of higher education as factor of the development of university", *Osvitolohichnyj dyskurs*, vol. 2 (10), pp. 205—216.

4. Chubko, A. (2016), "How to publish in international peer-reviewed journals", *Informatsijnyj biuleten' Ministerstva osvity i nauky*, available at: <https://us11.-campaign-archive.com/?u=aa712a75e3e776f4101137-606&id=4c0f735de5> (Accessed 20 Nov 2018).

5. OECD (2018), "Education at a Glance 2018. OECD Indicators", available at: www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm (Accessed 20 Nov 2018).

6. Altbach, P. and De Wit, H. (2018), "Are We Facing a Fundamental Challenge to Higher Education Internationalization?", *International Higher Education*, vol. 93, pp. 2—4.

7. Knight, J. (2008), "Internationalization: A Decade of Changes and Challenges", *International Higher Education*, vol. 50, pp. 6—7.

8. Knight, J. (2018), "Internationalization of Higher Education: Past and Future", *International Higher Education*, vol. 95, pp. 2—4.

9. Kushnarenko, V. and Knutson, S. (2014), "Ukraine: Internationalization of Higher Education in Post-Soviet Ukraine", *International Higher Education*, vol. 75, pp. 25—27.

10. Sikorskaya, I. (2017), "Higher Education Internationalization in Ukraine: Concerns and Hope", *International Higher Education*, vol. 91, pp. 10—12.

11. Van der Wende, M. Beerkens, E. and Teichler, U. (1999), "Internationalisation as a cause for innovation in higher education", *From the eye of the storm: Higher education's changing institution*, Kluwer Academic Publishers, Boston, USA, pp. 65—93.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2018 р.

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

**Видання включено до переліку
наукових фахових видань України
з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Д. М. Дейдей,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національної академії державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.110

ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

D. Deydey,
postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

EVOLUTION OF ELECTORAL LEGISLATION AS THE BASIS OF FORMATION OF THE REPRESENTATIVE AUTHORITY AT LOCAL LEVEL

У статті зазначено, що вибори є однією із форм безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування та їх персонального складу. Метою статті є дослідження еволюції законодавчого забезпечення однієї з форм безпосередньої демократії — виборів, як основи формування представницької влади на місцевому рівні. Доведено, що місцеві вибори в Україні, а також практика реалізації чинного законодавства про місцеві вибори постійно привертають увагу науковців і практиків.

Зауважено, що інститут виборів в Україні, і місцевих виборів зокрема, пройшов значний в історичному вимірі і складний за суспільним розвитком шлях. Протягом років незалежності в Україні місцеві вибори проводилися в 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015 рр. Обґрунтовано, що за цей час неодноразово змінювалося законодавство про вибори, у тому числі види виборчих систем. Дотепер у законодавстві про місцеві вибори є багато недоліків і прогалин, нагальною необхідністю є створення ефективного механізму, який забезпечив би своєчасне самооновлення політичної системи з урахуванням мінливих внутрішніх та міжнародних умов, за провадження в усі сфери життя принципів демократії та самоврядування.

The article states that elections are one of the forms of direct participation of citizens in the management of the state through the formation of higher representative bodies, bodies of local self-government and their personal composition. The purpose of the article is to study the evolution of legislative provision of one of the forms of direct democracy — elections, as the basis for the formation of representative power at the local level. It is proved that the local elections in Ukraine, as well as the practice of implementing the current legislation on local elections, constantly attract the attention of scholars and practitioners.

It is noted that the institution of elections in Ukraine, and local elections in particular, has undergone a significant historical and social development path, which created the preconditions for the formation of truly democratic local elections in Ukraine. During the years of independence in Ukraine, local elections were held in 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015. It is substantiated that during this time the legislation on elections, including types of electoral systems, has been repeatedly changed.

Assessing the current state of the institute of local elections in Ukraine, it should be noted that it mainly meets the generally accepted world standards and requirements, takes into account the historical experience of local self-government development in Ukraine, but at the same time, the practice revealed weaknesses, certain gaps in legislation on local elections. Some of them have already found a legislative settlement, but there are still many unresolved issues, the presence of which causes some complications in the implementation of this form of direct democracy. To date, the legislation on local elections has many shortcomings and gaps; the urgent need is to create an effective mechanism that would ensure the timely self-renewal of the political system, taking into account changing internal and international conditions, the introduction of the principles of democracy and self-government in all spheres of life.

It is noted that the repeatedly authoritative international organizations, in particular the Venice Commission, scientists and practitioners raised the question of the codification of the electoral

legislation of Ukraine, which would help to unify the election procedures of presidential, parliamentary and local elections. Such a legislative act would help to establish uniform procedures in the elections, would make it impossible to change the electoral norms during the electoral process in Ukraine. However, today this question remains unresolved.

Ключові слова: форма прямої демократії, вибори, виборче законодавство, місцеве самоврядування, представницька влада.

Key words: form of direct democracy, elections, electoral legislation, local self-government, representative power.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Однією з найбільш дієвих форм безпосередньої демократії в Україні є вибори, що дозволяють перетворити волевиявлення громадян України у волю українського народу під час формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вибори стали не тільки найбільш поширеною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету, а й показником рівня розвитку правової держави, прав і свобод людини і громадянина, громадянського суспільства тощо. Отже, сутність виборів у демократичних державах зводиться до того, що вони виступають джерелом до здійснення влади народом в його інтересах. Як підтверджує законотворча практика, процес оновлення виборчого законодавства в Україні, а в окремих випадках і вагомі зміни у ньому, як правило, припадають на початок виборчого процесу, що в цілому не відповідає європейській практиці, і, як наслідок, — численні порушення виборчого законодавства в результаті його "оновлення та швидкого" застосування.

Першочерговими завданнями щодо розвитку форм прямої демократії в Україні виявляються питання створення належних умов для реалізації конституційного права громадян вільно обирати та бути обраними, зокрема, до представницьких органів місцевого самоврядування. Виняткове значення місцевих виборів для розвитку місцевого самоврядування та безпосередньої демократії в Україні свідчать про актуальність цієї теми, зумовлюють не тільки наукову, але й практичну значимість, зокрема, для розвитку інституту місцевих виборів в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Місцеві вибори в Україні, а також практика реалізації чинного законодавства про місцеві вибори постійно привертають увагу науковців і практиків, оскільки сучасний стан розвитку та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні є такий, що не в повній мірі відповідає демократичним основам та стандартам сучасної територіальної організації публічної влади на місцях. Отже, на сьогодні очевидним є те, що участь мешканців територіальної громади, як первинного суб'єкта у здійсненні місцевого самоврядування, зводиться лише до формальної участі жителів сіл, селищ, міст у виборчому процесі.

Науково-теоретичною основою статті є напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених, роботи яких присвячені проблемам розвитку безпосередньої (прямої) та

представницької демократії; політичних прав і свобод громадян; виборів, їх гарантування та юридичній відповідальності; теоретичним аспектам реалізації виборчого законодавства, а саме: О.П. Бойко, О.О. Галус, В.С. Журавський, В.М. Кампо, Ю.Б. Ключковський, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, Р.П. Марчук, В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук, А.П. Савков, О.І. Сушинський, В.М. Руденко, О.М. Титаренко, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін.

В умовах сучасного державотворення України процес пострадянської трансформаційної еволюції формування представницьких органів місцевого самоврядування потребує об'єктивного аналізу й осмислення й робить актуальним дослідження одної із форм прямої демократії — виборів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження еволюції законодавчого забезпечення однієї з форм безпосередньої демократії — виборів, як основи формування представницької влади на місцевому рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Визнання Конституцією України у ст. 5 народу носієм суверенітету та єдиним джерелом влади стало важливим кроком у формуванні в Україні правової та демократичної держави. Конституція України визнала не лише належність влади народові, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, але і його право її здійснювати. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно Основного Закону "громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами..." [5, ст. 38].

Побудова управління державними справами в міжнародних документах має такий вигляд:

1) відповідно до Загальної декларації прав людини [2, ст. 21], що була прийнята та проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників;

2) відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. і ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 р., кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість... брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників [6, ст. 25].

Отже, кожен громадянин може брати участь в управлінні власною країною (державними та місцевими справами) безпосередньо (особисто) та через іншу конкретну фізичну особу — вільно обраного представника (депутата). Тобто акцент робиться на людиноцентризмі (людина, її життя і здоров'я, права та свободи є найвищою соціальною цінністю). У зазначених міжнародних документах побудова народовладдя видається більш конкретною, ніж в Основному Законі України, де ще домінує колективізм — суб'єктом народовладдя є народ. Такий підхід, коли "народ розуміється як єдиний і неподільний суб'єкт — джерело влади" [16, с. 153], призводить до концептуальних помилок на зразок того, що "народ навіть суто технічно не в змозі здійснювати владу, яка йому належить" [3, с. 237]. Хотілось би зауважити, що подібні висловлювання науковців трапляються доволі часто.

Місцеві вибори в Україні гарантовані Конституцією і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Принципи виборів, які закріплені на конституційному рівні, відповідають міжнародним стандартам у сфері виборчого права і є обов'язковими для всіх видів виборів в Україні. Народне волевиявлення відповідно до Конституції України здійснюється через вибори та референдуми [5, ст. 69]. Вибори є однією із форм безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування та їх персонального складу.

У розвинених демократичних країнах вибори виступають реальним інструментом формування органів представницької влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. О. Галус "інститут виборів" тлумачить так: "під інститутом виборів доцільно розуміти сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають при здійсненні безпосереднього народовладдя у формі виборів" [1, с. 36]. Далі О. Галус зазначає, що окремим етапом в історії становлення інституту виборів у незалежній Україні є час від здобуття Україною незалежності і до прийняття Конституції України 1996 р., оскільки саме в Основному Законі вперше народ було визнано носієм суверенітету й єдиним джерелом влади, а на розвиток цього конституційного положення у ст. 69 Конституції було закріплено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя [1, с. 37].

Протягом років незалежності в Україні місцеві вибори проводилися в 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015 рр. За цей час неодноразово змінювалося законодавство про вибори, у т. ч. і види виборчих систем. Першим нормативно-правовим актом, що регулював порядок проведення місцевих виборів у незалежній Україні, був Закон УРСР "Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР" від 27 жовтня 1989 р., який передбачав мажоритарну систему абсолютної більшості. На основі нього і були обрані перші місцеві ради незалежної України.

Перед початком виборчого процесу місцевих виборів 1994 р. було оновлено виборче законодавство із прийняттям 24 лютого цього ж року Закону України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад" [9]. Так, обраним вважався кандидат у депутати, який одержав на виборах най-

більшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш ніж 10 % голосів виборців, внесених до списку виборців. Кандидат на посаду голови ради вважався обраним при додержанні вимог, передбачених для кандидата у депутати, за умови, якщо за нього проголосувало не менш ніж 25 % виборців, внесених до списку виборців.

Суттєві зміни виборчого законодавства відбулися перед черговими місцевими виборами 1998 р. із прийняттям 14 січня цього ж року нового Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [10], який запровадив на місцевих виборах мажоритарну систему відносної більшості.

Зміна виборчої системи для місцевих виборів відбулася в 2004 р. із прийняттям Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р. (у 2005 р. було внесено до нього зміни), який передбачав, що вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною системою, а вибори депутатів сільських і селищних рад, сільського, селищного, міського голів — за мажоритарною системою відносної більшості.

Напередодні місцевих виборів 2010 р. знову відбулися суттєві зміни виборчої системи в Україні із прийняттям Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10 липня 2010 р. [8], яким на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад було запроваджено змішану (мажоритарно-пропорційну) систему, а на виборах депутатів сільських і селищних рад, сільських, селищних, міських голів залишено мажоритарну систему відносної більшості.

Хотілось би зауважити, що забезпеченню виборчих прав громадян України сприяло прийняття 6 липня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України [4] і створення системи адміністративних судів в Україні, а також створення і введення в дію Державного реєстру виборців. Закон України "Про Державний реєстр виборців" було прийнято 22 лютого 2007 р. [13], напередодні місцевих виборів 21 вересня 2010 р. його було викладено в новій редакції [11]. Наступні зміни цього Закону відбулися 17 вересня 2013 року [12].

Наступний етап у розвитку інституту виборів в Україні розпочався 21 лютого 2011 р. і пов'язаний із виданням Президентом України Указу "Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї" [15], яким знову започатковувався конституційний процес в Україні. 21 червня 2013 р. на засіданні Конституційної Асамблеї був схвалений попередній проект Концепції внесення змін до Конституції України. Цей проект викликав дискусії у вітчизняній юридичній думці щодо механізмів покращення Основного Закону.

Конституційна Асамблея пропонувала закріпити в Конституції України положення про те, що питання виборчого права регламентуються законом, що приймається не менше, як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і не може бути змінений за рік до дня проведення виборів. Можна погодитися з положенням про те, що це може стати однією з інституційних гарантій стабільності розвитку і

функціонування виборчого законодавства в Україні. Однак, у свою чергу, це може і гальмувати процес оновлення виборчого законодавства.

Цікавою є пропозиція Конституційної Асамблеї щодо доповнення розділу 3 Конституції України положенням про неможливість балотування певної категорії посадових осіб (наприклад, судді, прокурори, слідчі, військовослужбовці) на виборах, якщо вони попередньо не були звільнені з посади або служби. Проте виникає питання про відповідність такого положення одному із основоположних принципів виборчого права, а саме принципу загального виборчого права, який передбачає поміж іншим і заборону будь-яких прямих або непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

14 липня 2015 року було прийнято новий Закон "Про місцеві вибори" [14], а 25 жовтня 2015 р. під час чергових місцевих виборів в Україні була протестована нова виборча система, яка раніше в нас не застосовувалась та передбачала, що вибори депутатів сільських і селищних рад проходять, як і раніше, за мажоритарною системою, а депутатів обласних, районних, міських, районних у місті рад — не за змішаною мажоритарно-пропорційною, а виключно за пропорційною системою.

Виборча кампанія 2015 р. в Україні мала специфічний характер, обумовлений низкою обставин та чинників внутрішньополітичного життя, які раніше не впливали на процес формування місцевої влади в державі [7, с. 4].

1. Вибори завершували собою процес зміни влади після Революції гідності. Вони проходили в умовах значної громадянської активності та зростання вимог громадян до публічної влади — як загальнодержавної, так і місцевої.

2. Вибори 2015 р. відбулися в умовах все ще незавершеного збройного конфлікту, наслідком якого стала тимчасова втрата частини державної території. Таким чином, в Україні з'явилися нові категорії територій — окуповані, прифронтові тощо, специфіка яких вимагає й особливого підходу в галузі регулювання виборчого процесу. Нарешті, новим елементом соціальної структури українського суспільства стали внутрішньо переміщені особи, особливий перелік прав яких, включаючи виборчі права, ще належить удосконалювати.

3. У межах політики децентралізації в Україні на добровільних засадах утворилися нові адміністративно-територіальні одиниці базового рівня — об'єднані територіальні громади. Проведення перших виборів у таких громадах також потребувало додаткового нормативно-правового врегулювання.

4. Вибори органів місцевого самоврядування у 2015 р. проходили за новою виборчою системою, яка не була застосована раніше. Так, місцеві ради (крім сільських та селищних) були обрані за пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками, а вибори голів великих міст — за мажоритарною системою абсолютної більшості (часто — у два тури).

Таким чином, найбільш доцільно зосередитися на аналізі та можливостях розв'язання таких проблем: відсутність виборів у прифронтових територіях та проблема забезпечення прав переселенців із зони зброй-

ного конфлікту; особливі проблеми проведення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах; особливості поведінки політичних партій на місцевих виборах; порушення виборчих процедур тощо.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Інститут виборів в Україні, і місцевих виборів зокрема, пройшов значний в історичному вимірі і складний за суспільним розвитком шлях, який створив передумови формування дійсно демократичних місцевих виборів в Україні. Оцінюючи сучасний стан інституту місцевих виборів в Україні, потрібно зазначити, що він в основному відповідає загальноновизнаним світовим нормам і вимогам, враховує історичний досвід розвитку місцевого самоврядування в Україні, досягнення сучасної вітчизняної та світової науки і практики у відповідній сфері. Життя підтвердило дієздатність існуючої системи місцевих виборів, їх позитивну роль в організації і розвитку місцевого самоврядування, тим самим — у забезпеченні зміцнення демократичних засад в Україні.

