



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 9

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2018



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2018 Том 6 № 9

Засновник:

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і
науки України від 15.04.14 р. надано статус
фахового видання
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 07/218 від 25.09.2018).

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Гоголя, 29, к. 413
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,
власних імен, географічних назв, підприємств,
організацій, установ та ін. інформації
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2018

Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.

Заступники головного редактора: Іванова С.А.,

Серьогіна Т.В., Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.

Випусковий редактор: Лиман Д.С.

Коректор української мови: Деревера А.В.

Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д. і. н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос. н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол. н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., доц.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д. н. із соц. ком., проф. (Литва)
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration
Aspects

Scientific journal

6 (9) 2018

Founder:

Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine

Registration license
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the
Ministry of Education and Science of Ukraine
was given the status of specialized publication on
public administration

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 07/218 dated 25.09.2018)

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Publisher:

Publishing house «Grani»
29, Hoholya St., office 413
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and the
author.

© «Public administrartion aspects» 2018

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Ivanova S.A., Serohina T.V.

Sorokina N.G., Rudik O.M.

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian language: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin Serhii	Full Prof. Dr., head of editorial board
Antonova Olha	Assoc. Prof., Dr.
Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Yarema	J. D. (USA)
Bashannyk Vitalii	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevhenii	Full Prof. Dr.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Serhii	Assoc. Prof., Dr.
Krawchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Assoc. Prof. PhD
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzevicius Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Chykarenko Iryna	Assoc. Prof., Dr.

Зміст

- С. 5
Крилова І. І.
Сфера водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання
- С. 16
Чмир Я. І.
Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління
- С. 23
Лисневская Ю. А.
Реформа вищого образования в Польше в контексте Болонского процесса
- С. 32
Хребтій І. В.
Децентралізація у Франції: досвід для України
- С. 43
Полякова О. С.
Концептуальні засади формування системи публічного управління правовою освітою
- С. 52
Корнієвський С. В.
Підвищення ефективності кадрового потенціалу органів влади щодо реалізації заходів у сфері національно-патріотичного виховання молоді
- С. 64
Бобровська О. Ю.
Концептуалізація управління процесами розвитку територіальних громад
- С. 73
Олійник А. М.
Основні принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів в Україні
- С. 80
Акімова Л. М.
Механізми впливу інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави у соціальній і демографічній сферах: світовий досвід
- С. 92
Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю.
Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні

Contents

- P. 5
Krylova I. I.
Water supply and wastewater sector as state regulation object
- P. 16
Chmyr Y. I.
Problems of providing information security in the system of public administration
- P. 23
Lisnevskaya Y. A.
Reform of higher education in Poland. Context of the bologna process
- P. 32
Khrebtiy I. V.
Decentralization in France: experience for Ukraine
- P. 43
Polyakova O. S.
Conceptual foundations of formation of the public administration system in legal education
- P. 52
Korniievskiy S. V.
Efficiency improvement of the authorities personnel potential concerning measures implementing in the sphere of the national and patriotic education of youth
- P. 64
Bobrovska O. Y.
Conceptualization of the management of the processes of development of territorial communities
- P. 73
Olijnyk A. N.
Basic principles in the mechanism of assessment of employees of the organs of incomes and charges in Ukraine
- P. 80
Akimova L. M.
Mechanisms of the influence state regulation on economic security of the state in social and demographic spheres: world experience
- P. 92
Altsyvanovych O. V., Tsymbalenko Y. Y.
Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in their implementation in Ukraine

Сфера водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання

Крилова І. І., Національна академія державного управління при Президентові України

Сфера водопостачання та водовідведення безпосередньо пов'язана із життєдіяльністю людини і суспільства, зі створенням умов для життя, із задоволенням першочергових потреб людини тощо. Не дивлячись на час, епоху, зміну історичних умов, ідеології та культуру, потреба у воді і пов'язаних з нею послугах є постійною. Змінюється лише державна політика, цілі та завдання органів державної влади, спрямовані на врегулювання цієї сфери. Державне регулювання будь-якої сфери господарських відносин являє собою вплив держави через прийняття нормативно-правових актів, нормативних актів, організації контролю за дотриманням вимог законодавства суб'єктами сфери, застосування заходів примусу у разі порушення цих вимог.

В цій статті автор розглядає сферу водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання, аналізує визначення поняття сфери, яке розкривається у різних джерелах, її складові та характерні риси, методи державного регулювання сфери.

Становлення та розвиток сфери водопостачання та водовідведення України відбувалося як невід'ємна складова сфери житлово-комунального господарства. І тільки з 2002 року сфера водопостачання та водовідведення була унормована окремим Законом України «Про питну воду та питне водопостачання», який визначив основні поняття, суб'єктів та об'єкти сфери, принципи державної політики. Досліджуючи умови переходу держави до регульованої ринкової економіки, принципи реформування житлово-комунального господарства, автор аналізує сферу водопостачання та водовідведення як ринок послуг із водопостачання та водовідведення, наводить його характерні риси. Визначає специфічні риси, притаманні послугам із водопостачання та водовідведення: нееластичність попиту; залежність постачання послуг від наявності мереж; наявність технологічних та інфраструктурних обмежень при наданні послуг; відсутність альтернативи питній воді та послугам водопостачання та водовідведення; водопостачання та водовідведення є технологічно окремими процесами, що здійснюються з використанням різних інженерних систем.

Не дивлячись на привілейоване становище суб'єктів природних монополій, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, наявність виробничої бази, матеріальних та фінансових ресурсів, гарантований ринок збуту послуг і відсутність конкуренції, сфера водопостачання і водовідведення (як і сфера житлово-комунальних послуг), на відміну від інших галузей природних монополій, є збитковою. Статистичні дані у сфері засвідчують, що сьогодні житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які накопичуються. Реформи, які проводяться на державному рівні, не надають очікуваного результату. До сих пір на державному рівні відсутні чітко сформульовані механізми створення умов забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціонування суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства. А та обставина, що в світовій практиці сфера водопостачання та водовідведення є однією з найпривабливіших із точки зору надійності і прибутковості капіталовкладень, тільки підтверджує правильність обраного напрямку дослідження.

Ключові слова: державне регулювання; водопостачання та водовідведення; ринок послуг водопостачання та водовідведення; житлово-комунальна сфера

Water supply and wastewater sector as state regulation object

Krylova I. I., National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The sphere of water supply and sewage is directly related to a human and society life including a certain creation of life conditions with satisfaction of the immediate needs of a person, and so on. Despite the time, era, change of historical conditions, ideology and culture, the need for water and services is associated with its constant. Just the state policy, goals and tasks of public authorities aimed at regulation of this sphere are changing. The state regulation in any sphere of economic relations is the influence of the state through

the normative legal acts adoption, regulations and compliance control including the control by the subjects of the legislation sphere, and application of coercive measures in case of violation of these requirements.

In this article, the author considers the water supply and drainage sphere as an object of state regulation, and analyzes the definition of the concept in this field, which is disclosed in various sources, as well as its components and characteristics, and methods of state regulation of the sphere.

Formation and development of the water supply and water discharge sector of Ukraine took place as an integral part of housing and communal services. And only since 2002 the sphere of water supply and sewage became regulated by the separate Law of Ukraine «On Potable Water and Drinking Water Supply», which has defined the main concepts, subjects and objects of this sphere, and the principles of state policy. While exploring the conditions of state regulated market economy transition, the principles of housing and communal services reform, the author analyzes the scope of water supply and drainage as a market for water supply and sewage services, and reveals its characteristic features. It is very important to identify the specific features inherent in the services of water supply and discharge – the demand inelasticity; dependence of the services supply on the availability of networks; availability of technological and infrastructure constraints in providing services; lack of any alternative to drinking water and water supply and sewage services; water supply and drainage are technologically separate processes carried out using various engineering systems.

Paying no attention to the privileged position of natural monopoly entities providing centralized water supply and sewage services, the availability of production facilities, material and financial resources, a guaranteed market for sales of services and the lack of competition, the sphere of water supply and drainage (as well as the sphere of housing and communal services), unlike other branches of natural monopolies, is unprofitable. The statistical data in the field testify that today housing and communal services are the most technically backward sector of the economy with many accumulated problems. Reforms conducted at the state level do not provide the expected result. Until now, at the state level, there are no clearly formulated mechanisms for creating conditions, which would balance the interests of market participants, and protect the interests of consumers in providing them with good quality public services at reasonable prices, and create conditions for the effective functioning of natural monopoly entities, while attracting investments to the development of housing and communal services. And the fact that the water supply and sanitation sector is one of the most attractive in terms of reliability and investment return in the world practice, confirms the correctness of the chosen research direction.