Одночасно цілком природним є й той факт, що практика виявила слабкі місця, певні прогалини у законодавстві про місцеві вибори. Частина з них уже знайшла законодавче врегулювання, але залишається ще чимало невирішених проблем, наявність яких викликає певні ускладнення у здійсненні цієї форми прямої демократії. Наявність повноцінного місцевого самоврядування, через яке найповніше може бути реалізовано ідею здійснення влади народом безпосередньо, є однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави. За останні роки відбулися радикальні зміни в суспільно-політичному устрої країни, що спричинили також значні зміни й у законодавстві про місцеві вибори. Але й дотепер у законодавстві про місцеві вибори є багато недоліків і прогалин, нагальною необхідністю є створення ефективного механізму, який забезпечив би своєчасне самооновлення політичної системи з урахуванням мінливих внутрішніх та міжнародних умов, запровадження в усі сфери життя принципів демократії та самоврядування.

Не сприяє ефективності проведення виборів в Україні і суперечність виборчих законів з процесуальними нормативно-правовими актами, зокрема з Кодексом адміністративного судочинства України, а саме щодо форми звернення до суду, строків тощо. Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями, зокрема Венеціанською комісією, науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України, яка допомогла б уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських і місцевих виборів. Такий законодавчий акт сприяв би встановленню єдиних процедур на виборах, унеможливив би зміну виборчих норм під час виборчого процесу в Україні. Однак на сьогодні це питання залишається не вирішеним.

Проаналізувавши зміст виборчих законів, можна прийти до висновку, що уніфікації на законодавчому рівні потребують норми щодо принципів, суб'єктів, строків, черговості етапів виборчого процесу; порядку складання та уточнення списку виборців; територіальної організації проведення виборів, порядку формуван-

ня й організації діяльності виборчих комісій; висування та реєстрації кандидатів; порядку голосування та підрахунку голосів виборців; порядку офіційного оприлюднення результатів виборів; порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів виборчого процесу тощо.

Література:

1. Галус О.О. Становлення та розвиток інституту виборів в Україні / О.О. Галус // Університетські наукові записки. — Хмельницький. — 2013. — № 4. — С. 36—41.
2. Загальна декларація прав людини / Прийнята та проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К.: УПФ. Вид-во "Право", 1995. — 12 с.
3. Ковальчук В. Проблема легітимності державної влади в контексті теорії народовладдя / В. Ковальчук // Вісник Академії правових наук України. — 2008. — № 2 (53). — С. 232—243.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-ІУ [Текст] // ВВР. — 2005. — № 35—37. — Ст. 446.
5. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року / [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
7. Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції. — К.: НІСД, 2015. — 28 с.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 35—36. — Ст. 491.
9. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24.02.1994 р. № 3996-XII // ВВР. — 1994. — № 8. — Ст. 38.
10. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. № 14/98-ВР [Текст] // ВВР. — 1998. — № 3—4. — Ст. 15.
11. Про внесення змін до Закону України "Про Державний реєстр виборців": Закон України від 21.09.2010 р. № 2536-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 5. — Ст. 34.
12. Про Державний реєстр виборців: Закон України № 563-VII із змінами та доповненнями від 17 вересня 2013 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2013. — № 48. — Ст. 682.
13. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V [Текст] // ВВР. — 2007. — № 20. — Ст. 282.
14. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Текст] // ВВР. — 2015. — № 37—38. — Ст. 366.
15. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21.02.2011 р. № 224 [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 14. — Ст. 562.
16. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.

References:

1. Halus, O.O. (2013), "Formation and development of the electoral institute in Ukraine", *Universytetski naukovi zapysky*, vol. 4, pp. 36—41.
2. UN (1995), *Zahalna deklaratsiya prav lyudyny* [Universal Declaration of Human Rights], Pravo, Kyiv, Ukraine.
3. Kovalchuk, V. (2008), "The problem of legitimacy of state power in the context of the theory of democracy", *Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny*, vol. 2 (53), pp. 232—243.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), "Code of Administrative Justice of Ukraine", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 35—37, p. 446.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 22 November 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1966), "International Covenant on Civil and Political Rights" available at: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043 (Accessed 26 November 2018).
7. National Institute for Strategic Studies (2015), *Mistsevi vybory 2015 r.: problemy orhanizatsii, pidsumky, tendentsii* [Local elections in 2015: problems of organization, results, trends], NISS, Kyiv, Ukraine.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "On Elections of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, Local Councils and Village, Settlement, City Mayors"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 35—36, p. 491.
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), *The Law of Ukraine "On elections of deputies and heads of rural, settlement, district, city, district in cities, regional councils"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 8, p. 38.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), *The Law of Ukraine "On Elections of Deputies of Local Councils and Village, Settlement, City Mayors"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 3—4, p. 15.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On the State Register of Voters"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 5, p. 34.
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), *The Law of Ukraine "About the State Register of Voters: Law of Ukraine №. 563-VII with amendments and supplements dated September 17, 2013"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 48, p. 682.
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2007), *The Law of Ukraine "About the State Register of Voters"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 20, p. 282.
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine "About local elections"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 37—38, p. 366.
15. President of Ukraine (2011), *Decree "Supporting the initiative to create a Constitutional Assembly"*, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 14, p. 562.
16. Todika, Yu. M. (2000), *Konstytutsiya Ukrayiny: problemy teorii i praktyky* [Constitution of Ukraine: Problems of Theory and Practice], Fact, Kharkiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 03.12.2018 р.

Д. А. Шатірішвілі,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.115

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКОГО НАЗЕМНОГО ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТУ)

D. Shatirishvili,
postgraduate of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE PROGRAM-TARGET APPROACH IN MAKING MANAGEMENT DECISIONS (ON THE EXAMPLE OF THE FUNCTIONING OF URBAN GROUND ELECTRIC TRANSPORT)

У статті досліджено програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень. Проаналізовано нормативно-правові акти виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері функціонування міського наземного електротранспорту. Автор обґрунтовано доцільність застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень. Зазначено, що необхідність у державно-управлінських впливах пов'язується з появою проблемної ситуації у суспільстві або в певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. Перевезення пасажирів у Києві переважно здійснюють перевізники маршрутних таксі, які дублюють маршрути міського електротранспорту. Пільгові категорії громадян переважно користуються міським електричним транспортом, унаслідок чого він перетворився на соціального перевізника. Доведено, що програмно-цільовий підхід в управлінні необхідний для ув'язки цілей місцевої політики, які викладені в генеральних і стратегічних планах з цільовими програмами розвитку. Програмно-цільовий підхід у державному управлінні покликаний забезпечувати комплексність і безперервність соціально-економічних заходів у процесі досягнення довгострокових цілей суспільного розвитку.

The article deals with target-oriented approach in management decisions. The legal acts of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv city state administration) have been analysed in the field of the functioning of urban land electric transport. The issue of the application of the program-target approach in the field of functioning of urban land-based electric transport in making management decisions in the city of Kyiv deserves a separate study. Key provisions on the development of urban electric transport disclosed in the Concept of the State Target Program for Urban Electric Transport Development for the period up to 2017. The author substantiates the expediency of application of the program-target approach in making managerial decisions. Management decisions are made when problematic situations arise in society or in a specific sphere, industry, type of activity. Citizens who enjoy privileges mainly use urban electric transport, so he became a social carrier. The author notes that an increase in the share of environmentally clean electric transport in the structure of passenger transportation in Kyiv defined as strategically important to date. A program-oriented approach combines local policy goals. They are outlined in general and strategic plans, targeted development programs. The author states that the program is a set of interrelated technical, economic, social, industrial, organizational, scientific, technical and other measures aimed at achieving the corresponding goal, taking into account the optimal use of resources under the specified restrictions. The program-targeted approach aimed at solving large and complex tasks by developing

programmatic measures. The article states that the program-targeted approach allows obtaining significant economic, social and environmental effects in the process of solving the problems that arise. There is a selection of socio-economic, scientific and technical priorities. The effectiveness of a management solution is resource efficiency derived from the development or implementation of managerial decisions. An approach oriented to the program in public administration should ensure the integrity and continuity of socio-economic measures in the process of achieving the long-term goals of social development.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, управлінські рішення, столиця, громадський електричний транспорт, цільова програма.

Key words: program-target approach, management decisions, the capital, public electric transport, target program.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Світовий досвід свідчить, що у багатьох розвинутих країнах спочатку відбувся відхід від використання міського електротранспорту, але згодом через суттєве погіршення показників транспортного сполучення і безпеки руху здійснювалися значні капіталовкладення для його відновлення. Сьогодні у великих містах, особливо історичних, перевага надається проектуванню, будівництву або реконструкції трамвайних і тролейбусних ліній; використанню новітніх технологій, які дозволяють збільшувати швидкість і плавність руху, знижувати рівень шуму та інші негативні наслідки впливу на навколишнє природне середовище.

Перевезення пасажирів у Києві переважно здійснюють перевізники маршрутних таксі, які дублюють маршрути міського електротранспорту. Вони, переважно, не обслуговують пільгові категорії громадян, унаслідок чого підприємства міського електротранспорту перетворилися в соціального перевізника. Надання безоплатних транспортних послуг пільговим категоріям громадян компенсується з державного та місцевих бюджетів не в повному обсязі, у зв'язку з чим не покриваються витрати на їх перевезення. Це негативно позначається на фінансовому стані підприємств міського електротранспорту. Виручка від реалізації проїзних квитків і доходи від іншої діяльності підприємства не покривають експлуатаційних витрат. Збитковість призвела до унеможливлення оновлення основних фондів і рухомого складу (парк трамвайних вагонів і тролейбусів щороку оновлюється лише на 8—10 % мінімальної потреби), неконкурентоспроможності на ринку міських пасажироперевезень [6].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Окремі питання застосування програмно-цільового підходу у різних сферах висвітлені у працях Т.К. Сосової,

Д.М. Стеченко та ін., прийняття державно-управлінських рішень — у В.Д. Бакуменка, М.С. Орлів та ін. Ключові положення з проблематики розвитку міського електротранспорту розкриті у Концепції Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року. Але питання застосування програмно-цільового підходу у сфері функціонування міського наземного електротранспорту при прийнятті управлінських рішень у місті Києві заслуговують окремого дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері функціонування міського наземного електротранспорту та обґрунтування доцільності застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Виникнення необхідності в державно-управлінських впливах завжди пов'язується з виникненням проблемної ситуації у суспільстві або в певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. На думку Г. Атаманчука, проблемна ситуація породжується діалектикою життя і виникає коли стає явною необхідність зміни заданих цілей і параметрів діяльності [1, с. 12]. Програмно-цільовий підхід у державному управлінні покликаний забезпечувати комплексність і безперервність соціально-економічних заходів у процесі досягнення довгострокових цілей суспільного розвитку.

Програмно-цільовий метод на думку В.В. Біліченка є способом вирішення великих і складних задач, а саме розробка інноваційної стратегії розвитку підприємства, завдяки формуванню і впровадженню програмних заходів, які орієнтуються на досягнення попередньо поставлених цілей, а Б.А. Райзберг розглядає його спосіб вирішення великих і складних проблем шляхом розробки й реалізації системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення проблем, що виникли [7, с. 73].

Програмно-цільове планування передбачає визначення проблеми та формулювання цілей; розробку і ре-

Таблиця 1. Фінансове забезпечення програми розвитку міського електротранспорту (трамвай, тролейбус) на 2018 рік

№ розділу	Найменування	Орієнтовна вартість, тис. грн
1.	Оновлення транспортних засобів	534 100,00
2.	Підвищення ефективності основних засобів	72 540,00
2.1.	Модернізація систем енергопостачання	32 094,00
2.2.	Впровадження автоматизованих систем управління виробничими процесами	36 500,00
2.3.	Переоснащення виробничої бази	3 946,00
3.	Оптимізація споживання енергетичних ресурсів	7 718,00
4.	Підвищення екологічної безпеки, охорона навколишнього середовища, безпека праці	2 256,30
	Разом за програмою	616 314,30

алізацію програми, спрямованої на їх досягнення; систематичний контроль за якістю та результатами робіт, передбачених програмою; коригування запланованих заходів. Програма є комплексом взаємопов'язаних технічних, економічних, соціальних, виробничих, організаційних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на досягнення відповідної мети з урахуванням оптимального використання ресурсів при визначених обмеженнях. Цілі, на які спрямована програма, обумовлені стратегією організації, наявністю певної конкретної або кількох суміжних соціально-економічних проблем [2, с. 90; 3, с. 27—28].

Встановлено, що збільшення частки екологічно чистого електричного транспорту в структурі пасажирських перевезень міста Києва на сьогодні визначене як стратегічно важливе. На КП "Київпастранс" покладено здійснення міських наземних пасажирських перевезень, зокрема, пільгових категорій населення, частка яких у загальному потоці перевищує 50 %. Отже, статус соціального перевізника і рівень тарифів послуг комунального підприємства спричинює низку проблем фінансового стану і можливостей технічного розвитку. Програмою розвитку електротранспорту на 2017 рік (розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації — КМДА) від 16.05.2017 р. № 580) передбачено оновлення транспортних засобів, підвищення ефективності основних засобів, оптимізація споживання енергетичних ресурсів, підвищення екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища, безпеки праці за кошти підприємства [4].

Однак через недостатність власних коштів і незначне фінансування дану Програму виконано не в повному обсязі. Невирішеними залишаються питання оновлення рухомого складу трамвайного парку (рівень зношеності перевищує 87 %), зношеності об'єктів транспортної інфраструктури (трамвайних колій, контактних і кабельних мереж, тягових підстанцій, систем телекомунікаційного керування підстанціями). Актуальним є відновлення ресурсу основних засобів виробництва, впровадження нових і модернізація існуючих інформаційних систем для автоматизації обліку транспортної роботи, диспетчерського управління рухом, автоматизація обліку господарської діяльності, інформаційних систем рухомого складу та зупинкових комплексів. Крім того, необхідно розвивати швидкісні види пасажирського сполучення, виробничу базу з утримання сучасного рухомого складу, засобів малої механізації ремонтних технологічних процесів.

Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 13.06.2018 р. № 1018 затверджено Програму розвитку міського електротранспорту (трамвай, тролейбус) на 2018 рік, якою передбачено здійснен-

ня заходів за кошти комунального підприємства (табл. 1) [4]. Отже, програмно-цільовий підхід спрямований на вирішення великих і складних завдань шляхом вироблення програмних заходів, обґрунтування витрачання необхідних ресурсів, координування видів діяльності, здійснюваних різними рівнями управління, здійснення аналізу результатів виконання прийнятих рішень. Це в комплексі дозволить отримати вагомий економічний, соціальний та екологічний ефекти в процесі розв'язання проблем, що виникли.

Програмно-цільовий підхід органічно поєднує змістовну частину програми з використанням організаційного й фінансового механізмів її реалізації та контролем, останнє одночасно є й елементом зворотного зв'язку. Отже, відбувається відбір соціально-економічних і науково-технічних пріоритетів, розробка взаємопов'язаних заходів щодо досягнення визначеної мети у задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами [7, с. 73].

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" на виконавчі органи міських рад покладено "прийняття рішення про впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті незалежно від форм власності та визначення особи, уповноваженої здійснювати справляння плати за транспортні послуги в разі запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду" [5, пп. 101 ч. 1 ст. 30]. Рішенням Київської міської ради від 21.12.2006 р. № 516/573 було затверджено Програму побудови автоматизованої системи оплати проїзду в міському пасажирському транспорті з урахуванням громадян пільгових категорій "Соціально-транспортна картка киянина". На підставі розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 27.04.2018 р. № 706 у наземному транспорті впроваджуються технічні засоби автоматизованої системи обліку оплати проїзду, здійснюється модернізація та дооснащення всіх існуючих елементів автоматизованої системи обліку оплати проїзду та підключення КП "Київпастранс" до центру управління розрахунками КП "Київський метрополітен" для об'єднання в єдину загальноміську систему оплати проїзду [4].

На КП "Головний інформаційно-обчислювальний центр", який має значний досвід роботи із банківськими та фінансовими установами з питань, що пов'язані із забезпеченням приймання платежів населення та їх подальшого перерахування належним отримувачам, покладено здійснення справляння плати за транспортні послуги, що надаються та оплачуються з використанням автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті міста Києва незалежно від форм власності. Особистий кабінет киянина та соціальний процесінг м. Києва адмініструється даним комунальним підприємством відповідно до рішень Київської міської ради від 17.04.2013 р. № 104/9161 "Про запровадження в м. Києві багатофункціональної електронної пластикової картки "Картка киянина" і від 02.07.2015 р. № 654/1518 "Про затвердження Комплексної міської цільової програми "Електронна столиця" на 2015—2018 роки" [4].

Ефективність управлінського рішення — це ресурсна результативність, отримана за підсумками розробки або реалізації управлінського рішення. Крім загального показника, може визначатись організаційна, економічна, соціальна, технологічна, психологічна, правова, екологічна, етична та політична ефективність. Заключною стадією управлінського циклу є контроль виконання управлінських рішень, під час якого першочергові завдання можуть уточнюватись з урахуванням отриманої додаткової інформації [3, с. 31—32].

Отже, очікується, що електронний облік пасажиропотоку на маршрутах громадського транспорту дозволить оцінити реальний обіг коштів, обґрунтованість впроваджен-

ня різних гнучких тарифних систем на перевезення та можливості оновлення автопарку перевізника, швидкість і зручність оплати і контролю проїзду тощо.

На підставі розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 26.10.2018 р. № 1934 з 30.10.2018 р. автоматизована система обліку оплати проїзду вводиться в дослідну експлуатацію в міському пасажирському транспорті міста Києва незалежно від форм власності (у метрополітені, фунікулері, міській електричці, трамваях, тролейбусах, автобусних маршрутах загальногo користування, які працюють у звичайному режимі руху та режимі маршрутного таксі) [4].

Встановлено, що право пасажирu на одержання транспортних послуг на міському пасажирському транспорті надається на підставі:

- електронного квитка, зареєстрованого в автоматизованій системі обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті м. Києва незалежно від форм власності;

- проїзних квитків, визначених розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 06.07.2018 р. № 1147 "Про встановлення тарифів і вартості проїзних квитків у міському пасажирському транспорті, який працює у звичайному режимі руху";

- посвідчення чи довідки, що дає право на пільговий проїзд згідно чинного законодавства;

- студентського (учнівського) квитка, виданого закладом освіти до 30.10.2019 р.;

- багатофункціональної електронної пластикової картки "Картка киянина".

З метою реалізації цього розпорядження до 30.10.2019 р. Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) разом із КП "Головний інформаційно-обчислювальний центр" має забезпечити видачу соціальних (пільгових) карток, що є носіями електронного квитка, громадянам, які мають право на додаткові пільги та доплати відповідно до рішень Київської міської ради; а Департаменту освіти і науки — студентських (учнівських) квитків, що є носіями електронного квитка, студентам та учням закладів освіти, що розташовані на території міста Києва.

Крім того, існує потреба у розбудові власного виробничого потенціалу для виготовлення трамвайних вагонів і тролейбусів і ремонтно-експлуатаційних баз. Вітчизняні виробники здатні задовольнити потребу підприємств міського електротранспорту в рухомому складі, який за показниками енергоспоживання, надійності і комфортності не поступається європейським аналогам.

Отже, програмно-цільовий підхід в управлінні необхідний для ув'язки цілей місцевої політики, які викладені в генеральних і стратегічних планах з цільовими програмами розвитку. Таким чином, майбутні зміни ув'язуються з сучасним їх баченням з боку органів місцевого самоврядування та громади з безперервним вдосконаленням управління, узгодженістю цілей, інтеграцією інтересів, адекватністю поставлених завдань, підвищенням ефективності виконання управлінських рішень тощо [8].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Застосування програмно-цільового підходу забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження задач різних рівнів публічного управління та часових періодів різної тривалості, комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей суспільного розвитку на основі використання наявних ресурсів і врахування інтересів всіх суб'єктів. У перспективі

планується приділити увагу дослідженню виробничого потенціалу та інноваційного розвитку міського наземного громадського електричного транспорту як пріоритету політики органів місцевого самоврядування столичного міста.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2012. — 344 с.
2. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті: навч. посіб. для студ. спец. 7.050106 "Облік і аудит" / За ред. д. е. н., проф. Ф.Ф. Бутинця, к. е. н., доц. М.М. Шигун. — Житомир: ЖДТУ, 2004. — 352 с.
3. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матер. / М.С. Орлів; упоряд. Г.І. Бондаренко. — К.: НАДУ, 2013. — 40 с.
4. Офіційний портал Києва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 р. № 330-р (із змінами) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Сосова Т.К. Застосування програмно-цільових підходів у сфері інноваційної діяльності в Україні // Міжнародний науковий журнал. Економічні науки. — № 5. — 2016. — С. 72—75.
8. Стеченко Д.М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д.М. Стеченко // Університетські записки: часопис Хмельницького університету управління та права. — 2007. — № 3. — С. 167—172.

References:

1. Bakumenko, V.D. (2012), *Derzhavno-upravlins'ki rishennia* [Government-management decisions], AMU, Kyiv, Ukraine.
2. Butyntsia, F.F. and Shyhun, M.M. (2004), *Modeli i metody pryjniattia rishen' v analizi ta audyti* [Models and methods of decision making in analysis and audit], ZhDTU, Zhytomyr, Ukraine.
3. Orlov, M.S. (2013), *Pidhotovka i pryjniattia upravlins'kykh rishen'* [Preparation and adoption of managerial decisions], NAPA, Kyiv, Ukraine.
4. The official portal of Kyiv (2018), available at: <https://kyivcity.gov.ua> (Accessed 22 November 2018).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (Accessed 22 November 2018).
6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), *Resolution "On Approval of the Concept of the State Target Program for the Development of Urban Electric Transport for the Period until 2017"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-2006> (Accessed 22 November 2018).
7. Sosova, T.K. (2016), "Application of Program-Targeted Approaches in the Field of Innovation Activity in Ukraine", *Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal. Ekonomicheskiye nauky*, vol. 5, pp. 72—75.
8. Stechenko, D.M. (2007), "Program-oriented orientation in the management of socio-economic development of the region", *Universytets'ki zapysky: chasopys Khmel'nyts'koho univ. upravlinnia ta prava*, vol. 3, pp. 167—172.

Стаття надійшла до редакції 03.12.2018 р.

УДК 35.07

З. Я. Павлишин,
 здобувач, Львівський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президентові України,
 керівник інформаційного агентства "Медіастар" —
 директор ТОВ "Холдинг "МедіаСтар", м. Львів
 DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.119

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Z. Pavlyshyn,
 the applicant of Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
 of Public Administration under the President of Ukraine, head of the Information Agency "Mediastar" —
 Director of Holding "Mediastar", Lviv

E-GOVERNMENT AS AN INSTRUMENT FOR MODERNIZING PUBLIC ADMINISTRATION

Статтю присвячено необхідності удосконалення апарату державного управління шляхом залучення новітніх технологій. На теперішній час відбувається інтенсивне впровадження електронного урядування в державний апарат країни, що дозволяє ефективніше провадити управління. Головною особливістю такої форми правління можна назвати залучення великої кількості новітніх комп'ютерних програм, які дають змогу кожній державній інституції отримувати, зберігати та обробляти необхідний обсяг інформації. Кожна галузь правління як загальної влади, так і органи місцевого самоврядування мають доступ до тієї інформації, яка необхідна саме їм. Систематизація і певна фільтрація даних дозволить оптимізувати роботи кожної ланки уряду. Ефективне використання інноваційних комп'ютерних технологій, що є формою державного управління понятійно відображаються у створенні електронного уряду.

The article deals to the need to improve the state administration apparatus through the use of the latest technologies.

The intensive development of advanced technologies and global computerization, which began at the end of the last century, become an encouragement to new discoveries and developments. The most important of these achievements can be confidently called the development of the Internet.

The concept of e-government is defined as a form of public administration, which is based on the effective use of innovative computer technologies.

The introduction of this model of functioning of the state government has several basic functions:

- *To improve communication between government and society;*
- *The desire to bring the government to a more transparent level and control the work of the state apparatus;*
- *Optimizing the work of the government and enabling every citizen to receive the necessary service and information.*

The introduction of electronic technologies opens up new opportunities for the government to:

- *Improvement communication between government and society;*
- *Work openness of the state administration;*
- *Saving of financial and time resources for operations;*
- *Development of science;*
- *Development of the state economy;*
- *Permanent access to government work will reduce corruption;*
- *To provide the development of e-democracy;*
- *Constant work of the government. The electronic government works 24 hours per day;*
- *Social equality and impartiality in the provision of services;*
- *Protection of personal data.*

Despite the large number of advantages and opening up new opportunities for the work of the state administration, the main problem is the realization of the reform of the ordinary government in e-government. The reason is in that the first preparatory stages are needed a large amount of budget money

on the purchase of the necessary technologies and programs, to conduct training among public servants and to enable citizens to receive the necessary knowledge free of charge.

That is, in order to increase the budget of the country in the future, it is necessary to remove a large sum for technical maintenance of e-government.

In addition to the financial difficulties that arise at the stage of implementing changes in the state apparatus, is the organization of executive bodies that will be responsible for the modernization of power.

In nowadays, the intensive implementation of e-government in the state apparatus of the country is taking place.

An important aspect and step in the introduction of electronic innovators is the creation of the State Agency for e-Governance in Ukraine. The October 2014, the Cabinet of Ministers approved the main provisions of the activities of this committee. In 2016, some changes were made to his work.

The Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Concept of e-Government Development in Ukraine, which will define the main goals, priority directions and development measures up to 2020. The order was adopted by the Government at a meeting on September 20, 2017.

Thanks to use of the modern technologies and the mastering of the latest programming, the use of the latest blockading technology has been implemented, with the help of which from September 2017 the system of state electronic trading of arrested property CETAM is already operating electronically.

According to the project of this concept of e-governance, the Register of Property Rights and the State Service of Ukraine's Land Registry and Cadastre are undergoing modernization.

In the main project of the Concept of the development of e-government, three main directions can be singled out with the use of the latest technologies:

- Service industry;*
- Executive power;*
- E-government management bodies.*

Analyzing the main principles and objectives of involving government in the work of such instruments as e-government, one can conclude that the change of the work of the state authority into an electronic format will enable the cooperation of the citizen and the authorities to a new level. Ukraine is already making first steps towards optimizing and modernizing the government. Due to this, every citizen of the country will be able to receive true and up-to-date information about the activity of the authorities, its transparency and expediency of using the budget. Thanks to e-government, the development of small and medium-sized businesses will enter a new international level. Simplification of the system of obtaining documents and permits to create a private business that will surely contribute to raising the level of the economy and improving the lives of the population. The first stages of the modernization of state power already have a positive effect and great influence on the prompt and efficient reception and processing of the necessary information, speeding up the processing of such important documents as visas, passports, diplomas, letters, patents, passports, medical cards, driving licenses and other document.

With the development of e-democracy, processes like elections are becoming a transparent and honest event, which strengthens and increases the level of public confidence in officials.

Ключові слова: ІТ, електронні технології, інформаційні технології, механізм державного управління, електронний уряд, інформаційне суспільство, електронні послуги, державна політика, інформаційні технології, держава, державне управління, врядування, державна політика, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інформація, механізми державного регулювання, електронна демократія, державна служба, правове регулювання, державна регіональна політика, інформаційні технології, традиційний уряд.

Key words: IT, E-technology, information technology, government regulation mechanisms, E-government, information society, e-services, public policy, information technology, nation, state government, governance, public policy, public authorities, local governments, information, the mechanism of public administration, e-democracy, civil service, legal regulation, state regional policy, information technology, traditional government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвиток держави в цілому неможливий без залучення новітніх технологій та оновлення апарату державного управління. Світовий досвід показує наскільки ефективно використання електронних систем та технологій для оптимізації роботи державної влади. Такі інновації дають змогу економії часу для аналізу, пошуку та обробку документації, а також спрощують систему передачі платежів і їх контролю.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематикою залучення електронних технологій в державний апарат уряду займалися такі відомі політичні

та наукові діячі: О. Баранова, Д. Ляпіна, А. Асанова, В. Пархоменко, Н. Баранов, М. Васильєва, М. Демкова, О. Радченко, А. Ткаченко, В. Іщенко, Л. Левченко та інші. Розглядаючи основні методи та заходи впровадження роботи електронного уряду і аналізуючи його ефективність, можна зробити висновки, що такі інновації мають великий вплив на зміну і якість надання послуг державними працівниками. Саме такі висновки є причиною того, що багато політичних та наукових діячів розглянули дане питання достатньо детально та є причинниками використання електронного урядування. Серед таких політичних діячів можна виділити О. Риженко Д. Дубілет, О. Вискуб, Я. Мерило, Д. Шимків, М. Нефьодов, В. Гройсман,

В. Фльонц, Т. Александронець та інші. Тема електронного урядування вже достатньо давно вивчена багатьма світовими науковцями. Ідею електронного урядування вивчали такі вчені: М. Кастельс, О. Тоффлер, Д. Белл, Т. Стоунер, М. Порат, Є. Масуде, Р. Абрис, Б. Гіпсон, Дж. Ван Дайк, Дж. Небінгер, К. Боулдінг, М. Боунс, С. Зурідіс, С. Кліфт, С. Бурас, Н. Катріс, П. Норіс та ін.

МЕТА СТАТТІ

Розглянути та аналізувати питання електронного урядування для покращення та автоматизації роботи державного уряду. Сформулювати основні недоліки та переваги електронного урядування. Аналізувати методи та програми, які використовуються державним урядом для реалізації та переходу країни на електронний формат.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Інтенсивний розвиток новітніх технологій та глобальна комп'ютеризація, яка почалася у кінці минулого століття дали поштовх для нових відкриттів та розробок. Найважливішою з таких здобутків можна з впевненістю назвати розробку Інтернет мережі. Особливість Інтернету в тому, що вона складається з великої кількості мереж, сполучених спеціальними кабелями, оптичними та бездротовими технологіями. Це дає змогу не тільки спілкуватися, не виходячи з дому, а й отримувати будь-яку необхідну інформацію, зберігати великий об'єм даних та оперативно їх обробляти. Завдяки розвитку Інтернету населенню доступна велика кількість послуг, яка заощаджує час і витрати.

Поняття електронного уряду визначається як форма державного управління, в основі якої є ефективне використання інноваційних комп'ютерних технологій.

На думку В. Дрожжинова, "електронний уряд — це використання віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг та підвищення ефективності функціонування органів влади та державних установ" [1].

О. Баранов вважає, що електронний уряд — це уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними ІКТ. Необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх [2].

М. Вершинін визначив, що електронний уряд — система інтерактивної взаємодії держави і громадян за допомогою інтернету, нова модель державного управління, яка перебудовує традиційні відносини громадян і владних структур [3].

Впровадження даної моделі функціонування державного уряду має декілька основних функцій:

- Поліпшення зв'язку між урядом і суспільством;
- Бажання вивести роботу уряду на більш прозорий рівень і контроль роботи державного апарату;
- Прискорення та оптимізація роботи влади та надання можливості кожному громадянину отримувати необхідну послугу та інформацію.

Головною особливістю такої форми правління можна назвати залучення великої кількості новітньої комп'ютерної програм, які дають змогу кожній державній інституції отримувати, зберігати та обробляти необхідний обсяг інформації. Кожна галузь правління, як загальної влади, так і органи місцевого самоврядування мають доступ до тої інформації, як необхідна саме їм. Систематизація і певна фільтрація даних дозволить оптимізувати роботу кожної ланки уряду.

Відрізняють такі види електронного уряду залежно від основної галузі використання комп'ютерних технологій:

1. "Зворотній зв'язок уряду з громадськістю" (Government 2 Citizens, G2C) Завдяки такій програмі кожен громадянин зможе отримувати інформацію, заповнювати необхідні документи дома, не витрачаючи свій час і гроші. Завдяки цьому державі не треба виділяти гроші з бюджету на обробку і отримання даних.

2. "Функціонування уряду зі службовцями" ((Government to employees, G2E) Використання даної системи дозволить удосконалити внутрішній зв'язок між працівниками державного апарату. Також це дозволить оптимізувати передачу інформацію від уряду до органів місцевого самоврядування.

3. "Співпраця уряду і бізнесу" (Government 2 Business, G2B) Дозволить автоматизувати виплату податків, проведення тендерів, державних закупівель. На прикладі влади Швеції, яка після залучення електронних технологій заощадила близько 50% на витрати від державних закупівель, можна зробити висновки про ефективність такого способу співпраці;

4. "Функціонування уряду в цілому" (Government 2 Government, G2G) Автоматизація роботи уряду і передачі інформації.