Keywords: *state regulation; water supply and wastewater; market of water supply and wastewater services; housing and communal sphere*

Сфера водоснабжения и водоотведения как объект государственного регулирования

Крылова И. И., Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Сфера водоснабжения и водоотведения непосредственно связана с жизнедеятельностью человека и общества, с созданием условий для жизни, с удовлетворением первоочередных потребностей человека и тому подобное. Несмотря на время, эпоху, изменение исторических условий, идеологии и культуры, потребность в воде и связанных с ней услугах является постоянной. Меняется только государственная политика, цели и задачи органов государственной власти, направленные на урегулирование этой сферы. Государственное регулирование любой сферы хозяйственных отношений представляет собой воздействие государства через принятие нормативно-правовых актов, нормативных актов, организации контроля за соблюдением требований законодательства субъектами сферы, применение мер принуждения в случае нарушения этих требований.

В этой статье автор рассматривает сферу водоснабжения и водоотведения как объект государственного регулирования, анализирует определение понятия сферы, которое раскрывается в различных источниках, ее составляющие и характерные черты, методы государственного регулирования сферы.

Становление и развитие сферы водоснабжения и водоотведения Украины происходило как неотъемлемая составляющая сферы жилищно-коммунального хозяйства. И только с 2002 года сфера водоснабжения и водоотведения была нормирована отдельным Законом Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», который определил основные понятия, субъектов и объекты сферы, принципы государственной политики. Исследуя условия перехода государства к регулируемой ры-

ночной экономике, принципы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, автор анализирует сферу водоснабжения и водоотведения как рынок услуг по водоснабжению и водоотведению, приводит его характерные черты. Определяет специфические черты, присущие услугам водоснабжения и водоотведения: неэластичность спроса; зависимость от поставок услуг от наличия сетей; наличие технологических и инфраструктурных ограничений при предоставлении услуг; отсутствие альтернативы воде и услугам водоснабжения и водоотведения; водоснабжения и водоотведения технологически отдельными процессами, которые осуществляются с использованием различных инженерных систем.

Несмотря на привилегированное положение субъектов естественных монополий, оказывающих услуги по централизованному водоснабжению и водоотводу, наличие производственной базы, материальных и финансовых ресурсов, гарантированный рынок сбыта услуг и отсутствие конкуренции, сфера водоснабжения и водоотведения (как и сфера жилищно-коммунальных услуг), в отличие от других отраслей естественных монополий, является убыточной. Статистические данные в сфере свидетельствуют, что сегодня жилищно-коммунальное хозяйство является наиболее технически отсталой отраслью экономики со многими проблемами, которые накапливаются. Реформы, которые проводятся на государственном уровне не оказывают ожидаемого результата. До сих пор на государственном уровне отсутствуют четко сформулированные механизмы создания условий для обеспечения сбалансированности интересов участников рынка, защиту интересов потребителей о предоставлении им коммунальных услуг надлежащего качества по обоснованным ценам, создание условий для эффективного функционирования субъектов естественных монополий, привлечения инвестиций в развитие жилищно-коммунального хозяйства. А то обстоятельство, что в мировой практике сфера водоснабжения и водоотведения является одной из самых привлекательных с точки зрения надежности и доходности капиталовложений, только подтверждает правильность выбранного направления исследования.

***Ключевые слова:** государственное регулирование; водоснабжение и водоотведение; рынок услуг водоснабжения и водоотведения; жилищно-коммунальная сфера*

Постановка проблеми.

Сфера водопостачання і водовідведення є сферою життєдіяльності людини і суспільства, складовою національної безпеки країни, пріоритетною сферою економіки, природною монополією тощо. Становлення та розвиток сфери водопостачання та водовідведення України відбувалося як невід’ємна складова сфери житлово-комунального господарства. І тільки з 2002 року сфера водопостачання та водовідведення була унормована окремим законом.

Підприємства водопостачання та водовідведення, будучи природними монополістами і маючи гарантований ринок збуту послуг, є збитковими, а технічний стан їх основних фондів потребує значних капіталовкладень. Реформи, які проводяться на державному рівні не надають очікуваного результату. До сих пір на державному рівні відсутні чітко сформульовані механізми створення умов забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціону-

вання суб’єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства. А та обставина, що в світовій практиці сфера водопостачання та водовідведення є однією з найпривабливіших з точки зору надійності і прибутковості капіталовкладень, тільки підтверджує правильність обраного напрямку дослідження.

В основному зазначену сферу регулювання досліджували в наукових працях технічного та економічного напрямку. У зв’язку з цим вбачається необхідним систематизація економічних та правових досліджень в галузі державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

В цій статті пропонується розглянути сутність сфери водопостачання та водовідведення як об’єкта державного регулювання.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженнями у галузі державного регулювання та житлово-комунального господарства займалися такі науковці, як: П. Анпілогов, Є. Антонова, В. Венгер, А. Бабак, О. Білянський, Н. Гура, Н. Журба, І. Запатріна, Г. Семчук, Н. Олійник, Ю. Хіврич, О. Ігнатенко, О. Горбунова, О. Романюк, В. Тітяєв, В. Ми-

хайленко, О. Димченко, Є. Кайлюк, О. Кучеренко, Н. Матвеев, В. Ніколаєв, Г. Оніщук, Л. Шаповал, Т. Юр'єв, Т. Качал, Ю. Лега, О. Тищенко, В. Полуянов, В. Торкатюк, Л. Шутенко, Т. Юр'єва, І. Осипенко, В. Дорофієнко, Г. Лубенець, М. Кондратьєва, В.Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В.Д. Бакуменко, Ю. П. Битяк, І.П. Голосніченко, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижник, О. Ф. Скакун, О. І. Ющик, Г. В. Атаманчук, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, Г. Х. Попов, Ю. М. Старілов, Ю. О. Тихомиров, В. Є. Чиркин та інші. Згадані науковці зробили значний внесок у вивчення сфери житлово-комунального господарства та державного регулювання, однак деякі аспекти становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення потребують подальшого наукового дослідження через власні особливості.

Мета дослідження. Основною метою написання даної статті є аналіз сфери водопостачання та водовідведення як об'єкта державного регулювання.

Виклад основного матеріалу.

Численні наукові дослідження довели, що значення поняття «державне регулювання» змінюється в залежності від конкретних історичних і економічних умов його застосування та під впливом різних факторів. Сучасними науковцями загальне поняття «державне регулювання» розкривається як: сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються; діяльність, спрямована на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик; цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [6, с.148]. Відповідно, якщо мова йде про конкретну сферу відносин, на яку спрямовується державне регулювання, то значення цього поняття зводиться до ком-

плексу заходів, що здійснюються державою щодо впорядкування, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів такої сфери. В такому випадку сфера відносин виступає об'єктом державного регулювання. Тому важливо правильно визначати сутність і структуру сфери відносин, на яку спрямовується державне регулювання, та розуміти значення понять. Визначення сфери є одним із ключових елементів системи державного регулювання поряд із функціями, принципами, об'єктами, суб'єктами, формами і засобами впливу держави.

Сфера водопостачання та водовідведення безпосередньо пов'язана із життєдіяльністю людини і суспільства, зі створенням умов для життя, із задоволенням першочергових потреб людини тощо. Не дивлячись на час, епоху, зміну історичних умов, ідеологію і культуру, потреба у воді та пов'язаних з нею послугах є постійною. Насамперед проаналізуємо значення поняття «водопостачання та водовідведення», яке розкривається в різних джерелах.

«Водопостачання та водовідведення» в загальному розумінні визначається як сукупність заходів щодо забезпечення водою різних споживачів – населення, промислових підприємств та ін. та щодо забезпечення видалення стічних вод за межі населеного пункту або промислового підприємства [2]. У енциклопедії житлово-комунальної сфери «водопостачання» визначається як система заходів щодо забезпечення різних споживачів (населення, промислових підприємств, транспорту та ін.) водою для пиття, господарсько-побутових, виробничих та інших потреб. Є комплексом інженерних споруд та пристроїв, що здійснюють водопостачання (в т.ч. одержання води із природних джерел, її очищення, транспортування та подачі споживачам) [7, с.142]. «Водовідведення» – сукупність санітарних заходів і технічних пристроїв, які забезпечують відведення стічних вод за межі населеного пункту або промислового підприємства за допомогою промислової, побутової внутрішньої та зовнішньої каналізації. Послуга, яка передбачає відведення стічних вод з кожної квартири (приватного будинку) за допомогою санітарно-технічних приладів та каналізаційної

мережі [7, с.137]. У технічній літературі «водопостачання» – це комплекс заходів, за допомогою яких забезпечуються всі потреби споживачів населених міст у воді. До цих заходів належать: добування води, підняття води насосним устаткуванням і транспортування її до місць споживання, розподіл її між споживачами, поліпшення умов для більш зручного і доцільного постачання. «Водовідведення» (або каналізація) – це комплекс інженерних заходів щодо організації збирання, транспортування, очищення та знезаражування стічних вод, що використовувалися для певних потреб і набули додаткового забруднення [4, с. 9].

Законом України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» сферу централізованого водопостачання та водовідведення було віднесено до пріоритетних галузей економіки [17]. З точки зору захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, якісне водопостачання є показником стану національної безпеки, що визначалось Законом України «Про основи національної безпеки України» до червня 2018 р. (до прийняття нового закону про національну безпеку) [14]. З точки зору використання, збереження та охорони водних ресурсів як національного надбання народу України, водопостачання та водовідведення є певними технологічними процесами водокористування – використання вод (водних об'єктів) для задоволення потреб населення, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей господарства, включаючи право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод (водних об'єктів) [3]. Водокористування для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських (у тому числі для цілей аквакультури) та інших державних і громадських потреб є спеціальним водокористуванням.