Аналізуючи світовий досвід у реформуванні державного апарату можна зробити висновки, що впровадження електронної форми управління сприяє не тільки модернізації державного апарату, а і налагодження співпраці між урядом та суспільством. Нижче приведені основні принципи залучення електронних технологій:

— Оптимізація отримання та обробки інформації між органами влади. Систематизація отриманої інформації і коректне розподілення відповідної документації.

— Надати можливість фізичним та юридичним особам отримувати всі необхідні послуги у найбільш зручному для них форматі не витрачаючи на це зайвого часу.

— Освоєння галузі електронного ринку та надання послуг для збільшення ефективності проведення державних тендерів та закупівель. Надання нових можливостей для експорту і просування товарів власного виробництва.

— Розвиток електронної демократії, яка забезпечить прозорість та відкритість роботи уряду. Це дасть змогу налагодженню співпраці уряду та громадян, контроль та слідкування за якістю роботи державного уряду, розширення можливостей як для фізичних, так і для юридичних осіб.

— Удосконалення систем соціального забезпечення, охорони здоров'я та прав громадян, отримання якісної освіти та захисту особистих прав кожного громадянина. Це дасть можливість покращити рівень життя населення.

— Впровадження електронного голосування.

— Покращення систем судочинства, реформуючи їх в електронний формат.

Впровадження електронних технологій підтримки державного апарату відкривають нові можливості роботи уряду:

- систематизація та обробка великого обсягу даних в єдину систему;
- відкритість роботи державної адміністрації;
- заощадження фінансових та часових ресурсів на проведення операцій;
- заохочення розвитку науки;
- заохочення розвитку державної економіки;
- постійний доступ до роботи влади зменшить рівень корупції;
- забезпечення розвитку електронної демократії;

- безперервна робота уряду. Електронний уряд працює 24 години на добу;
- соціальна рівність і неупередженість у наданні послуг;
- забезпечення приватності та захисту особистих даних.

Особливо важливим у розвитку демократичної держави є запровадження електронної демократії.

"Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дають змогу/уможливають для громадян докладання зусиль для того, щоб керівники/політики були відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуються, е-демократія може використовувати різні технології для:

- 1) підвищення транспарентності політичного процесу;
- 2) посилення прямого залучення і участі громадян;
- 3) удосконалення якості формування думки-позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення" [4].

Не зважаючи на велику кількість переваг та відкриття нових можливостей для роботи державної адміністрації, основною проблематикою виступає саме реалізація реформування звичайного уряду в е-уряд. Це пов'язане з тим, що вже на перших підготовчих етапах необхідно витратити велику суму бюджетних грошей на закупівлю необхідних технологій та програм, провести навчання серед державних працівників та дати можливість громадянам отримати безкоштовно необхідні знання. Тобто для того, щоб у майбутньому збільшити бюджет країни, необхідно вилучити велику суму для технічного забезпечення електронного урядування.

Окрім фінансових перепон, які виникають на етапі реалізації змін у державному апараті, є організація виконавчих органів, які будуть відповідати за модернізацію влади.

Олег Левченко розповів про своє бачення перепон на шляху до діджиталізації української держави. І на його думку, фінансування — тільки на третьому місці. Бо є питання інертності законодавців, які формують загальну базу для України. І там основне питання, яким задаються зацікавлені, дещо інше — хто буде головний. А ідея якраз не в цьому, а в гармонізації, і формування всього у вигляді єдиної системи.

Важливою є позиція ключового інженера, який не володітиме системою, не даватиме на неї гроші, а буде визначати, узгоджуючи з галузевими сферами, майбутнє розвитку системи. Частково зараз функцію такого "інженера" виконує Держагентство, але певних повноважень і статусу немає. Є боротьба за бюджети і донорські кошти, але основним мало би бути те, хто визначає речі, пов'язані з формуванням системи розвитку інфраструктури, — уточнив Левченко. [5]

Процес запровадження електронного урядування можна розділити на п'ять основних етапів:

1. Розробка та створення спеціальних державних сайтів, які підпорядковуються різним міністерствам та державним інституціям. На таких інтернет-ресурсах повинна знаходитись вичерпна та доступна інформація про діяльність певного відомства та перелік послуг, які вони надають.

2. Організація онлайн чату державних службовців і громадян. Таким чином кожен за допомогою електронного листування зможе отримати потрібну йому інформацію. Також на сайтах розміщується нова інформація та можливі зміни у діяльності даного підрозділу.

3. Третім етапом являється розробка можливості здійснення різних платежів, заповнення документації, отримання різних документів. Такі послуги повинні надавати не тільки центральні органи, а і місцеві та районні служби.

4. На четвертому етапі необхідно об'єднати всі окремі портали у велику регіональну мережу. Це дасть змогу громадянам оформлювати міжнародні документи без необхідної присутності у центральних службах.

5. На п'ятому етапі відбувається так би мовити повне удосконалення та систематизація електронної системи державного уряду. Необхідно об'єднати всі окремі регіональні та галузеві підрозділи з урахуванням єдиних стандартів у наданні послуг та можливості звернення як фізичних, так і юридичних осіб.

На думку відомих вітчизняних науковців П.С. Клімушина та А.О. Серенка, авторів монографії "Електронне урядування в інформаційному суспільстві", нині українське суспільство перебуває у процесі переходу до третього етапу. Серед основних перешкод, що стоять на шляху більш активного руху від одного етапу до іншого вони називають, зокрема:

- невідповідність законодавства й стандартів нашої держави міжнародним нормам у сфері ІКТ та інформаційної безпеки, що є причиною фактичної самоізоляції України від міжнародного інформаційного співтовариства;

- несумісність інформаційних систем різних відомств і організацій, що призводить до дублювання робіт, надмірності у зборі первинної інформації, подорожчання розробок і експлуатації систем;

- фактична відсутність централізованої державної структури, що регламентує інформаційні процеси в суспільстві;

- епізодичний характер державної політики у галузі стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для вживання в царині державних послуг громадянам і бізнесу,

- кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо;

- інвестиції у розвиток ІКТ є вкрай низькими, відповідно цю сферу не можна вважати важливим сектором економіки України [6].

На теперішній час відбувається інтенсивне впровадження електронного урядування в державний апарат країни.

Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, яка визначатиме головні цілі, пріоритетні напрямки та заходи розвитку до 2020 року. Відповідне розпорядження Уряд прийняв на засіданні 20 вересня 2017 року.

Важливо відзначити, що за останні два роки Україна піднялась на 25 позицій у світовому рейтингу е-урядування, на 45 позицій та на 30 позицій — у рейтингах відкритих даних. Подальший стрімкий розвиток можливий лише за умови застосування революційних підходів та найбільш перспективних технологій, що, власне, передбачено проектом Концепції [7].

Важливим аспектом і кроком у впровадженні електронних нововведень є створення Державного агентства з питань електронного урядування в Україні. Ще у жовтні 2014 року кабінет міністрів затвердив основне положення діяльності даного комітету. У 2016 році були внесені певні зміни у його роботу.

Державне агентство з питань електронного урядування України (далі — Агентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електрон-

ного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [8].

Державне агентство з питань електронного урядування підпорядковується наказам Президента України та Кабінету Міністрів і діє згідно з законами Конституції України. Даний комітет має перед собою ряд задач, виконання яких оптимізує та прискорить залучення електронного урядування. Можна виділити наступні цілі у роботі агентства:

- Залучення інформаційних засобів для вдосконалення державного апарату, створення інформаційних ресурсів та отримання навиків та вмінь у їх використанні, заохочення і сприяння розвитку інформативного суспільства;

- співпраця з Кабінетом Міністрів, внесення змін та редагування діючих положень у даній сфері. Створення доповнень до діючих законодавчих актів згідно з отриманою практикою роботи з електронними ресурсами;

- аналіз і моніторинг роботи модернізованих систем та використання інформаційної бази державними діями;

- реєстрація діючих інформаційних джерел та ресурсів. Написання звітів про їх роботу та підготовка щорічного звіту про результати впровадження нової програми;

- розвиток та наповнення Єдиного веб— порталу Кабінету Міністрів України;

- моніторинг та координування роботи Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;

- створення та розробка стандартів, норм та постанов згідно з діючим законодавством країни;

- моніторинг та керування Інтернет ресурсом Єдине вікно подання електронної звітності;

- залучення та використання електронного цифрового підпису;

- координування розвитку національного сегменту мережі Інтернет;

- вивчення світового досвіду у сфері електронного урядування та залучення закордонних спеціалістів та програм у дану сферу.

Завдяки використанню новітніх технологій та освоєнню новітнього програмування відбулося залучення технології блокчейн, з допомогою якою з вересня 2017 року система державного ведення електронних торгів арештованим майном СЕТАМ вже працює в електронному режимі. Згідно з проектом цієї концепції про е-урядування, модернізації також зазнає Реєстр майнових прав та Державна служба кадастру та земельного устрою України.

В основному проекті Концепції розвитку електронного уряду можна виділити три основних напрямки з залученням новітніх технологій:

1. Галузь надання послуг.
2. Виконавча влада.
3. Органи управління е-урядуванням.

Модернізація галузі надання послуг

Одною з найважливіших діяльностей уряду є робота з фізичними та юридичними особами країни. Тому питання про збільшення ефективності та якості надання послуг громадянам є першочерговим. За минулий рік переведено в електронний режим більш ніж 30 основних програм надання послуг. Урядом сплановано модернізація ще близько 100 важливих послуг, які за поточний рік мають трансформуватися в електронну мережу. Для швидкого запровадження та використання послуг, які користуються найбільшим попитом серед громадян, необхідно розробити та систематизувати портал, який охоплює всі державні послуги. Також на цьому порталі має бути вся

вичерпна інформація про порядок надання послуг та можливість заповнення електронних бланків.

Крім цього, слід виділити наступні дії у реалізації електронного порталу:

- надання даних основних бенефіціарів, які доступні на території України;

- розробка та експлуатація державного порталу data.gov.ua, у якому міститься велика кількість інформації;

- розробка електронних сервісів, які сприяють розвитку електронної демократії. Основними з них є громадський бюджет, електронна петиція, обговорення проєктів актів та інші;

- запровадження реєстру та видачі ID-карток із ЕЦП;

- оптимізація та проведення електронного ідентифікування за рахунок залучення таких новітніх технологій, як MobileID.

Модернізація виконавчої влади

Основним етапом по переходу державної системи в електронний формат являється систематизація всіх реєстрів. Для цього залучено новітню естонську систему X-Road, яка нині плідно тестується програмними спеціалістами. На даний час актуальним питанням лишається впровадження архівування документації в електронний формат та ведення документації за допомогою спеціальних реєстрів та програм.

Органи управління е-урядуванням

Для ефективної електронної модернізації уряду Концепцією ухвалено визначення відповідальних осіб з кожного міністерства, основною діяльністю яких буде впровадження і розвиток електронних змін у державному апараті. Завдяки закордонному досвіду затверджено у перевірці та веденні державних актів використовувати принципи програми Digital by Default, яка передбачає проведення цифрової експертизи всієї документації.

ВИСНОВОК

Аналізуючи основні принципи та цілі залучення у роботу уряду таких інструментів, як електронне урядування, можна зробити висновки, що перехід роботи державного органу в електронний формат дасть змогу вести співпрацю громадянина та влади на новий рівень. Україна вже робить перші кроки для оптимізації та модернізації роботи уряду. Завдяки цьому кожен громадянин країни зможе без перешкод отримувати правдиву та актуальну інформацію про діяльність влади, її прозорість та доцільність використання бюджету. Завдяки електронному урядуванню розвиток малого та середнього бізнесу вийде на новий міжнародний рівень. Спрощення системи отримання документів та дозволів на підприємницьку діяльність неодмінно сприятиме підвищенню рівня економіки та покращенню життя населення. Підтвердженням розвитку електронного урядування можна назвати створення Державного агентства з питань електронного урядування України. Діяльність комітету націлена на швидку та коректну модернізацію діючого державного апарату та подальший контроль і корегування його розвитку. Перші етапи діджиталізації державної влади вже мають позитивний результат та великий вплив на оперативне та ефективне отримання та обробку необхідну інформацію, прискорення часу на оформлення таких важливих документів, як візи, паспорти, дипломи, грамоти, патенти, закордонні паспорти, медичні карти, водійські права, документи про надання пільг та інше. З розвитком електронної демократії такі процеси, як вибори набувають статусу прозорих та чесних подій, що зміцнює та збільшує рівень довіри населення до чиновників.

Література:

1. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / Под ред. В.И. Дрожинова. — М.: Эко-Трендз, 2013;
2. Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс] / О. Баранов // Дзеркало тижня. — 2014. — № 1 (376). — 5—18 січня. — Режим доступу: <http://www.zerkalo-nedeli.com>
3. Вершинин М. "Електронное правительство" в XXI веке / М. Вершинин [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.prnews.spb.ru>.
4. "Електронний уряд" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд
5. Публікація 24 каналу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://24tv.ua/internet_svoboda_tag5723 2017 рік
6. Клімушин П.С., Серенюк А.О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія / П.С. Клімушин, А.О. Серенюк. — Х.: Видво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2013— 312 с.
7. Урядовий портал України [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250283206>
8. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України // Кабінет Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. — П.1 КМ № 887. — 2016 р.
9. Електронне урядування як багатофункціональний інструмент державного управління в інформаційному суспільстві. О.С. Качний, к. держ. упр., докторант Академії муніципального управління, м. Київ 2015 рік.
10. "Стратегия компьютеризации управления. Реализация Президентской программы менеджмента в области компьютеризации управления" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/egovstrategy.htm>
11. Щеглюк С.Д. Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління міським розвитком / С.Д. Щеглюк // Регіональна економіка. — 2015. — № 2. — С. 44—54. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_2_8
12. А. В. Мезенцев, аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ Електронне урядування, електронна демократія — підходи до визначень 2015 рік.
13. Голобуцький О. Концепція електронного урядування і сучасні потреби України // Політичний менеджмент. — 2015. — № 5 (14). — С. 75—86.
14. Джига Т. В. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Т.В. Джига. — К.: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, 2015. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797>
15. Електронне урядування в Україні — ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. — К.: Представництво Програми розвитку ООН в Україні, 2015. — 20 с. — Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>
16. П'ятіна О. Інформаційна відкритість органів державної влади як складова формування їх корпоративного іміджу [Електронний ресурс] / О. П'ятіна // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України — 2014.

References:

1. Drozhzhynov, V. Y. (2013), Sovershenstvovaniye gosudarstvennogo upravleniya na osnove eho reorganizatsyy y ynfomatyzatsyy [Improving public administration on the basis of its reorganization and informatization. World experience], Eko-Trendz, Moscow, Russia.
2. Baranov, O. (2014), "Electronic government in Ukraine? Will! When?", Dzerkalo tyzhnia, vol. 1 (376).
3. Vershynyn, M. (2001), "E-government" in the XXI century", available at: <http://www.prnews.spb.ru> (Accessed 20 Nov 2018).
4. wikipedia (2018), "E-government", available at: <https://en.wikipedia.org/wiki/E-government> (Accessed 20 Nov 2018).
5. 24tv (2017), "Internet freedom", available at: https://24tv.ua/internet_svoboda_tag5723 (Accessed 20 Nov 2018).
6. Klimushyn, P.S. and Serenok, A.O. (2013), Elektronne uriaduvanniav informatsijnomu suspil'stvi [E-governance in the information society], KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "The Government approved the Concept of e-Government Development in Ukraine by 2020", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250283206> (Accessed 20 Nov 2018).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Regulations on the State Agency for Electronic Government of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF> (Accessed 20 Nov 2018).
9. Kachnyj, O. S. (2015), "E-government as a multifunctional instrument of public administration in the information society", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 12, pp. 59-62. available at: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=4481&i=12> (Accessed 20 Nov 2018)
10. 4uth (2018), "Strategy management computerization. Implementation of the President's program in the field of computerization in management", available at: <http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/egovstrategy.htm> (Accessed 20 Nov 2018).
11. Schehliuk, S. D. (2015), "E-government as an instrument for modernizing public management of urban development", Rehional'na ekonomika, vol. 2, pp. 44—54, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_2_8 (Accessed 20 Nov 2018).
12. Miezientsev, A. V. (2015), "E-government, e-democracy — approaches to definitions", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 1, pp. 64—69.
13. Holobuts'kyj, O. (2015), "Concept of e-government and modern needs of Ukraine", Politychnyj menedzhment, vol. 5 (14), pp. 75—86.
14. Dzhyha, T. V. (2015), "Problematic issues of decentralization of administrative services in Ukraine", Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen' pry Prezydentovi Ukrainy, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797> (Accessed 20 Nov 2018).
15. UNDP (2015), "E-government in Ukraine is an effective power for the residents", available at: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf> (Accessed 20 Nov 2018).
16. P'iatina, O. (2014), "Information openness of state authorities as a component of the formation of their corporate image", available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02\(9\)/11pasfki.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02(9)/11pasfki.pdf) (Accessed 20 Nov 2018).

Стаття надійшла до редакції 28.11.2018 р.

А. А. Хлебников,
аспірант кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.125

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

A. Khliebnykov,
Postgraduate student of Political Science and Philosophy Chair, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration Under the President of Ukraine, Kharkiv

NORMATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN UKRAINE

Проблема ефективності діяльності публічних органів влади і послуг, що надаються ними, не є новою, проте особливу актуальність визначена проблема набула саме в останні двадцять років. Саме у цей час стало зрозумілим, що якісні послуги є головним продуктом і водночас основним критерієм діяльності органів публічної влади. Відповідно до цього відбувалось реформування публічного управління у багатьох країнах. Зараз подібне реформування відбувається в Україні, що потребує, з одного боку, вивчення зарубіжного досвіду, з іншого боку, дослідження сьогоденних проблем і можливостей для підвищення ефективності надання публічних послуг усередині України. Також у сучасній державі з ринковою економікою ринок публічних послуг функціонує в рамках існуючих відносин власності і розвивається за законами ринкового господарства. Стан ринку публічних послуг формується з великої кількості інституційних елементів, які представляють собою систему установ і організацій, що забезпечує всю сукупність діяльності людини, взаємодій держави, індивідів і соціальних груп з метою максимізації задоволення матеріальних і духовних потреб людини. Тому дуже важливим питанням є створення належної нормативно-правової бази надання публічних послуг.

The problem of the effectiveness of public authorities and the services provided by them is not new, but this problem has become particularly acute in the last twenty years. It was at this time that it became clear that high-quality services were the main product and at the same time the main criterion for the activities of public authorities. Accordingly, there was a reform of public administration in many countries. Now, such reformation takes place in Ukraine, which requires, on the one hand, the study of foreign experience, on the other hand, the study of current problems and opportunities for improving the efficiency of providing public services within Ukraine. Recent studies in this area make it possible to draw two basic conclusions. Firstly, the quality of public services, provided to citizens, is unsatisfactory, especially in the social sphere. According to the experts, the main reasons for this, alongside with a bulk of objective challenges, such as an unfavorable general economic situation in the country, lack of legislatively consolidated social guidelines for public authorities' activity, absence of competition in the sphere of public service provision, there are a number of subjective reasons, specifically, lack of accountability of state agencies' officials who are to provide services, their passivism, apathy, reluctance to solve the citizens' problems. Besides, the quality of services is affected negatively by a low level of partnership between nongovernmental organizations, public authorities and local governments, and representatives of the private sector. Also, there is no real mechanism for studying the needs of the population for public services. Secondly, factors that would, to a large extent, promote improvement of the quality of public service provision are upgrading of the legal framework in effect, aimed at reduction of bureaucratic procedures for obtaining services, and strengthening of public officials' responsibility for a low quality of service provision, as well as enhancement of public control over service provision and participation of nongovernmental organizations in this process. Determining and analysis of the main kinds of this participation should become the subject of further research in the above problem range. Therefore, a very important issue is the creation of a proper legal and regulatory framework for the provision of public services.

Ключові слова: публічні послуги, соціальні послуги, нормативно-правове регулювання, надання послуг, органи публічної влади, законодавство.

Key words: public services, social services, legal regulation, provision of services, public authorities, legislation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні проблема правового регулювання соціально-економічного розвитку як українських міст, так і в цілому держави набуває практичного значення.

Конституцією [7, ст. 1] Україна визнана соціальною державою, причому Основний Закон нашої країни ґрунтується на ідеї захисту прав людини та підкреслює соціальну спрямованість України: держава забезпечує

соціальну спрямованість економіки [7, ст. 12], громадяни України мають право на задоволення соціальних інтересів [7, ст. 36], на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості [7, ст. 46]. Також Конституція України закріплює такі соціальні гарантії як право на житло, достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, медичну допомогу, медичне страхування, освіту та ін. [7, ст. 47—54]. Таким чином, можна підкреслити, що люди на та її потреби є пріоритетом діяльності держави та її інститутів.

Між тим, й досі, на жаль, більшість з цих соціальних гарантій не є розкритими у законодавчо закріплених соціальних стандартах. Зазначений факт не тільки спричиняє негативні соціальні наслідки, але і значно ускладнює реалізацію проголошеного курсу на європейську інтеграцію України. Адже в Європейському Союзі на цих правових нормах засновано всі дії держави в соціальній сфері. Причому чітко закріплені соціальні стандарти життя не можуть переглядатися жодним новим урядом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання, пов'язані з наданням публічних послуг розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема, такі: В. Дьяченко, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Л. Кулачок, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко, А. Шастітко та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розгляд особливості нормативно-правового забезпечення надання публічних послуг в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У переважній більшості країн світу, зокрема країнах пострадянського простору, дуже складно говорити про стабільне інституційне середовище або ефективну систему формальних правил стосовно надання публічних послуг. Більш важливими їх характеристиками тут є:

1) домінування такого співвідношення формальних і неформальних правил, коли вони вступають у систематичне протиріччя один з одним;

2) вибіркове застосування формальних правил, що перешкоджає реалізації принципу верховенства права.

З приводу останнього Дж. Роулс визначає правову державу або принцип верховенства права через такі постулати [17]: 1) інваріантність поведінки в регламентованій законом ситуації, 2) прецедентний характер вирішення судових спорів; 3) визнання легітимного покарання як єдино можливого.

Відзначимо, що міжнародні стандарти соціальних прав громадян закріплено переважно в правових актах Організації Об'єднаних Націй (ООН) і Міжнародної Організації Праці (МОП). Більшість з них діють уже кілька десятиріч. Серед основних документів, які рег-

ламентують соціальні права та свободи громадян в усьому світі, варто виділити такі:

— Загальна декларація прав людини (прийнята у 1948 р.) [4];

— Європейська соціальна хартія (прийнята у 1961 році, переглянута у 1996 році, ратифікована Україною у 2006 р.) [2];

— Європейський кодекс соціального забезпечення (прийнятий у 1964 р., переглянутий у 1990 р.) [3];

— Хартія соціального забезпечення (прийнята у 1982 р.) [15];

— Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників (прийнята у 1989 р.) [16];

— Хартія основних прав Європейського Союзу (прийнята у 2000 р.) [14] та інші.

Серед вищенаведених документів особливо місце займає Загальна декларація прав людини, яка за своєю сутністю, є фундаментом визнання, визначення та захисту прав людини. У Декларації наведено комплекс прав людини, серед яких важливе місце займає право людини на соціальне забезпечення.

У статті 22 Декларації зокрема відзначається: "Кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави" [4].

Загальна декларація прав людини вперше сформувала соціальні еталони, до яких повинне прагнути суспільство, конкретизувала соціальні параметри, вказуючи, що кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття; на рівну оплату за рівну працю; на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку; на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини; на освіту; вільно брати участь у культурному житті суспільства, втішатися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі і користуватися його благами; на соціальний порядок та ін. [4, ст. 22—28].

Безумовно, Декларація має рекомендаційний статус, і не накладає будь-яких зобов'язань на жодну країну світу, але вже в 1966 році на її основі було прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [8], який було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР у 1973 р. У цьому Пакті сформулювало конкретні соціальні стандарти, яким повинні відповідати країни, що ратифікували цей документ.

Разом з Міжнародним пактом про цивільні та політичні права, цей документ запровадив поширену класифікацію прав людини на соціальні, цивільні, політичні, економічні і культурні. При цьому до соціальних прав віднесено такі:

— право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування [8, ст. 9];

— право працюючих матерів на оплачувану відпустку або відпустку з достатньою допомогою по соціальному забезпеченню [8, ст. 10];

— право захисту дітей від економічної і соціальної експлуатації [8, ст. 10];

— право на достатній життєвий рівень, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя [8, ст. 11];

— право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я [8, ст. 12];

— право на освіту, підкреслюючи при цьому, що початкова освіта повинна бути обов'язковою і безкоштовною для всіх, середня освіта в її різних формах, включаючи професійно-технічну середню освіту, повинна бути доступною для всіх громадян [8, ст. 13].

Таким чином, Пактом регламентовано обов'язки держави щодо соціального захисту як кожної людини, так і окремих уразливих категорій.

Зазначимо, що Європейським Союзом та Радою Європи, на додачу до вищенаведених, було ухвалено і низку своїх нормативно-правових актів щодо соціальних стандартів.

Важливим документом, що гарантує розвиток соціальної сфери та передбачає захист прав людини є Європейська соціальна хартія (переглянута), яка містить 31 принцип [2, ч. 1], на яких будується вся європейська соціальна система:

Згідно з цією Хартією, всі люди, зокрема, мають такі права: заробляти собі на життя професією, яку вони вільно обирають; на захист від бідності та соціального відчуження; на житло; на користування послугами соціальних служб; на належні умови для професійної підготовки; на соціальну та медичну допомогу.

Усі працюючі, згідно з цією Хартією, мають право на таке: безпечні та здорові умови праці; гідне ставлення до них на роботі; захист у випадках звільнення; захист своїх вимог у разі банкрутства роботодавця; рівні можливості та рівне ставлення до них у вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі; свободу об'єднання в національні або міжнародні організації для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; соціальне забезпечення; справедливі умови праці; справедливу винагороду, яка забезпечить достатній життєвий рівень для них самих та їхніх сімей.

Зауважимо, що під час ратифікації Хартії Україна взяла на себе зобов'язання вважати вищенаведені принципи декларацією цілей, до здійснення яких вона прагнутиме всіма відповідними засобами [5, ст. 1], у тому числі шляхом надання якісних публічних послуг.

Між тим, ця категорія в українському законодавстві практично відсутня. Під час дослідження було переглянуто майже всю існуючу нормативно-правову базу українського законодавства стосовно цього питання. Серед більше ніж 100000 документів термін "послуги" зустрічається лише у 3769 документах, причому сам цей термін "публічні послуги" не тлумачиться взагалі. Таким чином, можна з упевненістю стверджувати, що норма-

тивно-правова база публічних послуг та система їх надання у країні відсутня, як і відсутнє юридичне тлумачення самого терміна.

Між тим, досліджуючи поняття "публічні послуги", важливо наголосити на тому, що в українському законодавстві сьогодні існує велика кількість видів цих специфічних послуг, які надаються на всіх рівнях. Так, зокрема, до публічних послуг, які надаються державними (комунальними) установами відносять: соціальні; дозвільні; ліцензійні, легалізаційні; акредитаційні; атестаційні; реєстраційні; експертні; консультативні та інформативні; погоджувальні.

Як було зазначено вище, структурна характеристика розподілу компетенції та повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування за рівнями виявляє ще один окремий різновид послуг — муніципальні, які надаються виключно органами місцевого самоврядування територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб.

У контексті дослідження важливим є не лише розгляд механізму надання якісних публічних послуг, але й з'ясування соціальних наслідків цього процесу. З нашої точки зору, за соціальними наслідками публічні послуги, які надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, утворюють чотири ранги.

Перший (нижчий). Репутація, імідж, довіра, надійність, впевненість стосовно адміністративної установи, яка призначена надавати державні послуги.

Висока впевненість зумовлює позитивні наслідки. Імідж адміністративної установи містить такі елементи:

— ефективність діяльності як цілісної структури, так і окремих її функціональних одиниць;

— наявність єдиної стратегії діяльності та її якості;

— ставлення працівників до своєї установи та її керівників;

— імідж керівників;

— впорядкованість та цілісність державної організації;

— рівень організаційної культури, зокрема етичні норми;

— врахування потреб, менталітету громадян та історичних особливостей місцевості.

Другий (середній). Скарги або апеляції від громадськості, доступність послуг.

Дані категорії є складовими зворотного зв'язку, щодо реалізації державної-регіональної політики. Одним з інструментів державної регіональної політики є послуги. Оцінка політики здійснюється через аудит адміністративної діяльності. До індикаторів аудиту адміністративної діяльності належать: недоліки в послугах державних службовців та посадових осіб, велика кількість скарг або апеляцій від громадськості, збільшення витрат на утримання адміністрацій різного рівня [1]. Намагання усунути недоліки та їх реальне усунення завжди сприймається схвально і викликає зростання попиту на управлінські послуги. Це спонукає державних службовців до розширення пропозиції послуг. Гармонія пропозиції та попиту управлінських послуг відображає їх якість та успішність застосування механізму їх надання.

Третій (вищий). Політичне й соціально-правове становище (статус особи в суспільстві).

Україна взяла курс на розширення демократичних прав і свобод особи, приведення їх змісту у відповідність до міжнародно-правових стандартів. Це передбачає посилення взаємної відповідальності держави й особи. Великого значення набуває подолання політичної апатії населення. Успішне розв'язання цієї проблеми визначається діяльністю апарату державного управління. Рівень роботи якого з одним із важливих критеріїв загальної культури будь-якого суспільства. А також політичного і соціально-правового становища особи в ньому. Ось чому підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок державної системи управління, удосконалення її структури, організації і практичної діяльності є складовим елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку країни.

Четвертий (найвищий). Рівень соціальної та політичної напруженості суспільстві.

Ступінь нерозв'язаності проблем, які розглядались у попередніх послугах, більшою чи меншою мірою зумовлюють рівень напруженості в суспільстві. Більшість населення відчуває на собі негативні наслідки некомпетентного управління, неякісного та несвоєчасного надання послуг, безвідповідальної та зруйнованої поведінки певної частини державних службовців та посадових осіб. Зрештою це призводить до втрати довіри до влади, ганьбить її імідж в очах громадян, породжує політичну та соціальну напруженість у суспільстві [1].

Отже, необхідною умовою процесу надання публічних послуг будь-якого виду є передбачення та врахування соціальних наслідків цього процесу, а також розширення соціокомунікаційної сфери через створення системи контактів влади з громадянами. Проте в Україні ще відсутня ефективна система надійних контактів влади з громадянами та їх організаціями, що породжує недовіру громадян до державної служби та інститутів держави. Тому завдання органів державної влади та місцевого самоврядування полягає у тому, щоб виправдовувати своє існування за допомогою підвищення якості публічних послуг — головної умови формування довіри населення до влади.

Ефективність функціонування суспільства, прискорення його реформаторського поступу багато в чому залежить від дійового функціонування системи державної служби, яка виступає одним із основних елементів державного управління. Протягом останніх років у західних країнах напрацьовано обов'язкових вимог до правового регулювання адміністрацій та процедури, зокрема з надання адміністративних послуг, тобто принципів (або обов'язкових стандартів), у разі незабезпеченості яких важко говорити про якість такого регулювання, а отже, і створення умов для ефективної діяльності адміністрації, особливо про захист прав та свобод громадян і приватних інституцій у відносинах з державою. Для України законодавче впорядкування діяльності органів виконавчої влади — одне з найважливіших завдань конституційної реформи.

Слід зауважити, що для впорядкування адміністративно-процедурних відносин у сфері нормативної діяль-

ності органів виконавчої влади, відносин у справах за ініціативою органів виконавчої влади, а також відносин щодо вирішення органами виконавчої влади справ за зверненнями фізичних і юридичних осіб, необхідне ґрунтоване науково-методологічне опрацювання цієї проблематики. Крім того, всі адміністративно-процедурні відносини вимагають належного правового регулювання, і звичайно, оптимальною формою такого акта був би Адміністративно-процесуальний кодекс, який би охопив усі види проваджень. Однак прийняття такого кодексу видається маловірогідним. Реальнішим у сучасних умовах є прийняття закону України про адміністративну процедуру в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Предмет регулювання відповідного законодавчого акта повинен визначати стандарти надання послуг і стосуватися проваджень у справах: за заявами фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання публічних послуг; за ініціативою органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, в тому числі й у порядку здійснення контрольних повноважень, щодо фізичних та юридичних осіб; за скаргами фізичних та юридичних осіб на рішення, дії та бездіяльність органів влади.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сьогодні, на жаль, у вітчизняному правознавстві відсутнє юридичне тлумачення терміна "публічні послуги", що надає цій категорії характеру певної соціальної абстракції і невизначеності. За цих умов правовою основою надання публічних послуг в Україні сьогодні є, перш за все, Конституція України [7], Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [11], "Про місцеві державні адміністрації" [12], "Про захист прав споживачів" [9], "Про соціальні послуги" [13] та інші нормативно-правові акти.