Саме задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення лежить в ос-

нові складових сфери комунального господарства. Характеризуючи водокористування для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення, законодавець визначив, що воно здійснюється у порядку централізованого і нецентралізованого водопостачання [3].

Питання централізованого та нецентралізованого водопостачання регулюється Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», в якому визначено декілька сфер регулювання: сфера питної води та питного водопостачання; сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення [12]. Визначення двох, по суті однакових, сфер має більше вигляд некоректного визначення термінології, ніж осмисленої позиції законодавця, і повинно бути виправлено шляхом внесення змін до Закону.

Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» регулює діяльність всіх суб'єктів господарювання, що виробляють питну воду, забезпечують міста, інші населені пункти, окремо розташовані об'єкти питною водою шляхом централізованого питного водопостачання або за допомогою пунктів розливу води (в тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв), інших засобів нецентралізованого водопостачання, надають послуги з водовідведення, а також на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що здійснюють регулювання, нагляд і контроль за якістю питної води та/або послуг з водовідведення, станом джерел, систем питного водопостачання та водовідведення, а також споживачів питної води та/або послуг з водовідведення [12]. Зазначені складові і узагальнено у сферу питної води, питного водопостачання та водовідведення, сферу дії цього Закону.

Законодавець встановлює наступні елементи сфери питної води, питного водопостачання та водовідведення: питна вода, питне водопостачання, водовідведення, та розкриває їх. «Питна вода» – вода, призначена для споживання людиною (водопровідна, фасована, з бюветів, пунктів розливу, шахтних колодязів та каптажів джерел), для використання споживачами для задоволення

фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб, а також для виробництва продукції, що потребує її використання, склад якої за органолептичними, мікробіологічними, паразитологічними, хімічними, фізичними та радіаційними показниками відповідає гігієнічним вимогам. При цьому законодавець зазначив, що питна вода не вважається харчовим продуктом у системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води.

«Питне водопостачання» – діяльність, пов'язана з виробництвом, транспортуванням та постачанням питної води споживачам питної води, охороною джерел та систем питного водопостачання. Законодавець розрізняє централізоване і нецентралізоване питне водопостачання. Нецентралізоване питне водопостачання – забезпечення індивідуальних споживачів питною водою з джерел питного водопостачання, за допомогою пунктів розливу води (в тому числі пересувних), застосування установок (пристроїв) підготовки питної води та постачання фасованої питної води. Централізоване питне водопостачання – господарська діяльність із забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води.

«Водовідведення» – діяльність зі збирання, транспортування та очищення стічних вод за допомогою систем централізованого водовідведення або інших споруд відведення та / або очищення стічних вод. Законодавець також виділив «централізоване водовідведення» – господарська діяльність із відведення та очищення стічних вод за допомогою системи централізованого водовідведення [12].

За змістом сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення вужча, ніж сфера водопостачання та водовідведення, оскільки обмежується лише питним водопостачанням для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення. Але науковий аналіз та практичне застосування довели, що коли мова йде про водопостачання та водовідведення у комунальній галузі, правниками та науковцями застосовується

поняття «сфера водопостачання та водовідведення» у контексті саме питного водопостачання. Тому, на нашу думку, поняття «сфера водопостачання та водовідведення», «сфера питної води, питного водопостачання та водовідведення», «сфера централізованого водопостачання та водовідведення» є тотожними за змістом та застосуванням поняттями у комунальній галузі.

Слід зазначити, що унормування сфери водопостачання та водовідведення відбулося не так давно. У 2000 р. Законом України «Про природні монополії» було розпочато антимонопольну політику в Україні та регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, в тому числі у сфері централізованого водопостачання та водовідведення [16]. Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» запроваджено ліцензування певних видів господарської діяльності, до яких віднесено централізоване водопостачання та водовідведення [13]. І лише у 2002 році під час здійснення комплексних заходів із реформування житлово-комунальної сфери було прийнято Закон України «Про питну воду та питне водопостачання». До цього часу регулювання сфери водопостачання та водовідведення відбувалось виключно через сферу житлово-комунального господарства як її невід'ємної складової. А саме водопостачання і водовідведення належало до ресурсозабезпечення житлово-комунального господарства і типових житлово-комунальних послуг, які надавались підприємствами-монополістами.

Отже, сфера водопостачання та водовідведення є (1) сферою діяльності з надання послуг із водопостачання та водовідведення; (2) складовою національної безпеки країни; (3) пріоритетною сферою економіки, яка включає в себе комплекс економічних відносин, що виникають в процесі виробництва, транспортування та постачання питної води споживачам, збирання, транспортування та очищення стічних вод від споживачів, збуту та споживання питної води та послуг із використанням виробничих та інших майнових об'єктів; (4) належить до сфери діяльності суб'єктів природних монополій, переважно комунальної форми власності (у власності

територіальних громад і в управлінні органів місцевого самоврядування); (5) окремою сферою правового регулювання за Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення».

Суб'єктами відносин у сфері водопостачання та водовідведення є: органи державної влади, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання та водовідведення; органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання та водовідведення; підприємства питного водопостачання та централізованого водовідведення; споживачі питної води та / або послуг із водовідведення.

Перехід держави до регульованої ринкової економіки, здійснення реформування житлово-комунального господарства сформували нові погляди на сферу водопостачання та водовідведення як на ринок послуг та ринок товару. Ці погляди потребують детального аналізу.

Ринок, як економічна категорія, розглядається як сукупність економічних відносин між господарюючими суб'єктами щодо організації виробництва та обміну товарів і послуг відповідно до законів товарного виробництва. Це механізм, що поєднує продавця та покупця на засадах договірних стосунків. Матеріальною основою цих стосунків є рух товарів, послуг і грошей [10, с. 362].

Згідно із Законом України «Про житлово-комунальні послуги», водопостачання та водовідведення (централізоване водопостачання, постачання гарячої води, централізоване водовідведення) належить до комунальних послуг [9]. При цьому серед специфічних рис, притаманних послугам водопостачання та водовідведення, можна визначити: (1) нееластичність попиту (зміна вартості питної води, централізованого водопостачання та водовідведення не тягне за собою зміну попиту на них); (2) неможливість адресного водопостачання та водовідведення від певного виробника до певного споживача (постачання залежить від наявності мереж); (3) наявність технологічних та інфраструктурних обмежень при наданні послуг; (4) відсутність альтернативи питній воді та послугам водопостачання та водовідведення; (5)

послуга з централізованого водопостачання може здійснюватися без одночасного водовідведення (водопостачання та водовідведення є технологічно окремими процесами, що здійснюються з використанням різних інженерних систем).

За своїми властивостями питна вода, як хімічний елемент, природний ресурс, який має матеріальну оболонку, належить до товару. В той же час процес водопостачання та водовідведення не має матеріальної оболонки, його не можна «взяти до рук» і розглянути, він є цілеспрямованою дією для задоволення потреб, створення комфортних умов для життя і праці людини, належить до послуг. Тому законодавець чітко зарахував сферу питної води, питного водопостачання та водовідведення до сфери послуг, визначивши при цьому, що питна вода в системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води не є товаром. Ринок комунальних послуг (до якого входить ринок послуг із водопостачання та водовідведення) також законодавчо не визначений, на відміну, наприклад, від енергетичного ринку, але це не применшує його функціональність та значимість.

До суб'єктів ринку послуг із водопостачання та водовідведення можна зарахувати: споживачів питної води (юридичні або фізичні особи, які використовують питну воду для забезпечення питних фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб) та виконавців послуг (послуг із постачання гарячої води – суб'єктів господарювання, які є власниками (або володіють і користуються на інших законних підставах) теплової, тепловикористальної або теплогенеруючої установки, за допомогою якої виробляють гарячу воду, якщо споживачами не визначено іншого постачальника гарячої води; послуг із централізованого водопостачання – суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність із централізованого водопостачання; послуг із централізованого водовідведення – суб'єктів господарювання, що провадять господарську діяльність із централізованого водовідведення).

Ринки послуг із водопостачання та водовідведення є локальними ринками (міс-

цевими або регіональними), що передбачають надання послуг споживачам у межах розташування мереж водопостачання та водовідведення (споживач купує і споживає послугу тільки від того виконавця послуг, до мереж інженерно-технічного забезпечення якого він приєднаний. Приєднання об'єктів до мереж інженерно-технічного забезпечення іншого виконавця не завжди можливо і вимагає значних фінансових вкладень). Прив'язка до складної інженерної мережевої інфраструктури об'єктивно обмежує можливості розвитку конкуренції в цій сфері. Тому монополізація даної сфери наразі є неможливою, як із технологічної точки зору, так і з позицій економічної ефективності її функціонування. Напрямок розвитку конкуренції у сфері водопостачання та водовідведення може бути або впровадження альтернативних способів ресурсозабезпечення (якщо це буде можливо), або створення альтернативних підприємств інших форм власності із модернізацією інфраструктури.