Водночас в адміністративному праві провідних країн Заходу (Франція, Англія тощо) правовий інститут публічних послуг є досить розробленим і діє протягом багатьох десятиліть. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною і суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт та споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами і відомствами, і у зв'язку з цим діяльність установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. Отже, становлення такого інституту, як надання публічних послуг — новий напрям розвитку правового поля та інституційного середовища в Україні.

Література:

1. Губа О.П. Керівні кадри державної служби як рушійна сила адміністративної реформи / О.П. Губа // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. — № 3 (18). — С. 186—191.
2. Європейська соціальна хартія // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 51. — Ст. 2096.

3. Європейський кодекс соціального забезпечення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_651&p=1237807844867395

4. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015

5. Закон України "Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)" // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 43. — Ст. 418.

6. Конвенція про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_286&p=12385-77737175929

7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043&p=1237807844867395

9. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 30. — Ст. 379.

10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 (із змінами і доповненнями). — Режим доступу: <http://www.liga.kiev.ua>

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.

13. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року № 966-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

14. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_524&p=1237807844867395

15. Хартія соціального забезпечення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_418

16. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_044&p=1237807844867395

17. Rawls J. A Theory of Justice / J. Rawls. — Cambridge, Mass., 1971. — 607 p.

References:

1. Guba, O.P. (2003), "Leading cadres of the civil service as the driving force of administrative reform", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3, pp. 186—191.

2. Council of Europe (1961), "European Social Charter", available at: <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter> (Accessed 01 December 2018).

3. Council of Europe (1968), "The European Code of Social Security", available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/048> (Accessed 01 December 2018).

4. United Nations (1948), "Universal Declaration of Human Rights", available at: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights> (Accessed 01 December 2018).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Law of Ukraine "On ratification of the European Social Charter (revised)", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 43, p. 418.

6. International Labour Organization (1992), "Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention", available at: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C173 (Accessed 01 December 2018).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), "The Constitution of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 30, p. 141.

8. United Nations (1966), "International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights", available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> (Accessed 01 December 2018).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On consumer rights protection", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 30, p. 379.

10. The President of Ukraine (1998), "The Decree "On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine"", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (Accessed 01 December 2018).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 24, p. 170.

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On local state administrations", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 20—21, p. 190.

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On social services", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 45, p. 358.

14. European Parliament (2000), "The Charter of Fundamental Rights of the European Union", available at: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (Accessed 01 December 2018).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), "The Charter of social security", available at: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_418 (Accessed 01 December 2018).

16. The European Council (1989), "Community Charter on Fundamental Social Rights of Workers", available at: <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf> (Accessed 01 December 2018).

17. Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, USA.

Стаття надійшла до редакції 04.12.2018 р.

О. В. Яремчук,
викладач кафедри терапевтичних дисциплін,
Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини імені А. Крупинського

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.130

ГЕНЕЗИС СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО РОЗВИТКУ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ

О. Yaremchuk,
lecturer of the department of therapeutic disciplines,
A. Krupinsky Institute of Nursing and Health laboratory medicine of Lviv

GENESIS OF FAMILY MEDICINE AND PROSPECTS OF ITS DEVELOPMENT ON THE TERRITORY OF UKRAINE

У статті досліджено генезис сімейної медицини та перспективи його розвитку в Україні, зокрема визначено сутність цього поняття та встановлено його роль для всієї сфери охорони здоров'я. Детально проаналізовано та висвітлено основні аспекти медичної реформи, особливо в частині сімейної медицини. Досліджено проблемні питання з реалізації реформи в медичній сфері України та подано перспективні шляхи їх вирішення з метою ефективного завершення процесу реформування вітчизняної медицини. На особливу увагу заслуговує вивчення та розкриття історії зародження та розвитку світової сімейної медицини та аналіз хронології її впровадження в Україні.

Today, the health care problems in Ukraine are one of the most important. After all, the current level of development of domestic medicine is in an unsatisfactory state. Therefore, it is important to develop, adopt and implement an effective package of reforms in the near future. However, it should be noted that the reform should not only mean changes from the outside and minimization of problems, but their full resolution, the implementation of adequate and real improvements and transformations that would bring positive and tangible results for the entire population of Ukraine.

First of all, Ukrainian medicine requires the introduction of a common practice of family medicine, since about 70-80% of all health problems are solved precisely at the primary link, that is, the family doctor — the pediatrician or the therapist, and the rest 30—20% — is solved when applying to a highly specialized doctor and a rehabilitation center. Therefore, it is important to direct the reform to the emergence of doctors of a new format that would carry around the clock responsibility for their patients and guaranteed them permanent medical, social and psychological assistance.

Reforming the sphere of health protection in part of stemming medicine has justified itself and has yielded positive results in bagatokh koinakh sveta, zokrem in: Nimechchini, USA, France, Australia, Canada, Turechchini, Makedonii. Yak bachimo, Ukraini doc vid who will register dosvid i on whom rivnyatis.

A model of medicine is guilty of acquiring the scope of health protection to Europe. However, in the process of implementation, the reform has been reformed, but it is not so important to just earn it. I Hocha, from the moment of reform, went a lot of time and a little bit of health care, I went to the hospital, and I didn't understand the meaning of "symeina medicine." The axis of the chomu, on the current topicalities to the genesis, history of the origin of family medicine and the perspectives of the development in the fields of Ukraine.

The article explored the genesis of Family Medicine and prospects of its development in Ukraine, the essence of the concept and its role established for the entire health sector. The main aspects of medical reform, especially in the field of family medicine, are analyzed and elucidated in detail.

Investigated issues of implementation of reforms in the medical field and Ukraine presented their solutions promising the effective completion of the reform of domestic medicine. Particular attention should study and disclosure of origin and the history of the world of family medicine chronology and analysis of its implementation in Ukraine.

Ключові слова: медицина, сімейний лікар, хворий, пацієнт, медична сфера, охорона здоров'я, реформа, допомога.

Key words: medicine, family doctor, patient, patient, medical, health care, reform, help.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні проблеми сфери охорони здоров'я в Україні — одні із найважливіших. Адже сучасний рівень розвитку вітчизняної медицини перебуває в незадовільному стані. Тому важливим є розробити, прийняти та реалізувати найближчим часом ефективний пакет реформ. Однак варто зауважити, що під реформою слід розуміти не просто зміни ззовні та мінімізація проблем, а повноцінне їх вирішення, здійснення адекватних та реальних удосконалень і перетворень, які принесли б позитивні і відчутні результати для всього населення України.

У першу чергу українська медицина потребує запровадження загальної практики сімейної медицини, адже близько 70—80% всіх проблем зі здоров'ям вирішується саме на первинній ланці, тобто в сімейного лікаря — педіатра чи терапевта, а решту 30—20% — вирішується при зверненні до вузькоспеціалізованого лікаря та до реабілітаційних центрів. Тому важливим є спрямування реформи на появу лікарів нового формату, які б несли цілодобово відповідальність за своїх пацієнтів і гарантували їм постійну медичну, соціальну та психологічну допомогу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми сімейної медицини досліджувались багатьма науковцями, зокрема: В.І. Ткаченко, І.В. Чопей, М. Білинської, Ю. Вороненька, А.І. Голунов, І.І. Фуртак та інші. Однак на сьогодні потребує більш детального вивчення генезис сімейної медицини та перспектив його розвитку на теренах України.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Основною метою статті є дослідження генезису сімейної медицини та перспектив його розвитку на теренах України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Реформування сфери охорони здоров'я в частині створення сімейної медицини оправдало себе і принесло позитивні результати у багатьох країнах світу, зокрема в: Німеччині, США, Франції, Австралії, Канаді, Туреччині, Македонії. Як бачимо, Україні є від кого запозичити досвід і на кого рівнятися.

Запропонована модель сімейної медицини повинна наблизити вітчизняну сферу охорони здоров'я до європейської. Однак у процесі реалізації реформи виявилось, що це не так вже й просто зробити. І хоча, з моменту впровадження реформи, пройшло немало часу і багато змін у медицині відбулися, проте, на сьогодні

більшість населення та лікарів до кінця не розуміють суті поняття "сімейна медицина". Ось чому на сьогодні актуальності набуває дослідження генезису, історії зародження сімейної медицини та перспективи її розвитку на теренах України.

У 2002 р. Європейська організація сімейних лікарів (Wonca Europe — World Organization of National Colleges, Academies and Academic Associations of General Practitioners / Family Physicians, або World Organization of Family Doctors) дала таке визначення загальної практики/сімейної медицини: "Загальна практика/сімейна медицина — це академічна і наукова дисципліна зі своєю власною метою, завданнями, методами дослідження, доказовою базою і клінічною діяльністю" (De Maesneer J.M., De Sutter A., 2004) [5].

Основна відмінність нової форми медицини від старої полягає в тому, що сімейна медицина спрямована на забезпечення не лише здоров'я одного хворого, а й всього суспільства. Тобто їй притаманний тісний зв'язок із суспільством. За визначенням ВООЗ "первинна медико-санітарна допомога є основою медико-профілактичного обслуговування населення, яка виконується за допомогою науково-практичних, соціально прийнятних методів і технологій".

Першопочатковим в сімейній медицині було запропоноване поняття "лікар загальної практики", яке почало свою історію ще з XIX ст., коли допомога лікаря надавалася в індивідуальному порядку, тому, кожен хворий мав свого лікаря, тобто лікаря, до якого вони найчастіше зверталися. Пацієнти своєму лікарю вірили, опираючись на професіоналізм, а лікарю, в свою чергу, було зручно, оскільки міг спостерігати за станом хворого, знаючи історію хвороби, крім того, могли спостерігати за здоров'ям всієї родини.

Сімейний лікар повинен мати індивідуальний підхід до хворого, знати його сім'ю та як вона впливає на стан пацієнта. Тобто він повинен постійно працювати не лише із хворим, а й із його сім'єю. Сімейний лікар повинен не лише фізично лікувати хворого, а й до уваги брати його емоційний стан, його відношення до своєї хвороби. Однак тут існує і інша сторона, адже хвороба впливає негативно не лише на самого хворого, а й на його близьких, родичів. Тому важливо, щоб сімейний лікар це розумів, знав і старався завжди підтримувати позитивний емоційний стан в сім'ї.

Отже, основними ознаками сімейної медицини є:

- ефективність та доцільність допомоги;
- довготривалість та безперервність спостереження;
- попереджувальність, застосування превентивних заходів;
- відношення до всієї сім'ї, як до одного пацієнта.

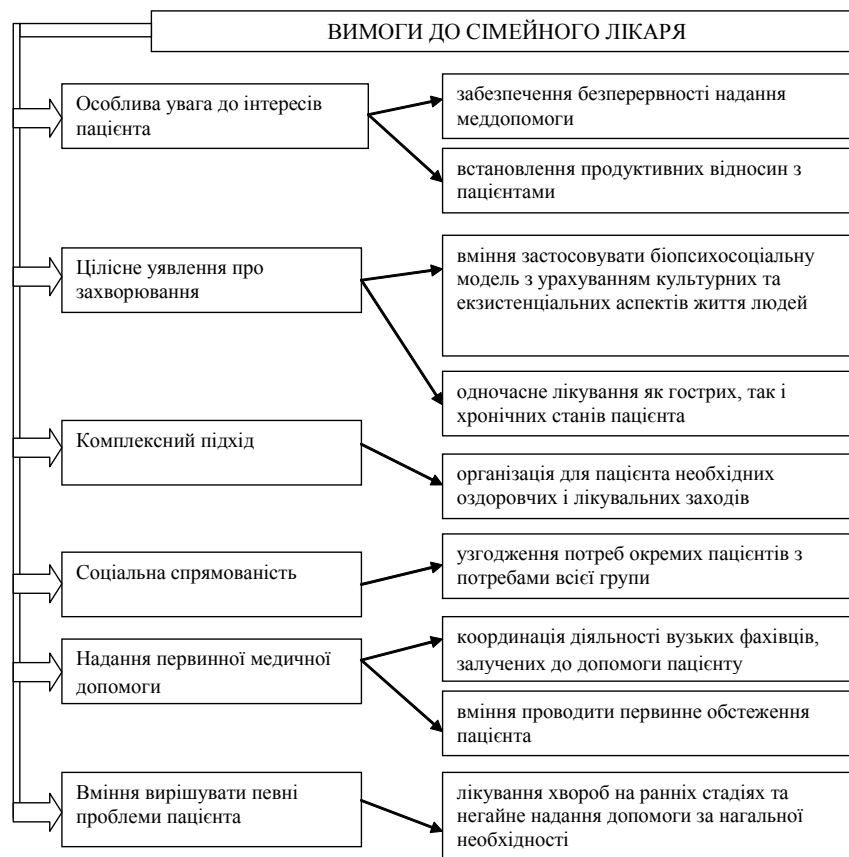


Рис. 1. Вимоги до сімейного лікаря

Джерело: складено автором з використанням джерела [1].

Сімейний лікар має постійно контролювати відношення сім'ї до свого здоров'я, до спорту, до екології, до шкідливих звичок, щоб своєчасно передбачити і попередити про виникнення чи розвиток певного захворювання. Саме профілактичні дії є важливим атрибутом сімейної медицини. Тільки у сімейного лікаря є справжнє бажання займатись не лише лікуванням хвороби, а й, в першу чергу, профілактикою захворювань. Адже лише він знає всі шкідливі звички своїх пацієнтів і для хорошого результату своєї роботи безпосередньо зацікавлений у зниженні рівня захворюваності своїх пацієнтів.

На сьогодні важливим є те, щоб населення України зрозуміло, що вигідніше все ж таки мати універсального, єдиного, свого лікаря, ніж звертатися за допомогою до багатьох вузькоспеціалізованих лікарів. Сімейним лікарям теж варто усвідомити їхню ключову роль у реформуванні всієї системи охорони здоров'я, бути націленим на лікування конкретного пацієнта і його сім'ї, а не всього суспільства. Саме за таких умов, реалізація сімейної медицини принесе очікувані і позитивні результати.

Тому, враховуючи всі позитивні та негативні сторони, сімейна медицина є важливим фактором покращення якості надання медичної допомоги і підвищення авторитету лікаря загальної практики. Саме за нею стоїть майбутнє всієї нації.

Варто зазначити, що для повноцінної реалізації реформи і ефективного становлення та функціонування сімейної медицини, не достатньо просто змінити назву поліклініки, а й потрібно внести докорінні зміни в

сутність самої медицини. І ці зміни мають початися із самого медпрацівника, тобто лікарі і медсестри мають відчувати різницю в підході до людини і її здоров'я. Оскільки, сімейний лікар зобов'язаний лікувати свого пацієнта не лише фізично, а й на психологічному і соціальному рівні. Адже, здоров'я людини полягає в рівнозначності і балансі всіх його рівнів: фізичного, соціального і психологічного.

За штатним нормативом в сімейній медицині 1 посада сімейного лікаря на 1500 чоловік дорослого і дитячого населення в містах та на 1200 чоловік — у сільській місцевості, що становить основу організаційного і економічного механізмів державного управління розвитком сімейної медицини. Всесвітня організація сімейних лікарів ставить 6 основних вимог до сімейного лікаря (рис. 1).

В Україні зародження та розвиток сімейної медицини відбувався відповідно до Основ законодавства про охорону здоров'я. Зауважимо, що ще в 1987 році у місті Львові затверджено регіональний експеримент, у процесі якого розроблено ряд документів, які визначають посадові обов'язки сімейних лікарів, порядок їхньої роботи та систему переходу від лікарів дільничих до лікарів практичної сімейної медицини. В таблиці 1 подано хронологію впровадження та розвитку сімейної медицини в Україні.

Зважаючи на давню історію зародження сімейної медицини в Україні, стрімкого розвитку вона набула в 2018 році, коли 19 жовтня 2017 року було прийнято Закон 2168 — VIII "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" і таким чином дала

Таблиця 1. Хронологія впровадження та розвитку сімейної медицини в Україні

Рік	Подія
1991	У місті Львові перейшли до підготовки лікарів загальної практики з числа випускників інститутів у 3-річній інтернатурі за програмою, розробленою Львівським медінститутом і затвердженою МОЗ України
1992	Створено першу амбулаторію сімейних лікарів у м. Дрогобичі. Верховна Рада України прийняла законодавство про охорону здоров'я, де визначено правові, соціальні та економічні передумови переходу охорони здоров'я на засади сімейної медицини. Міністерством охорони здоров'я України затверджено типовий навчальний план і програму спеціалізації (інтернатури) випускників медичних інститутів і медичних факультетів університетів зі спеціальності «лікар загальної практики»
1993	Проведено перегляд Програми підготовки в інтернатурі за участю фахівців Київського інституту удосконалення лікарів та Одеського медінституту
1994	Підготовлено та затверджено кваліфікаційну характеристику лікаря за спеціальністю «загальна практика – сімейна медицина»
1995	Наказом МОЗ України від 22.06.95 № 114 затверджено посаду «лікар загальної практики/сімейний лікар». МОЗ України затвердило навчальний план та програму циклу спеціалізації з сімейної медицини (розробник – Львівський державний медінститут)
1996	У Київській медичній академії післядипломної освіти відкрито кафедру сімейної медицини
1997	Наказом МОЗ України від 19.12.87 до номенклатури лікарських спеціальностей включено спеціальність «загальна практика – сімейна медицина». Створено Українську асоціацію сімейної медицини
1998	У м. Києві проведено I Українсько-Британську конференцію з питань сімейної медицини
1999	У м. Дніпропетровську проведено II Українську науково-практичну конференцію з питань сімейної медицини з міжнародною участю «Актуальні проблеми підготовки сімейних лікарів, організація та впровадження сімейної медицини в Україні»
2000	У м. Одесі проведено III Українську науково-практичну конференцію з міжнародною участю «Актуальні питання сімейної медицини». 2000 р. – Прем'єр-міністром України підписано постанову Кабінету Міністрів України «Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я» № 989
2004	Експеримент в м. Комсомольськ Полтавської області зі створення сучасної інноваційної моделі надання якісних медичних послуг населенню з пріоритетним впровадженням сімейної медицини (наказ МОЗ від 16.01.2004 № 16). Експеримент з міжнародною участю щодо впровадження сучасної моделі сімейної медицини в Автономній Республіці Крим, Запорізькій та Хмельницькій областях (наказ МОЗ від 06.07.2004 № 338)
2005	Київська медична академія післядипломної освіти імені П.Л. Шупика – створення першого факультету «Загальна практика-сімейна медицина»
2009	Створення у Національній медичній академії післядипломної освіти імені П.Л. Шупика Інституту сімейної медицини
2011	Впровадження реформування системи охорони здоров'я на засадах сімейної медицини у пілотних регіонах – Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві
2012	Наказ № 866 «Про оцінку оснащеності лікувально-профілактичних підрозділів закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу та моніторинг модернізації первинної медичної допомоги»
по сьогодні	Подальше реформування сфери охорони здоров'я та реалізація останніх етапів сімейної медицини

Джерело: розроблено автором з використанням джерела [6].

"зелене світло" реформі фінансової системи медицини. Першим кроком реформування охорони здоров'я стало створення Національної служби здоров'я України — центрального органу виконавчої влади, який реалізує основний принцип медреформи "гроші йдуть за пацієнтом" — оплачує вартість реально наданих медичних послуг.

Нацслужба здоров'я вже уклала договори з 623 комунальними, приватними медзакладами і лікарями-ФОП, які надають первинну медичну допомогу. Вперше українці можуть вільно обирати лікаря у медзакладі, незалежно від форми власності, Нацслужба здоров'я на однакових умовах оплачує надання гарантованого пакету послуг первинної медичної допомоги

Таблиця 2. Лідери за платежами від Нацслужби здоров'я за третій квартал 2018 року

Міста	Кількість медичних закладів	Сума, млн. грн
Київ	30	266,8
Вінницька область	24	96,2
Полтавська область	17	92,2
Дніпропетровська область	15	83,7
Хмельницька область	9	53,8

Джерело: складено автором з використанням джерела [4].

усім закладам, які стали партнерами Служби. За чотири місяці Нацслужба оплатила послуги за єдиним тарифом у цих медзакладах на 1,6 млрд грн. Вперше українці змогли вільно обирати лікаря, без прив'язки до місця "прописки". За сім місяців майже 20 млн українців підписали декларації про вибір своїх лікарів. А це означає, що майже кожен другий українець вже має лікаря, якому довіряє і до якого може звернутися з будь-якими проблемами зі здоров'ям або дізнатися, як вести здоровий спосіб життя і не хворіти. У будь-який момент можна змінити лікаря, підписавши декларацію з іншим [3].

Найбільш активними були жителі Полтавської, Хмельницької, Житомирської і Чернігівської областей — тут декларації зі своїм лікарем підписали понад 60% мешканців. Позначку 50% не перетнули лише у трьох областях України — у Луганській (тут свого лікаря обрали 49% мешканців), Одеській (43% мешканців) та Закарпатській (41%) [2].

Лідером за платежами від Нацслужби здоров'я за третій квартал 2018 року став Київ (табл. 2).

Як бачимо з таблиці 30 медичних закладів Києва, які під час першої хвилі реформування охорони здоров'я уклали договори з Нацслужбою, отримали фінансування в розмірі 266,8 млн грн. Останнє місце — 5 посідають 9 закладів Хмельницької області, яким виділено було суму в розмірі 53,8 млн грн. Однак є і такі області, з яких жодний медичний заклад не уклав договір з Нацслужбою, а саме: Тернопільська, Луганська і Волинська. Тобто ці області взагалі не отримали фінансування від Нацслужби.

Планується, що в 2019 році сімейні лікарі перейдуть на електронний документообіг, тобто повністю працюватимуть без паперу. Крім того, в повному обсязі буде реалізована реформа системи охорони здоров'я.

ВИСНОВКИ

Як бачимо, впровадження сімейної медицини в Україні розпочалося ще в далеких 90-х роках, проте, хоч і на сьогодні вона не на початковому, а більше на організаційному етапі, при реалізації зазнала нових проблем. Так, першою важливою проблемою є фінансування. Хоч і на загальнодержавному рівні передбачено підвищення рівня заробітної плати для сімейних лікарів, однак фінансування закладів, які надають первинну медико-санітарну допомогу залишається на рівні 10% від загального обсягу видатків на охорону здоров'я.

Крім того, залишається невирішена проблема із кадровим забезпеченням, оскільки значна частина спеціалістів первинної ланки виїхали до інших країн, де рівень оплати праці за аналогічну роботу значно вищий.

Однак попри всі проблеми, які існують, Україна має перспективи стосовно впровадження сімейної медицини. Проте варто сказати, що реформування — це доволі довгий і складний процес і позитивні результати варто чекати через кілька років. Так, для прикладу, в США сімейна медицина принесла свої перші позитивні результати через близько 30 років, коли профілактичні заходи, які проводили лікарі загальної практики, почали себе проявляти на підростаючому поколінні.

Література:

1. Офіційний сайт КНП "Центр первинної медико-санітарної допомоги №3 Дарницького району м. Києва" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cpmsd3.kiev.ua/semeyna-meditsyny>

2. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України: Кожен другий українець вже обрав свого лікаря [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/kozhen-drugij-ukraïnec-vzhe-obrav-svogo-likarja>

3. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України: Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu>

4. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України: Які регіони стали лідерами за виплатами від Нацслужби здоров'я [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/jaki-regioni-stali-liderami-za-viplatami-vid-nacsluzhbi-zdorovja>

5. Семейная медицина в Украине: процесс идет [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://doctor.itop.net/ArticleItem.aspx?ArticleId=785>

6. Хронологія впровадження сімейної медицини в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://pidruchniki.com/68074/meditsina/hronologiya_vprovadzhennya_simeynoyi_meditsini_ukrayini

References:

1. Official site of the NCP "Center of Primary Health Care №3 of Darnytsky District, Kyiv (2018), available at: <http://cpmsd3.kiev.ua/semeyna-meditsyny> (Accessed 23 September 2018).

2. Ministry of Healthcare of Ukraine (2018), "Every second Ukrainian has already chosen his doctor", available at: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/kozhen-drugij-ukraïnec-vzhe-obrav-svogo-likarja> (Accessed 25 September 2018).

3. Ministry of Healthcare of Ukraine (2018), "What has changed a year after the adoption of the law on medical reform", available at: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu> (Accessed 28 September 2018).

4. Ministry of Healthcare of Ukraine (2018), "Which regions have become leaders in payments from the National Health Service", available at: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/jaki-regioni-stali-liderami-za-viplatami-vid-nacsluzhbi-zdorovja> (Accessed 4 December 2018).

5. doctor.itop.net (2018), "Family medicine in Ukraine: the process is on", available at: <http://doctor.itop.net/ArticleItem.aspx?ArticleId=785> (Accessed 5 December 2018).

6. Cheresniuk, H.S. (2018), "Chronology of introduction of family medicine in Ukraine", available at: https://pidruchniki.com/68074/meditsina/hronologiya_vprovadzhennya_simeynoyi_meditsini_ukrayini (Accessed 6 December 2018).

Стаття надійшла до редакції 06.12.2018 р.

С. А. Дяченко,
к. держ. упр., доцент кафедри економічної політики та врядування,
Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.135

ІСТОРИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

S. Diachenko,
PhD, Associate Professor of economic policy and governance department
of the National academy for public administration under the President of Ukraine

HISTORICAL AND SOCIO-ECONOMIC BASES OF LOCAL FINANCES DEVELOPMENT

У статті розглянуто історичні та теоретичні аспекти сутності місцевих фінансів. Досліджено еволюцію поглядів на місцеві фінанси у світовій економічній науці. Проаналізовано трактування сутності місцевих фінансів в українській науковій думці. Виявлено характерні особливості місцевих фінансів. Висвітлено роль місцевих фінансів у становленні інституту місцевого самоврядування в контексті децентралізації державного управління.

Доведено, що однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування, а вирішальне значення в забезпеченні функціонування органів місцевого самоврядування відводиться місцевим фінансам. Встановлено, що втілення реформи децентралізації, необхідність переформатування бюджетної політики та об'єктивне посилення ролі місцевих бюджетів вимагає теоретичного переосмислення соціально-економічної ролі та місця місцевих фінансів. Підкреслено, що проведення дослідження дає можливість комплексного розуміння сутності місцевих фінансів на всіх етапах суспільного розвитку, їх ролі у становленні інституту місцевого самоврядування в контексті розвитку місцевої і регіональної демократії та децентралізації державного управління.

The article establishes that one of the important conditions for building a democratic state is the independence of local self-government authorities. The crucial of ensuring the functioning of local self-government authorities is local finances. The implementation of the decentralization reform, necessity to reformulate the fiscal policy and strengthening the role of local budgets requires a theoretical rethinking of the socio-economic role and place of local finance.

It has been found out that the doctrine of local finances as a set of theoretical provisions on financial management and financial activity of local authorities was formed in the nineteenth century. This was due to the completion of the formation in most countries of Western Europe and North America, the constitutional recognition of the rights of communes, communities, municipalities, regions, provinces, states.

It was investigated that since the end of the nineteenth century, the theoretical interpretation of local finance is changing. In that time the doctrine of the financial economy of the community was formed (local finance), a significant contribution made by the German school. At the beginning of the twentieth century, the expansion of the definition of local finance as a local financial management of administrative units. In this period, along with the term "local finance", are used such concepts as "regional finances", "territorial finances".

It was established that the growth of scientific interest at the beginning of the formation of Soviet power was associated with the restoration of the Institute of Local Finances. In particular, the

researchers studied the theoretical foundations and practices of local finance. In the early 1930's, there was an intensification of centralized principles in the management of the economy, the sphere of local finance was gradually narrowing, and the dependence of local budgets on the state budget increased. During the 1930s-1980s, the category of local finance in the USSR gradually lost its importance and was practically not used either in scientific literature or in legislative documents; in many cases, local finances were identified with local budgets.

It was noted that the adoption of the Laws "On General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR", "On the Budget System of the Ukrainian The Soviet Socialist Republic", "On Local Councils of People's Deputies of Ukrainian The Soviet Socialist Republic and Local Self-Government" (1990) marked the revival of the local self-government institute in Ukraine, and therefore and the development of local finance.

It was emphasized that the development of Ukrainian economic science in the conditions of independence, the study of the theoretical achievements of Western financial thought, Ukraine's accession to the European Charter of Local Self-Government naturally affected the views of domestic scholars on local finances. Increasingly and more confidently, opinions were expressed on the objectivity of the existence of this category in the market conditions, its decisive influence on the full functioning of the institution of local self-government as a necessary foundation of a democratic society.

The article proves that the studies give an opportunity for a comprehensive understanding of the essence of local finance at all stages of social development, their role in the establishment of a local self-government institution in the context of the development of local and regional democracy and decentralization of public administration.

Ключові слова: державне управління, фінансова система, місцеві фінанси, інститут місцевого самоврядування, децентралізація державного управління.

Key words: public administration, financial system, local finances, institute of local self-government, decentralization of public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік незалежності місцевих органів влади є визначальним адже від фінансових можливостей залежать в кінцевому підсумку їх реальні владні функції. Наша держава спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України.

Вирішальне значення в забезпеченні функціонування органів місцевого самоврядування відводиться місцевим фінансам. Втілення реформи децентралізації, необхідність переформатування бюджетної політики та об'єктивне посилення ролі місцевих бюджетів вимагає теоретичного переосмислення соціально-економічної ролі та місця місцевих фінансів. Отже, є потреба дослідження цієї категорії в історичній ретроспективі та розвитку розуміння її соціально-економічної сутності серед науковців.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Слід зазначити, що дослідженням сутності та ролі місцевих фінансів займалася велика кількість науковців з моменту їх формування та становлення інституту місцевого самоврядування. Перші теоретичні основи сутності місцевих фінансів у світовій економічній науці висвітлено у працях А. Сміта, А. Вагнера, К. Рау, Л. Штейна, Р. Гнейста, Л. Косса. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Питаннями розвитку місцевих фінансів України займалися такі вчені-економісти, як О. Василик [3], І. Луніна, В. Кравченко [13], З. Варналій [9], М. Гапонюк [14], К. Павлюк, С. Романюк [17] та ін. Науково-практична цінність їх праць полягає у визначенні соціально-економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, узагальненні теоретичних основ щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів. Серед науковців сфери державного управління, які досліджують систему місцевих фінансів варто виділити А. Дегтяря [16], О. Васильєву,

В. Горника, І. Дегтярьову, А. Труфен [20] та ін. Водночас сучасні реалії децентралізованого управління вимагають ґрунтовного комплексного переосмислення основних аспектів місцевих фінансів та їх ролі у процесі становлення Української державності.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є узагальнення теоретичних засад місцевих фінансів та їх подальший розвиток у контексті реформи місцевого самоврядування та децентралізації державного управління України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Фінансове господарство місцевих громадських союзів давніше за своїм походженням, ніж державне господарство. "Ще в ті віддалені епохи, коли державна влада могла переслідувати лише елементарне завдання охорони країни від зовнішнього ворога і ще не брала на себе піклування про внутрішній благоустрій, місцеві громади турбувалися про задоволення необхідних потреб внутрішнього життя" [4, с. 545].

Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у XIX ст. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів [8].

Починаючи із кінця XIX ст. теоретичне тлумачення місцевих фінансів змінюється. Саме тоді сформувалося вчення про фінансове господарство громади/союзи (місцеві фінанси), значний вклад до якої здійснила німецька школа, представниками якої є Л. Штейн, А. Вагнер, Р. фон Кауфман. Саме з громади формується держава: громада як народна держава в мініатюрі створює, об'єднуючись з іншими громадами, регіональні союзи, області, штати, провінції, кантони; далі відбувається процес об'єднання громади в державу, а фінансових ресурсів — у публічні фінансові ресурси.

Сплеск наукового інтересу вітчизняних науковців до сутності місцевих фінансів спостерігається з останніх десятиріч XIX ст. і до 30-х років XX ст. Здобутки вчених можна віднести як до позитивної, так і до нормативної економіки.

На початку XX ст. набуло поширення визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць. Вони почали розглядатися як сукупність матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їх мети. У 90-х рр. XX ст. у науковій літературі починають говорити наявність місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Поряд із терміном "місцеві фінанси" вживаються такі поняття, як "регіональні фінанси", "територіальні фінанси". Учені того часу стверджують, що фінанси місцевих органів влади є не що інше, як система, за допомогою якої адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси для виконання їх функцій [19].