Все це говорить про привілейоване становище суб'єктів природних монополій, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, які мають виробничу базу, матеріальні та фінансові ресурси; гарантований ринок збуту послуг і відсутність конкуренції. Разом із тим сфера водопостачання і водовідведення (як і сфера житлово-комунальних послуг), на відміну від інших галузей природних монополій, є збитковою. Зокрема, за 2015 рік підприємства водопровідно-каналізаційного господарства країни отримали збитки у сумі 1587,468 млн. грн., що на 696,83 млн. грн. більше, ніж у попередньому році [8].

Статистичні дані у сфері засвідчують, що сьогодні житлово-комунальне господарство є найбільш технічно відсталою галуззю економіки з багатьма проблемами, які накопичуються. Зокрема, критичної межі досяг технічний стан мереж і споруд. Сумарна протяжність водопровідних мереж у 2015 році становила 106374,4 км, із них необхідно було замінити 36185,4 км або 34%. Сумарна протяжність каналізаційних мереж у 2015 році становила 37404,5 км, із них необхідно було замінити 12749,3 км або 34,1% (згідно зі статистичними даними, протягом року, як

правило, замінюється 1%-1,5% від потреби, тому сучасні показники будуть приблизно такими самими). Тобто в аварійному стані перебуває більше 30% водопровідних та каналізаційних мереж. Планово-попереджувальний ремонт поступився місцем аварійно-відбудовним роботам, витрати на які у 2-3 рази вищі. Кількість та обсяги повністю амортизованих основних фондів і обладнання водопостачання та водовідведення в 1,5-2 рази більші, ніж у будь-якій іншій галузі. На відновлення основних фондів потрібно понад 5 млрд грн [8].

Існуюча система планування виробничої діяльності підприємств водопостачання та водовідведення не спрямована на економію водних та енергетичних ресурсів. Діяльність таких підприємств характеризується високою затратністю, відсутністю економічних стимулів зниження витрат на виробництво та зниження собівартості виробництва комунальних послуг. Проблема посилюється відсутністю можливості оновлення, розвитку та модернізації діючих потужностей. Підприємства не мають вагомих економічних стимулів до оптимізації структури тарифів та зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів, що є причиною зловживань їх монополієм становищем. А недостатньо ефективний механізм державного регулювання їх діяльності не стимулює ці підприємства до впровадження прогресивного обладнання для надання послуг, поліпшення організації виробництва. До 2012 року формування цими підприємствами тарифів здійснювалось не на основі розрахунків із техніко-економічним обґрунтуванням, а на підставі фактичних витрат минулих періодів, величина яких не завжди відповідала реальності. Невирішеність питання щодо врегулювання втрат води та теплової енергії призводила до використання усереднених показників та покриття втрат за рахунок споживача [1, с. 194-195].

З 2012 року формування цін підприємствами водопостачання та водовідведення почалось на принципах стимулюючого регулювання, що базується на даних, які можуть бути підтвержені даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності. В той же час залишилось неврегульованим питання раціо-

нального використання наявних ресурсів підприємствами та направлення інвестиційної складової на оновлення основних фондів.

Наразі органом державного регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Законодавець наділив її значними повноваженнями та визначив наступні засоби регуляторного впливу на діяльність суб'єктів природних монополій: 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; 2) встановлення тарифів на комунальні послуги; 3) встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води; 4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України [11].

Метою впровадження державного регулювання на ринку комунальних послуг є забезпечення збалансованості інтересів учасників ринку, захист інтересів споживачів щодо надання їм комунальних послуг належної якості за обґрунтованими цінами, створення умов для ефективного функціонування суб'єктів природних монополій, залучення інвестицій у розвиток житлово-комунального господарства тощо. Але за шість років після утворення державного регулятора і переходу на стимулююче тарифоутворення не можна сказати, що створено досконалу систему регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг, встановлено чіткі прави-

ла гри на ринку, які стимулюють ефективне функціонування підприємств та забезпечення захисту прав споживачів.

Висновки.

З урахуванням викладеного, поняття державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення можна визначити як комплекс заходів, що здійснюються державою для впорядкування, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів сфери водопостачання та водовідведення. При цьому сфера водопостачання та водовідведення є сферою діяльності суб'єктів природних монополій з надання відповідних послуг для задоволення потреб споживачів. А об'єктом державного регулювання сфери виступають відносини, що виникають в процесі діяльності. Методами сучасного державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення є ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; встановлення тарифів на послуги; встановлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води. Разом із тим сфера водопостачання та водовідведення, як природна монополія і сфера соціального характеру, має свою специфіку, власні потреби та інтереси, що впливають із закономірностей її існування та розвитку, і держава зобов'язана їх враховувати при формуванні державної політики. Завданням державного регулювання має бути досягнення рівноваги між державним та ринковим регулюванням задля забезпечення балансу інтересів суб'єктів сфери послуг із водопостачання та водовідведення, створення умов соціальної стабільності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бабак А. В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери / А. В. Бабак // Науково-технічний збірник. – 2014. – № 113. – С. 174-208.
2. Большой Энциклопедический словарь. Словари и энциклопедии на Академике. – Режим доступа: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/>
3. Водний кодекс України: Закон від 06.06.1995 №213/95-ВР. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
4. Орлов В. О. Водопостачання та водовідведення / В. О. Орлов, Я. А. Тугай, А. М. Орлова. – Київ: Знання, 2011. – 359 с.
5. Михасюк І. Державне регулювання економіки / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залого. – Львів: «Українські технології», 2006. – 640 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – Київ: НАДУ, 2010.
7. Енциклопедія житлово-комунальної сфери / за ред. Р. Дяківа. – Київ: Міжнародна економічна фундація, 2007. – 991 с.
8. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2015 р. // Офіц. сайт Мін-регіону України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/>
9. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. ... доктора наук з держ. управ.: 25.00.02 / Н. І. Олійник. – Київ, 2011. – 391 с.
10. Політична економія / за заг. ред. В. О. Рибалкіна, В. Г. Бодрова. – Київ: Академвидав, 2007. – 672 с.
11. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>
12. Про житлово-комунальні послуги: Закон від 24.06.2004 №1875-IV. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>
13. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон від 01.06.2000 №1775-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601>
14. Про основи національної безпеки України: Закон від 19.06.2003 №964-IV. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20180708>
15. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>
16. Про природні монополії: Закон від 20.04.2000 №1682-III. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
17. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон від 06.09.2012 №5205-VI. База даних «Законодавство України» // ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>

REFERENCES

1. Babak, A.V. (2014). Doslidzhennia stanovlennia i rozvytku natsionalnoi systemy derzhavnoho rehuliuвання tsinoutvorennia subiektiv pryrodnykh monopolii ta sumizhnykh do nykh rynkiv infrastrukturykh haluzei zhytlovo-komunalnoi sfery [Investigating the formation and development of the national system state regulation for pricing of natural monopolies and related markets of infrastructural sectors of the housing and communal sphere]. *Naukovo-tekhnichnyi zbirnyk*, 113, 174-208 [in Ukrainian].
2. *Bolshoy Entsiklopedicheskiy slovar. Slovare i entsiklopedii na Akademike* [Big Encyclopedic Dictionary. Dictionaries and encyclopedias at the Academician]. Retrieved from: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/> [in Russian].
3. *Vodnyi kodeks Ukrainy vid 06.06.1995 №213/95-VR* [The Water Code of Ukraine: Law of 06.06.1995 №213 / 95-BP]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Orlov, V.O., Tuhai, Ya.A., & Orlova, A.M. (2011). *Vodopostachannia ta vodovidvedennia. Navchalnyi posibnyk* [Water supply and discharge. Textbook]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Mykhasiuk, I., Melnyk, A., Krupka, M., & Zaloha, Z. (2006). *Derzhavne rehuliuвання ekonomiky. Navchalnyi posibnyk* [State regulation of economy. Textbook]. Lviv: «Ukrainski tekhnologii» [in Ukrainian].
6. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskiy, V.P., & Surmin, Yu.P. (Eds.). (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Diakiv, R. (Ed.). (2007). *Entsyklopediia zhytlovo-komunalnoi sfery* [Encyclopedia of housing and communal sphere]. Kyiv: Mizhnarodna ekonomichna fundatsiia [in Ukrainian].
8. *Cait Minrehionu Ukrainy. Natsionalna dopovid pro yakist pytnoi vody ta stan pytneho vodopostachannia v Ukraini u 2015 r.* [National report on the quality of potable water and drinking water supply in Ukraine in 2015. The official site of the Ministry of Regional Development of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/> [in Ukrainian].
9. Oliinyk, N.I. (2011). *Derzhavne rehuliuвання rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia* [State regulation of housing market in Ukraine]. Doctor's thesis. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Rybalkin, V.O., & Bodrov, V.H. (Eds.). (2007). *Politychna ekonomiiia* [Political economy. Teaching manual]. Kyiv: Akademvydav [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy Pro derzhavne rehuliuвання u sferi komunalnykh posluh vid 09.07.2010 № 2479-VI* [Law of Ukraine on State regulation in the field of communal services from 9 July, 2010 № 2479-VI]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> [in Ukrainian].