Зростання наукового інтересу на початку становлення радянської влади було пов'язано з відновленням інституту місцевих фінансів. Зокрема, вчені досліджу-

вали теоретичні засади та практику організації місцевих фінансів. Першим нормативним документом, яким були встановлені основи організації місцевих фінансів радянської держави, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. (наступна редакція — 1924 р.). У Положенні визначалися такі питання, як склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. У 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно з яким місцеві фінанси визнавалися складовою єдиної фінансової системи країни. Положення визначало не тільки дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів, але і механізм бюджетного регулювання. Було започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

Проте на початку 1930-х рр. відбувалося посилення централізованих засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, посилювалася залежність місцевих бюджетів (як головного місцевого фінансового інституту) від державного бюджету, зменшувалася частка місцевих доходів, незначними за розмірами залишалися місцеві податки і збори, які, власне, не відігравали суттєвої фінансової ролі. Прийняття у 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований в роки нової економічної політики 1920-х років [20].

У 1930—1940 рр. були написані підручники і навчальні посібники, в яких теоретично обґрунтовується сутність і роль місцевих фінансів, місцевих бюджетів, узагальнюється практика їх функціонування за роки радянської влади. У 1960—1980-х рр. особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, удосконалення бюджетного регулювання.

Проте у радянській фінансовій літературі повоєнного періоду утверджується погляд, згідно з яким місцеві фінанси є елементом фінансової системи буржуазних держав та країн, що розвиваються [13, с. 29]. Так, у Фінансово-кредитному словнику (редактори В.Ф. Гарбузов і Н.В. Гаретовський), виданому в Москві у 1984—1988 рр., зазначалося, що місцеві фінанси в розвинутих капіталістичних країнах і країнах, які розвиваються, — це відносини, за допомогою яких місцеві органи управління мобілізують, розподіляють і використовують частину національного доходу відповідно до покладених на них функцій.

У статтях Великої Радянської енциклопедії зазначається, що фінансові системи капіталістичних держав містять як головні ланки державний бюджет, місцеві фінанси, спеціальні урядові фонди, фінанси державних підприємств і корпорацій. У місцевих фінансах головне місце займають місцеві бюджети, які не входять до державного бюджету. На цю ланку фінансової системи перекладена значна частина витрат на інфраструктуру, а

також на відтворення робочої сили. У 60—70-і рр. витрати місцевих бюджетів швидко зростали, що викликане прагненням монополій ширше використовувати в своїх інтересах місцеві фінанси. Зростання витрат місцевих бюджетів при обмеженій власній доходній базі підсилює їх залежність від центрального уряду [2].

Радянська фінансова наука ґрунтувалася на марксистсько-ленінській ідеології. Її відмінність від індивідуалістичної концепції фінансової науки Заходу та вітчизняних дослідників II половини XIX — початку XX ст. полягала в протиставленні фінансів та фінансової політики. Як елемент базису розглядалися фінанси. Вони визначалися як особлива сфера виробничих відносин.

Натомість фінансова політика була віднесена до категорій надбудови. Фінансова політика виходила з особливостей фінансових відносин, які розглядалися як її основа і сутність яких вона не може змінити. Відповідно лише фінансова політика досліджувалася з елементами надбудови, до яких було віднесено державні інституції. Навпаки, "фінанси — це вартісна категорія і як така не є предметом науки, що вивчає надбудову" [5, с. 16]. А оскільки надбудова визначалася базисом, фінансова політика розглядалася як другорядна.

"Досвід останніх років чітко засвідчив, що в реальній дійсності досить часто суб'єктивний фактор бере гору над об'єктивними чинниками. Адже механізм функціонування фінансів, організація фінансових відносин і рух грошових потоків, хоча і підпорядковані цим об'єктивним закономірностям, не спрацьовують самі по собі. Їх організовують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного і гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загально-суспільні, так і власні інтереси. Тому фінансова політика завжди є переплетінням широкої гами різноманітних інтересів окремих політичних партій і владних структур, центральних і місцевих органів влади та управління, різних верств населення тощо" [21, с. 31].

Економічний суб'єктивізм Заходу, що зайняв домінуючі позиції в наукових дослідженнях, навпаки, на зразок формування ринкової рівноважної ціни пояснює особливості перерозподільчих процесів на місцевих та регіональних рівнях демократичним волевиявленням населення. Значна увага в дослідженнях приділяється демократичному механізму прийняття рішень, оскільки "бюджетна детермінованість є політичним, а не ринковим процесом" [22]. Індивідуалістична концепція фінансової науки ставить індивідуальні преференції та індивідуальну корисність в основу теоретичних досліджень. І це обґрунтовується тим, що індивід за свої кошти повністю утримує апарат державного, місцевого та регіонального управління, сплачуючи податки, збори та інші платежі. Лише він є носієм тягаря фінансового забезпечення виробництва та надання суспільних благ, а значить він повинен мати право та можливість впливати на фінансову політику. Тим самим фінансова політика не протиставляється фінансам.

Таким чином, протягом 1930—1980-х років у Радянському Союзі категорія місцевих фінансів поступово втратила своє значення і практично не використовувалася ні в економічній літературі, ні у законодавчих документах; у багатьох випадках місцеві фінанси ототожнювалися з місцевими бюджетами.

У 1980-х роках відхід від командно-адміністративних методів керівництва та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили низку змін в економічному житті країни. 9 квітня 1990 р. приймається союзний Закон "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" [10], який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні Закону "Про бюджетну систему Української РСР" і 7 грудня 1990 р. Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" [11]. Прийняття цих законів ознаменувало відродження в Україні інституту місцевого самоврядування, а отже, і розвиток системи місцевих фінансів.

Об'єктивізм радянської школи вплинув на сприймання вітчизняними науковцями сутності місцевих фінансів, які почали своє відродження на початку 1990-х років. Так, було визнано необхідність існування місцевих фінансів в умовах створення основ ринкового господарювання.

Розвиток української економічної науки в умовах незалежності, вивчення теоретичних надбань західної фінансової думки, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування закономірно позначилося на поглядах вітчизняних науковців на місцеві фінанси. Все частіше і впевненіше висловлювались думки щодо об'єктивності існування цієї категорії в умовах ринку, її вирішального впливу на повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування як необхідної підвалини демократичного суспільства. Так, відомий український вчений О.Д. Василик, який одним з перших почав досліджувати теоретичні і практичні питання місцевих фінансів, підкреслював: "Місцеві фінанси — явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні" [3, с. 178].

У 1999 р. в Україні з'являється перша праця "Місцеві фінанси України" В.І. Кравченка, в якій ґрунтовно розглянуті теорія місцевих фінансів, склад місцевих фінансових інститутів, внутрішні міжурядові фінансові відносини, державна регіональна фінансова політика і фінансове вирівнювання, управління місцевими фінансами. За трактуванням В.І. Кравченка, місцеві фінанси представляють систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення використання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [13]. Такий підхід відповідає загальним уявленням про категорію фінансів і крім того дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів та їх тісний та взаємообумовлений зв'язок з інститутом місцевого самоврядування.

Відомий вітчизняний вчений В.М. Опарін у запропонованому ним визначенні категорії місцевих фінансів, окрім особливостей, на які вказують зазначені вище автори, підкреслює зв'язок місцевих фінансів з фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства [15, с. 104].

У 2002 р. в Україні виходить ще одна праця "Місцеві фінанси", підготовлена колективом авторів М.А. Гаполюк, В.П. Яцютою, А.Є. Буряченко та А.А. Славковою,

де дається таке визначення цієї категорії: "Місцеві фінанси є об'єктивною формою економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни" [14, с. 36].

Як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань характеризують місцеві фінанси В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик [1, с. 93]. Вчені справедливо підкреслюють значення територіальних громад як суб'єктів системи місцевих фінансів. Іншу позицію мають С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Усенко, С.І. Юрій. Вони місцеві фінанси визначають як систему відносин економічної власності між місцевими органами влади та юридичними й фізичними особами в межах відповідної території з приводу привласнення і використання регіональних фондів грошових коштів і фінансової діяльності підприємств муніципального господарства з метою реалізації соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування [12, с. 124].

Є.М. Ганевич і С.В. Михайленко місцеві фінанси характеризують як фінансові відносини на регіональному рівні, що забезпечують функціонування органів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних та інших потреб територіальних громад [7, с. 40]. У цьому визначенні, вважаємо, автори не досить чітко розрізнили регіональний і місцевий рівні та не пояснили з приводу чого фінансові відносини існують. М.В. Тарасенко розглядає місцеві фінанси як сукупність соціально-економічних відносин, які виникають у процесі формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення [18, с. 199—200]. І.С. Волохова також погоджується з думкою вчених, єдине, в цьому визначенні не вбачає необхідності "в конкретизації фінансових ресурсів, що формуються, розподіляються та використовуються для вирішення завдань місцевого значення" [6].

О.Д. Василик визначив місцеві фінанси як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій [3, с. 108].

Ми дотримуємось думки, що місцеві фінанси не є складовою державних фінансів, хоча знаходяться в значній залежності від них. Погоджуємось, що місцеві фінанси є складовою публічних фінансів, які охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади.

Таким чином, в науковій літературі місцеві фінанси досліджуються в контексті функцій, завдань і ролі органів місцевого самоврядування. Важливими у зв'язку з цим є питання про розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і га-

рантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування; забезпечення самостійності й ефективності у їх використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, місцеві фінанси — це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

У запропонованому визначенні місцевих фінансів ми акцентуємо увагу на таких характерних особливостях: а) місцеві фінанси — це система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту; б) у процесі реалізації цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів; в) цільова підпорядкованість цієї системи відносин — забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Проведене дослідження дає можливість комплексного розуміння сутності місцевих фінансів на всіх етапах суспільного розвитку, їх ролі у становленні інституту місцевого самоврядування в контексті розвитку місцевої і регіональної демократії та децентралізація державного управління.

Література:

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси [Текст]: навчальний посібник; вид. 2-ге, доп. і перероб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик; за заг. ред. Базилевича В.Д. — К.: Атіка, 2004. — 368 с.
2. Большая Советская Энциклопедия (ФИ). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ereading.org.ua/bookreader.php/82556/BSE_Bol%27shaya_Sovetskaya_Enciklopediya_%28FI%29.html
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. — Київ: НІОС, 2000. — С. 178.
4. Витте С.Ю. Конспект лекцій о Народном и Государственном хозяйстве, читанно Его императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 гг. [Текст] / С.Ю. Витте. Второе издание. — СПб.: Типография Акц. Общ. Брокгауз-Ефрон, 1912. — 568 с.
5. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория [Текст] / Э.А. Вознесенский. — М.: Финансы и статистика, 1985. — 159 с.
6. Волохова І.С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації. — Дисертація д-ра екон. наук: 08.00.08, Одес. нац. екон. ун-т. — Одеса, 2015. — 460 с.
7. Ганевич Є.М., Михайленко С.В. Фінанси [Текст]: учбовий посібник / Є.М. Ганевич, С.В. Михайленко. — Одеса: Автограф, 2004. — 308 с.
8. Гутаріна С.О. Еволюція поглядів на трактування поняття "місцеві фінанси" / С.О. Гутаріна // Економіка и управление. — 2008. — № 4. — С. 56—61.

9. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст]: монографія / За ред. З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2007. — 820 с.

10. Закон СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 09.04.1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>

11. Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991.

12. Економічний енциклопедичний словник [Текст]: У 2 т. Т.2 / За ред. С.В. Мочерного. — Л.: Світ, 2005. — 504 с.

13. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України [Текст] / В.І. Кравченко. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — 487 с.

14. Місцеві фінанси: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. — К.: КНЕУ, 2002. — 184 с.

15. Податкова система України / В.М. Федосов, В.М. Опарін, Г.О. П'ятаченко та ін.; за ред. В.М. Федосова. — Київ: Либідь, 1994. — 464 с.

16. Публічні фінанси [Текст]: [навч. посіб.] / А.О. Дегтяр, М. В. Гончаренко, О. С. Лесная; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х.: С. А. М., 2011. — 510 с.

17. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія / С.А. Романюк. — К., 2018. — 216 с.

18. Тарасенко М.В. Фінанси [Текст]: навчальний посібник / М.В. Тарасенко. — Одеса: Пальміра, 2008. — 320 с.

19. Теорія фінансів: підруч. / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 576 с.

20. Труфен А.О. Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення бюджетної децентралізації в Україні: монографія / А.О. Труфен. — Запоріжжя: КПУ, 2016. — 327 с.

21. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями [Текст]: монографія / За наук. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2002. — 387 с.

22. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance [Text] / R. A. Musgrave. — New York.: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1959.

References:

1. Bazylevych, V.D. and Balastryk, L.O. (2004), Derzhavni finansy [Public finances], 2nd ed., Atika, Kyiv, Ukraine.

2. Great Soviet Encyclopedia (2018), available at: http://www.ereading.org.ua/bookreader.php/82556/BSE_Bol%27shaya_Sovetskaya_Enciklopediya_%28FI%29.html (Accessed 10 Dec 2018).

3. Vasylyk, O.D. (2000), Teoriia finansiv [The theory of finance], NIOS, Kyiv, Ukraine.

4. Vytte, S.Iu. (1912), Konspekt lektsyi o Narodnom y Hosudarstvennom khoziaistve, chytannykh Eho ymperatorskomu Vysochestvu Velykomu Kniazui Mykhaylu Aleksandrovychu v 1900—1902 hh. [Summary of lectures on the People's and State economy, given to His Imperial

Highness Grand Prince Mikhail Alexandrovich in 1900-1902], 2nd ed., Tipohrafiya Akts. Obshch. Brokhauz-Efron, St.Petersburg, Russia.

5. Voznesenskiy, E.A. (1985), Fynansy kak stoyimostnaia katehoriya [Finance as a value category], Fynansy y statystyka, Moscow, Russia.

6. Volokhova, I.S. (2015), "Local finances of Ukraine in conditions of decentralization", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Odes. nats. ekon. un-t., Odesa, Ukraine.

7. Hanevych, Ye.M. and Mykhailenko, S.V. (2004), Finansy [Finance], Avtohrاف, Odesa, Ukraine.

8. Hutarina, S.O. (2008), "Evolution of views on the interpretation of the concept of "local finance"", Ekonomyka y upravlenye, vol. 4, pp. 56—61.

9. Varnaliy, Z.S. (2007), Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety [State Regional Policy of Ukraine: Peculiarities and Strategic Priorities], NISD, Kyiv, Ukraine.

10. USSR (1990), Law "On General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90> (Accessed 10 Dec 2018).

11. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), Law "On Local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and local self-government", Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, vol. 2.

12. Mocherniy, S.V. (2005), Ekonomichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Economic Encyclopedic Dictionary], vol. 2, Svit, L'viv, Ukraine.

13. Kravchenko, V.I. (1999), Mistsevi finansy Ukrainy [Local finances of Ukraine], T-vo Znannia, Kyiv, Ukraine.

14. Haponiuk, M.A. Yatsiuta, V.P. Buriachenko, A.Ie. and Slavkova, A.A. (2002), Mistsevi finansy [Local finances], KNEU, Kyiv, Ukraine.

15. Fedosov, V.M. Oparin, V.M. Piatachenko, H.O. (1994), Podatkova systema Ukrainy [The tax system of Ukraine], Lybid, Kyiv, Ukraine.

16. Diehtiar, A.O. Honcharenko, M.V. and Liesnaia, O.S. (2011), Publichni finansy [Public finances], Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Khark. rehion. in-t derzh. upr., Kharkiv, Ukraine.

17. Romaniuk, S.A. (2018), Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: the theory and practice of application], Kyiv, Ukraine.

18. Tarasenko, M.V. (2008), Finansy [Finance], Palmira, Odessa, Ukraine.

19. Fedosov, V.M. and Yuriy S.I. (2010), Teoriia finansiv [Theory of Finance], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

20. Trufen, A.O. (2016), Mistsevi finansy v suchasnykh umovakh provedennia biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini [Local finances in modern conditions of budget decentralization in Ukraine], KPU, Zaporizhzhia, Ukraine.

21. Fedosov, V. Oparin, V. and Lovochkin, S. (2002), Finansova restrukturyzatsiia v Ukraini: problemy i napriamy [Financial restructuring in Ukraine: problems and trends], KNEU, Kyiv, Ukraine.

22. Musgrave, R.A. (1959), The Theory of Public Finance, McGRAW-HILL BOOK COMPANY, New York, USA.

Стаття надійшла до редакції 17.12.2018 р.