12. *Zakon Ukrainy Pro zhytlovo-komunalni posluhy vid 24.06.2004 №1875-IV [Law of Ukraine on housing and communal services dated 24 June, 2004 № 1875-IV]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1875-15> [in Ukrainian].
13. *Zakon Ukrainy Pro litsenzuvannia pevnykh vydiv hospodarskoi diialnosti vid 01.06.2000 №1775-III [Law of Ukraine on licensing of certain types of economic activity: the Law of 01 June, 2000 № 1775-III]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601> [in Ukrainian].
14. *Zakon Ukrainy Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy vid 19.06.2003 №964-IV [Law of Ukraine on the Fundamentals of National Security of Ukraine of 19.06.2003 № 964-IV]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20180708> [in Ukrainian].
15. *Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 r. № 2918-III [Law of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge dated 10 January, 2012 № 2918-III]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> [in Ukrainian].
16. *Zakon Ukrainy Pro pryrodni monopolii vid 20.04.2000 №1682-III [Law of Ukraine on Natural monopolies № 1682-III, dated 20 April, 2000]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> [in Ukrainian].
17. *Zakon Ukrainy Pro stymulivannia investytsiinoi diialnosti u priorytetnykh haluziakh ekonomiky z metoiu stvorennia novykh robochykh mist vid 06.09.2012 № 5205-VI [Law of Ukraine on stimulation of investment activity in priority economy sectors to create new jobs of dated 05 September, 2012, № 5205-VI]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17> [in Ukrainian].

Крилова Ірина Іванівна

Кандидат юридичних наук
Національна академія державного управління при
Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20
Email: irinakrilov@ukr.net

Krylova Iryna

Candidate of Juridical Sciences
National Academy of Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., 03057 Kyiv, Ukraine

Цитування: Крилова І. І. Сфера водопостачання та водовідведення як об'єкт державного регулювання / І. І. Криловой // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 5-15.

Citation: Krylova, I.I. (2018). Sfera vodopostachannia ta vodovidvedennia yak ob'iekt derzhavnoho rehulivannia [Water supply and wastewater sector as state regulation object]. *Public administration aspects*, 6 (9), 5-15.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 10.09.2018

DOI: 10.15421/151850

УДК: 316.77:159.923.2:021

Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління

Чмир Я. І., Міжрегіональна академія управління персоналом

У статті проаналізовані наукові підходи до проблеми забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління. Визначено, що інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, яка забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз та викликів. Автор розглядає інформацію, як основу безпечного та раціонального розвитку сучасного інформаційного суспільства. Водночас, інформація може слугувати зброєю, яка впливає на світогляд людини, населення, формує негативне ставлення до певних явищ, до держави та суспільства в цілому, викривляє факти та події, що впливає на якість та ефективність сучасних реформ у суспільстві тощо.

До основних проблем забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління належать, зокрема: відсутність усталеного поняття «інформаційна безпека»; забезпечення дієвого механізму функціонування систему електронного врядування, яка, на даний час не діє; формування інноваційних інформаційних небезпек, які потребують термінового та ефективного вирішення; забезпечення підготовки якісного кадрового складу систему публічного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки; відсутність дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки; відсутність інституцій, які комплексно забезпечуватимуть систему інформаційної безпеки в публічному управлінні.

У статті відзначається, що, на сьогодні інформаційна безпека відіграє одну з ключових ролей у забезпеченні життєво важливих інтересів країни та суспільства. Зазначене обумовлено швидким розвитком сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, засобів зв'язку й інформатизації і, як наслідок, істотним зростанням впливу інформаційної сфери на життя нашого суспільства.

Ключові слова: національна безпека; інформаційна безпека; публічне управління; електронне врядування; інформаційні виклики

Problems of providing information security in the system of public administration

Chmyr Y. I., Interregional Academy of Personnel Management

The article analyzes the scientific approaches to the problem of providing information security of the public administration system. It was determined that information security in the system of public administration is an integral part of the national security of Ukraine, which provides protection of the public administration system from information and communication threats and challenges. The author considers information as a basis for the safe and rational development of a modern information society. At the same time, information can serve as a weapon that affects the worldview of a person, a population, forms a negative attitude to certain phenomena, to the state and society in general, distorts facts and events that affect the quality and effectiveness of modern reforms in society, etc.

The main problems of ensuring information security of the public administration system are, in particular, the lack of a well-established notion of «information security»; providing an effective mechanism for the functioning of the e-governance system, which is currently not operational; formation of innovative information threats, which require urgent and effective solution; provision of training of a high-quality personnel system of public administration in the field of information security; lack of effective mechanisms for ensuring information security; the absence of institutions that will provide a comprehensive system of information security in public administration.

The article notes that today information security plays a key role in ensuring the vital interests of the country and society. This is due to the rapid development of modern information and telecommunication technologies, means of communication and informatization, and as a consequence, a significant increase in the influence of the information sphere on the life of our society.

Keywords: national security; information security; public administration; e-governance; information challenges

Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління

Чмыр Я. І., Межрегіональна академія управління персоналом

В статті проаналізовані наукові підходи к проблемі забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління. Визначено, що інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, котра забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз і викликів. Автор розглядає інформацію як основу безпечної та раціональної розвитку сучасного інформаційного суспільства. В той же час, інформація може служити зброєю, котра впливає на світогляд людини, населення, формує негативне ставлення к певним явищам, к державі та суспільству в цілому, спотворює факти та події, впливає на якість та ефективність сучасних реформ в суспільстві та тому подібне.

К основним проблемам забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління належать, зокрема: відсутність усталеного поняття «інформаційна безпека»; відсутність ефективного механізму функціонування системи електронного управління, котра, в нинішній час не діє; формування інноваційних інформаційних загроз, котрі потребують швидкого та ефективного рішення; відсутність підготовки висококваліфікованого кадрового складу системи публічного управління в сфері забезпечення інформаційної безпеки; відсутність дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки; відсутність інститутів, котрі забезпечують систему інформаційної безпеки в публічному управлінні.

В статті зазначається, що, на сьогоднішній день інформаційна безпека грає одну з ключових ролей в забезпеченні життєво важливих інтересів країни та суспільства. Зазначене обумовлено швидким розвитком сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, засобів зв'язу та інформатизації і, як наслідок, суттєвим зростанням впливу інформаційної сфери на життя нашого суспільства.

Ключові слова: національна безпека; інформаційна безпека; публічне управління; електронне управління; інформаційні виклики

Постановка проблеми.

Проблема захисту національного інформаційного простору у в умовах становлення сучасного інформаційного суспільства є основою вдосконалення соціальної структуризації суспільства на постіндустріальному етапі, джерелом суспільного прогресу. Інформація – це основа безпечної та раціональної розвитку сучасного інформаційного суспільства. Водночас, інформація може слугувати зброєю, яка впливає на світогляд людини, населення, формує негативне ставлення до певних явищ, до держави та суспільства в цілому, викривляє факти та події, що впливає на якість та ефективність сучасних реформ у суспільстві тощо.

На сьогодні інформаційна безпека відіграє одну з ключових ролей у забезпеченні життєво важливих інтересів країни та суспільства. Зазначене обумовлено швидким розвитком сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, засобів зв'язу та інформатизації і, як наслідок, істотним

зростанням впливу інформаційної сфери на життя нашого суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Визначенням інформаційної безпеки, механізмів забезпечення інформаційної безпеки України аналізували такі вчені: С. Горова [2], В. Горюхов [1; 14], М. Гуцалюк [3], С. Дацюк [4], О. Довгань [5], Б. Кормич [9], В. Лужецький [10], В. Марков [11], О. Онищенко [1; 14], В. Петрик [12], О. Тихомиров [12], В. Шатун [15] та інші. Зазначені автори аналізують поняття «інформаційна безпека», «інформаційні війни», класифікація інформаційної безпеки, водночас не існує системного аналізу системи інформаційної безпеки в публічному управлінні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Мета статті – проведення системного аналізу наукових підходів до основних проблем системи інформаційної безпеки в пу-

блічному управлінні, визначення поняття «інформаційної безпеки в публічному управлінні».

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Рівень розвитку та безпека інформаційного середовища, які є одними з найвагоміших факторів у всіх сферах державної безпеки, активно впливають на стан політичної, економічної та інших складових державної безпеки України. У зв'язку з цим доцільно розглядати інформаційну безпеку як складову інших сфер державної безпеки. Разом із цим інформаційна безпека є самостійною складовою державної безпеки, і в цьому проявляється її двоїтий характер. Це обумовлюється таким:

– прагненням кожної держави реалізувати та захистити власні національні інтереси, що направлені на формування та накопичення національного інформаційного потенціалу в умовах глобалізації світових інформаційних процесів;

– необхідністю не лише розвивати й посилювати національний інформаційний потенціал, але й захищати від широкого спектра існуючих і потенційних інформаційних загроз;

– існуванням реальної потреби в захисті всіх суб'єктів інформаційних відносин від можливих негативних наслідків упровадження та використання інформаційних технологій;

– наявною можливістю інформаційного тиску на Україну, навіть інформаційної агресії з боку розвинутих країн світу з метою одержання односторонніх переваг у політичній, економічній, військовій та інших сферах, а також інформаційного впливу на свідомість і підсвідомість індивідів, на сім'ю, суспільство й державу, що загрожує державній безпеці [8, с. 87].

Однією з головних проблем забезпечення інформаційної безпеки є відсутність усталеного поняття «інформаційна безпека».

Аналіз літератури з проблематики дає підстави зазначити, що поняття «інформаційна безпека» розглядається з різних ракурсів. Наведено деякі з них, так інформаційна безпека – це:

- стан захищеності інформаційного середовища, який відповідає інтересам держави, який забезпечує формування, використання і можливості розвитку, незалежно від впливу внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз» [2, с. 101];

- стан інформаційного середовища суспільства і політичної еліти, що забезпечує її формування і розвиток в інтересах керівництва країни, громадян і суспільства [10, с. 128];

- стан захищеності інформації, яка забезпечує життєво важливі інтереси людини [13]. В межах цього методологічного напряму використовується визначення інформаційної безпеки як стану, тенденції розвитку, умов життєдіяльності соціуму, його структури, інститутів та установ, за яких забезпечується збереження якісної інформації з об'єктивно обумовленими інноваціями в ній, вільне і відповідне власній природі її функціонування;

- відсутність небезпеки, тобто тих чинників та умов, які загрожують безпосередньо індивіду, державі, спільноті з боку інформаційно-комунікаційного середовища. Дослідники, які додержуються таких підходів, під інформаційною безпекою розуміють стан та процес захищеності особи, суспільства, держави від реальних або потенційних загроз [14, с. 34];

- інформаційний компонент національної безпеки по співвідношенню «частина-ціле» [9, с. 132]. Цей дослідник характеризує національну безпеку як стан захищеності держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує умови існування людини, держави і суспільства, які гарантовані Конституцією та законами України;

- це вид суспільних інформаційних правовідносин стосовно створення, підтримки, охорони та захисту бажаних для людини, суспільства і держави безпечних умов життєдіяльності, спеціальних правовідносин, які пов'язані зі створенням, зберіганням, поширенням і використанням інформації [15].

Інформаційна безпека суспільства, держави характеризується ступенем їх захищеності, та, як наслідок, стійкістю головних сфер життєдіяльності у відношенні до небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека визначається здатністю ней-

тралізувати такі впливи. Загальноприйнятим є таке визначення інформаційної безпеки, як стан захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в інформаційній сфері.

Системний характер інформаційної безпеки дозволяє визначити її забезпечення як складний, комплексний вид діяльності, що висуває особливі вимоги до його структурної характеристики. Наукові дослідження не виробили загальноприйнятого механізму структуризації забезпечення інформаційної безпеки. Для виокремлення складових його загальної структури найчастіше використовуються такі конструкції, як «напрями», «механізми» та «шляхи» забезпечення [13].

На нашу думку, інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, яка забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз та викликів, у той же час сама система публічного управління забезпечує суспільство, державу та громадян інформаційно-якісними послугами та якісною інформацією. Тобто система інформаційної безпеки носить двосторонній характер: зовнішній та внутрішній, тобто захищає себе та захищає інших від неякісної інформації, інформаційних атак тощо.

Наступною проблемою є відсутність дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки. Так, відповідно до Доктрини інформаційної безпеки України [6] актуальними загрозами національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері є:

- здійснення спеціальних інформаційних операцій, спрямованих на підрив обороноздатності, деморалізацію особового складу Збройних Сил України та інших військових формувань, провокування екстремістських проявів, підживлення панічних настроїв, загострення і дестабілізацію суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, розпалювання міжетнічних і міжконфесійних конфліктів в Україні;

- проведення державою-агресором спеціальних інформаційних операцій в інших державах з метою створення негативного іміджу України у світі;

- інформаційна експансія держави-агресора та контрольованих нею структур, зокрема шляхом розширення власної інформаційної інфраструктури на території України та в інших державах;

- інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях;

- недостатня розвиненість національної інформаційної інфраструктури, що обмежує можливості України ефективно протидіяти інформаційній агресії та проактивно діяти в інформаційній сфері для реалізації національних інтересів України;

- неефективність державної інформаційної політики, недосконалість законодавства стосовно регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері, невизначеність стратегічного наративу, недостатній рівень медіа-культури суспільства;

- поширення закликів до радикальних дій, пропаганда ізоляціоністських та автономістських концепцій співіснування регіонів в Україні [6].

Водночас, на сьогодні не створена єдина система забезпечення інформаційної безпеки публічного управління.

Наступна проблема – це забезпечення підготовки якісного кадрового складу системі публічного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Людський ресурс є основою у прийнятті та реалізації будь-яких управлінських рішень, тому потребує вирішення на державному рівні формування нового складу державних службовців, які вирішуватимуть проблеми забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління.

Ще одна проблема – це забезпечення дієвого механізму функціонування системи електронного врядування, яка на даний час, на жаль, не діє. Існують розроблені системи електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, однак єдиної системи електронного врядування в Україні не існує.

Наступна проблема – це формування інноваційних інформаційних небезпек, які потребують термінового та ефективного вирішення. Розвиток та впровадження у різні сфери життя суспільства новітніх ін-

формаційних технологій, як і будь-яких інших науково-технічних досягнень, не тільки забезпечує комфортність, але й нерідко несе певну небезпеку. Зокрема, загальними є групи інформаційно-технічних небезпек:

- новий клас соціальних злочинів направлений проти особистості, суспільства, держави, заснований у використанні сучасної інформаційної технології (кібертероризм і кіберзлочинність: махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство та інші);
- використання нових інформаційних технологій в політичних цілях;
- електронний контроль за життям, планами громадян, політичних організацій;
- бурхливий розвиток нового класу зброї – інформаційної, яка здатна ефективно впливати на психіку та свідомість людей, на інформаційно-технічну інфраструктуру суспільства і армії [1; 13-15].

Ще одна проблема – відсутність інституцій, які комплексно забезпечуватимуть систему інформаційної безпеки в публічному управлінні. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку» 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. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [7]. Водночас, не визначено взаємозв'язок

закордонних органів у системі забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі у сфері публічного управління.

На нашу думку, потребує розробки та реалізації Закон України «Про забезпечення інформаційної безпеки України», де потрібно визначити також органи державної влади, які реалізуватимуть державну політику у сфері інформаційної безпеки.

Висновки.

У статті проаналізовані наукові підходи до проблеми забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління. Визначено, що інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, яка забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз та викликів, у той же час сама система публічного управління забезпечує суспільство, державу та громадян інформаційно-якісними послугами та якісною інформацією.

До основних проблем забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління належать, зокрема, по-перше, відсутність усталеного поняття «інформаційна безпека»; по-друге, забезпечення дієвого механізму функціонування системи електронного врядування, яка на даний час не діє; по-третє, формування інноваційних інформаційних небезпек, які потребують термінового та ефективного вирішення; по-четверте, забезпечення підготовки якісного кадрового складу систему публічного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки; по-п'яте, відсутність дієвих механізмів забезпечення інформаційної безпеки; по-шосте, відсутність інституцій, які комплексно забезпечуватимуть систему інформаційної безпеки в публічному управлінні.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати закордонний досвід забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління, виокремити методи, механізми забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Онищенко О. С. Глобальні інформаційні ресурси як складова інформаційного забезпечення соціокультурної сфери сучасної України / О. С. Онищенко, В. М. Горовий, В. І. Попик та ін. // Тенденції впливу глобального інформаційного середовища на соціокультурну сферу України. – Київ, 2013. – С. 31-97.
2. Горова С. В. Особа в інформаційному суспільстві: виклики сьогодення / С. В. Горова. – Київ, 2017. – 452 с.
3. Гуцалюк М. Інформаційна безпека в сучасному суспільстві / М. Гуцалюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 71-74.
4. Дацюк С. Проблеми інформаційної безпеки, які ігноруються / С. Дацюк // UAINFO. – 2017. – Режим доступу: <http://uainfo.org/blognews/1488267836-problemi-informatsiynoyi-bezpeki-yaki-ignoruyutsya.html>.
5. Довгань О. Д. Забезпечення інформаційної безпеки в контексті глобалізації: теоретико-правові та організаційні аспекти / О. Д. Довгань. – Київ, 2015. – 388 с.
6. Доктрина інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>
7. Закон України про національну безпеку України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page>
8. Леонов А. П. Комп'ютерна злочинність і інформаційна безпека / А. П. Леонов. – Мінськ: АРІЛ, 2000. – 552 с.
9. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України / Б. А. Кормич. – Одеса: Юридична література, 2003. – 314 с.
10. Лужецький В. А. Інформаційна безпека / В. А. Лужецький, О.П. Войнович, А. В. Дудатьєв. – Вінниця: УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2009. – 240 с.
11. Марков В. В. Актуальні проблеми інформаційної безпеки України в системі міжнародної координації / В. В. Марков // Право і безпека. – 2013. – № 1. – С. 78-80.
12. Петрик В. М. Інформаційна безпека: соціально-правові аспекти / В. М. Петрик. – Київ: КНТ, 2010. – 776 с.
13. Тихомиров О. О. Класифікації забезпечення інформаційної безпеки / О. О. Тихомиров. – Режим доступу: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2011/29.pdf>.
14. Горовий В. Формування стратегічного нарративу інформаційного забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій у загальноукраїнський контекст / В. Горовий, О. Онищенко, Ю. Половинчак та ін. – Київ, 2017. – 212 с.
15. Шатун В. Т. Інформаційна безпека – невід'ємна складова національної безпеки України / В. Т. Шатун // Наукові праці. Державне управління. – 2016. – Т. 267. – Вип. 255. – С.174-180.

REFERENCES

1. Onyshchenko, O.S., Horovyi, V.M., & Popyk, V.I. et all. (2013). *Hlobalni informatsiini resursy yak skladova informatsiinoho zabezpechennia sotsiokulturnoi sfery suchasnoi Ukrainy [Global information resources as a component of information provision of the socio-cultural sphere of modern Ukraine]*. Tendentsii vplyvu hlobalnoho informatsiinoho seredovishcha na sotsiokulturnu sferu Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].
2. Horova, S.V. (2017). *Osoba v informatsiinomu suspilstvi i: vyklyky sohodennia [A person in information societies and: challenges of the present]*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Hutsaliuk, M. (2005). *Informatsiina bezpeka v suchasnomu suspilstvi [Information security in modern society]*. Law of Ukraine, 7, 71-74 [in Ukrainian].
4. Datsiuk, S. (2017). *Problemy informatsiinoi bezpeky, yaki ihnoruyutsia [Problems of information security, which are ignored]*. UAINFO. Retrieved from: <http://uainfo.org/blognews/1488267836-problemi-informatsiynoyi-bezpeki-yaki-ignoruyutsya.html> [in Ukrainian].
5. Dovhan, O.D. (2015). *Zabezpechennia informatsiinoi bezpeky v konteksti hlobalizatsii: teoretyko-pravovi ta orhanizatsiini aspekty [Providing information security in the context of globalization: theoretical-legal and organizational aspects]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. *Doktryna informatsiinoi bezpeky Ukrainy: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 25 liutoho 2017 r. № 47 [The doctrine of information security of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated February 25, 2017, № 47]*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> [in Ukrainian].
7. *Zakon Ukrainy pro natsionalnu bezpeku Ukrainy [The Law of Ukraine on National Security of Ukraine]*. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> [in Ukrainian].
8. Leonov, A.P. (2000). *Kompiuterna zlochynnist i informatsiina bezpeka [Computer Crime and Information Security]*. Minsk: ARIL [in Ukrainian].
9. Kormych, B.A. (2003). *Orhanizatsiino-pravovi zasady polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy [The Organizational Legal Basis of the Policy of Information Security of Ukraine]*. Odesa: Yurydychna literature [in Ukrainian].
10. Luzhetskyi, V.A., Voinovych, O.P., & Dudatiev, A.V. (2009). *Informatsiina bezpeka [Information Security]*. Vinnytsia: UNIVERSUM-Vinnytsia [in Ukrainian].

11. Markov, V.V. (2013). Aktualni problemy informatsiinoi bezpeky Ukrainy v systemi mizhnarodnoi koordynatsii [Actual problems of information security of Ukraine in the system of international coordination]. *Pravo i bezpeka*, 1, 78-80 [in Ukrainian].
12. Petryk, V.M. (2010). *Informatsiina bezpeka: sotsialno-pravovi aspekty* [Information security: socio-legal aspects]. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
13. Tykhomyrov, O.O. *Klasyfikatsii zabezpechennia informatsiinoi bezpeky* [Classification of providing information security]. Retrieved from: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2011/29.pdf> [in Ukrainian].
14. Horovyi, V., Onyshchenko, O., Polovynchak, Yu. et al. (2017). *Formuvannia stratehichnoho naratyvu informatsiinoho zabezpechennia reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii u zahalnoukrainskyi kontekst* [Formation of a strategic narrative of information provision for the reintegration of temporarily occupied territories into the all-Ukrainian context]. Kyiv [in Ukrainian].
15. Shatun, V.T. (2016). Informatsiina bezpeka – nevidiemna skladova natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Information security – an integral part of the national security of Ukraine]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia*, 267 (255), 174-180 [in Ukrainian].

Чмир Ярослав Ігорович

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
03039, Київ, вул. Фрометівська, 2Email: iapm@iapm.edu.ua**Chmyr Yaroslav**

Post-graduate student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska St., 03039, Kyiv, Ukraine

Цитування: Чмир Я. І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління / Я. І. Чмир // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 16-22.

Citation: Chmyr, Y.I. (2018). Problemy zabezpechennia informatsiinoi bezpeky v systemi publichnoho upravlinnia [Problems of providing information security in the system of public administration]. *Public administration aspects*, 6 (9), 16-22.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 12.09.2018

Реформа высшего образования в Польше в контексте Болонского процесса

Лисневская Ю. А., Дніпровська академія неперервної освіти

В статье представлены основные направления трансформации польской системы высшего образования с целью обеспечения растущих потребностей национальной экономики и рынка труда. Подчеркивается, что государственные реформы высшей школы, направленные на повышение качества образования и его ориентацию на растущие потребности нового общества, были проведены в русле Болонского процесса. Дана характеристика важнейших принципов создания единого общеевропейского образовательного и научного пространства. Рассмотрен процесс создания государственных высших профессиональных учебных заведений, которые стали дополнением к университетам и политехническим вузам, благодаря чему увеличился доступ населения к бесплатному высшему образованию. Показано, что в соответствии с принципами построения единого европейского образовательного и научного пространства в стране приняты унифицированные университетские программы, поделенные на двух-, а затем трехуровневые циклы. Дана оценка специфических отличий образовательных программ польских высших профессиональных школ от унифицированных университетских программ. Особое внимание уделено функционированию систем управления процессом повышения качества высшего образования, представлен анализ внутренней и внешней систем, а также критериев параметрической оценки качества учебного процесса. Обосновывается ведущая роль преподавательских кадров в формировании культуры качества обучения. Приводятся максимы преподавателя высшей школы. Показано, что параметрическая оценка качества работы преподавателей содержит как формально-правовые, так и тематические элементы. Преподаватели польских вузов подлежат параметрической оценке не реже, чем раз в четыре года, критерии и процедура оценки определены в уставе учебной организации. Независимо от официальной аттестации, каждый преподаватель вуза при помощи многокритериальной шкалы осуществляет самооценку. Следует подчеркнуть, что работа преподавателя вуза над повышением качества высшего образования во многом носит индивидуальный характер и в то же время регулируется правом, как национальным, так и ЕС. Законодательно определены права, задачи и обязанности преподавателей, обозначены стандарты качества в этой области.

Ключевые слова: европейское образовательное пространство; польская модель высшей школы; качество высшего образования; параметрическая оценка качества учебного процесса; самооценка преподавателя вуза

Reform of higher education in Poland. Context of the Bologna process

Lisnevskaya Y. A., Dnipro Academy of Continuing Education

The article presents the main directions of the transformation of the Polish higher education system to meet the growing needs of the national economy and the labor market. It is emphasized that the state reforms of higher education aimed at improving the quality of education and its orientation to the growing new society were carried out in line with the Bologna process. Characteristics of the most important principles for the creation of a single pan-European educational and scientific space are given. The process of creating state higher professional educational institutions, which have become an addition to universities and polytechnic institutions, has been considered, due to which the population's access to free higher education has increased. The specific differences between the educational programs of Polish higher vocational schools and unified university programs are assessed. It is shown that, in accordance with the principles of building a unified European educational and scientific space in the country, unified university programs are divided into two- and then three-level cycles. Particular attention is paid to the functioning of the management systems of the process of improving the quality of higher education, presents an analysis of internal and external systems, as well as criteria for parametric evaluation of the quality of the learning process. The leading role of teaching staff in the formation of a quality culture of training is substantiated. The maxims of the teacher of the higher school are given. It is shown that the parametric assessment of the quality of teachers' work contains both formal legal and thematic elements. Teachers of Polish universities are subject to parametric evaluation at least once every four years, the criteria and procedure for evaluation are defined in the charter of the training organization. Regardless of the official certification, each university teacher exercises self-evaluation with the help of a multi-criteria scale. It should be emphasized that the work of the university teacher on

improving the quality of higher education is largely individual, and at the same time regulated by law, both national and EU. Legislation defines the rights, tasks and responsibilities of teachers and quality standards are defined in this area.

Keywords: *European educational space; Polish model of higher education; quality of higher education; parametric evaluation of the quality of the educational process; self-assessment of the university teacher*

Реформа вищої освіти в Польщі у контексті Болонського процесу

Лісневська Ю. О., Дніпровська академія неперервної освіти

У статті представлені основні напрямки трансформації польської системи вищої освіти з метою забезпечення зростаючих потреб національної економіки і ринку праці. Підкреслено, що державні реформи вищої школи, спрямовані на підвищення якості освіти та його орієнтацію на зростаючі потреби нового суспільства, були проведені в руслі Болонського процесу. Дана характеристика найважливіших принципів створення єдиного загальноєвропейського освітнього і наукового простору. Розглянуто процес створення державних вищих професійних навчальних закладів, які стали доповненням до університетів і політехнічних вузів, завдяки чому збільшився доступ населення до безплатної вищої освіти. Показано, що відповідно до принципів побудови єдиного європейського освітнього і наукового простору в країні прийняті уніфіковані університетські програми, поділені на дво-, а потім трирівневі цикли. Дана оцінка специфічних відмінностей освітніх програм польських вищих професійних шкіл від уніфікованих університетських програм. Особливу увагу приділено функціонуванню систем управління процесом підвищення якості вищої освіти, проведено аналіз внутрішньої і зовнішньої систем, а також критеріїв параметричної оцінки якості навчального процесу. Обґрунтовується провідна роль викладацьких кадрів у формуванні культури якості навчання. Наводяться максими викладача вищої школи. Показано, що параметрична оцінка якості роботи викладачів містить як формально-правові, так і тематичні елементи. Викладачі польських вузів підлягають параметричній оцінці не рідше, ніж раз на чотири роки, критерії та процедура оцінки визначені в статуті навчальної організації. Наголошується, що незалежно від офіційної атестації, кожен викладач вузу за допомогою багатокритеріальної шкали здійснює самооцінку. Підкреслюється, що робота викладача вузу над підвищенням якості вищої освіти багато в чому носить індивідуальний характер і в той же час регулюється правом, як національним, так і ЄС. Законодавчо визначено права, завдання та обов'язки викладачів, опрацьовані стандарти якості в цій галузі

Ключові слова: *європейський освітній простір; польська модель вищої школи; якість вищої освіти; параметрична оцінка якості навчального процесу; самооцінка викладача вузу*

Польша была в числе первых 29 стран, подписавших Болонскую декларацию, признавая важность этого процесса для повышения конкурентоспособности экономики страны, как и Евросоюза, на глобальном рынке. Основная цель Болонского процесса (создание единого европейского образовательного и научного пространства) была созвучна стремлению Польши к ускоренной адаптации национальной экономики и рынка труда к турбулентному рыночному окружению. На протяжении всех лет реформирования и реструктуризации национальной системы высшего образования накоплен определенный положительный опыт.

Социально-экономические изменения в Польше направлены на создание высокообразованного общества, которое сможет

осуществлять необходимые реформы и способствовать росту конкурентоспособности страны на глобальном уровне. Образование все чаще воспринимается как необходимый элемент эффективно функционирующего государства, создает возможность постоянного повышения уровня квалификации и быстрой адаптации граждан (посредством постоянного обновления и расширения знаний) к меняющимся потребностям рынка труда и экономики. Можно утверждать, что в Польше существует корреляция между экономикой, государственной образовательной политикой и рынком труда.

Цель статьи – представить существенные и формальные параметры изменений и реформирования высшей школы в Польше, являющейся активным участником общеевропейского процесса формирования общества

знаний. Материалом для написания статьи послужили работы польских ученых К. Чубаковской, Я. Павликовского, М. Ратайчак, М. Герика, Е. Кисельницкого, а также собственные наблюдения автора в период пребывания в Польше на стажировке и научных конференциях.

Период глубоких общественно-экономических перемен в Польше завершился вхождением в Евросоюз, что диктовало необходимость интегрирования в общеевропейское образовательное пространство. В июне 1999 года была принята Болонская декларация, положившая начало неизбежным и глубоким переменам в сфере европейского высшего образования. Основная цель реформы – создание единого европейского образовательного и научного пространства – созвучна с задачами построения общества знаний, что предполагает постоянное обновление и расширение знаний и ускоренную адаптацию квалификаций к быстро изменяющимся потребностям экономики и рынка труда.

Сегодня повышение качества высшего образования предоставляет студентам широкие возможности выбора новых, современных, качественных, согласованных программ обучения, что неразрывно связано с новыми обязанностями и функциями всех участников образовательного процесса. Важным аспектом формирования европейского образовательного и научного пространства является мобильность польских студентов и преподавателей. По данным министерства национального образования доля сотрудников и студентов в европейских образовательных программах постоянно увеличивается. В 2007 / 2008 учебном году около 4,5 тыс. польских студентов воспользовались грантами по программе Erasmus. В 2016/2017 учебном году учились за границей около 15 тыс., но все же они составляют лишь около 1,3% студенческой молодежи страны. Многие студенты также уезжают учиться за границу без поддержки программы. Однако пока маловероятно, что в ближайшие годы мобильность польских студентов будет соответствовать средней мобильности студентов в Европейском Союзе, которая находится на уровне 2,3%.

Построение единого общеевропейского образовательного пространства базируется на установочных принципах, важнейшими из которых являются:

- внедрение прозрачных и сравнимых систем оценки и Приложения единого образца к дипломам бакалавра и магистра для расширения возможности трудоустройства граждан Европы;

- введение двухуровневого цикла учебы по формуле 3+2: первый цикл бакалаврский, undergraduate, длительностью не менее трех лет, а второй, магистерский, graduate – не менее двух; позже был введен третий уровень высшего образования – аспирантура;

- применение системы кредитных пунктов, т.е. ECTS – European Credit Transfer System, позволяющей их трансфер и аккумуляцию;

- развитие мобильности студентов, преподавателей, научных сотрудников и персонала администрации через устранение барьеров для свободного передвижения;

- развитие и продвижение европейского сотрудничества в области повышения качества высшего образования путем разработки механизмов взаимного признания оценок, аккредитации и сертификации;

- продвижение европейского измерения высшего образования, в особенности в плане профессионального развития, мобильности всех участников образовательного процесса, а также интегрированных программ образования, обучения и исследовательской деятельности;

Следует подчеркнуть, что главной задачей Болонского процесса является гармонизация и согласование действия национальных систем высшего образования стран-участников, но не стандартизация и унификация этих систем. То есть, участие в процессе должно способствовать выработке общих принципов взаимодействия, с сохранением разнородности и независимости исторически сложившихся моделей высшего образования.

Польша была в числе первых 29 стран, подписавших Болонскую декларацию и признавших важность этого процесса для повышения конкурентоспособности экономики страны на глобальном рынке. На протяже-

нии всех лет реформирования и реструктуризации национальной системы высшего образования накоплен определенный положительный опыт, который свидетельствует о роли высшего образования как важной составляющей развития государства. В настоящее время высшее образование имеет 21% поляков в возрасте от 25 до 64 лет [10]. Это средний показатель в ЕС, но для сравнения: в Германии и Великобритании этот показатель не превышает 11%. В 2017 году в Польше из 10 000 населения 433 были студентами вузов. Диплом о высшем образовании предоставляет более широкие возможности для трудоустройства, в 2015 году только 3,5% поляков с высшим образованием оставались без работы, при общем уровне зарегистрированной безработицы более 10% [11].

Динамичное развитие системы высшего образования увеличивает доступность высших учебных заведений для населения. Заслуживает внимания практика создания государственных высших профессиональных школ, предоставляющих возможность получить высшее образование первого уровня (диплом бакалавра или инженера) в местностях, отдаленных от крупных академических центров. Обучение в высших профессиональных школах имеет три специфических отличия от унифицированных университетских программ: прорыночная ориентация, осуществляемая через отраслевую направленность и значительную долю специализированных знаний; производственная практика как важный элемент учебной программы; более короткий (3-4-летний) период обучения.

В настоящее время в стране функционирует 35 таких вузов, преимущественно в городах, утративших статус воеводских после административной реформы 1999 года. Высшие профессиональные школы стали существенным противовесом для частных вузов. В 2017 году в Польше функционировало 419 высших учебных заведений, из них 283 частных [12]. Принято следующее разделение вузов по типам:

- университеты;
- высшие технические учебные заведения;
- высшие сельскохозяйственные школы;

- высшие экономические школы (включая экономические университеты);
- высшие педагогические школы (включая педагогические университеты);
- медицинские университеты, в состав которых также входит Медицинский центр последипломного образования в Варшаве;
- высшие морские школы;
- академии физического воспитания;
- высшие богословские школы;
- высшие художественные школы, в том числе Варшавский музыкальный университет и Университет искусств в Познани;
- высшие школы Министерства национальной обороны, в том числе офицерские школы и военные академии;
- высшие школы Министерства внутренних дел и администрации;
- государственные высшие профессиональные школы.

Следует отметить, что доступность высшего образования в стране порождает усиленную конкуренцию среди высших школ. Можно было бы предположить, что конкуренция будет положительно влиять на качество образования. Однако в этой области прямая зависимость не прослеживается. Отсутствие отлаженной системы верификации качества подготовки выпускников к самостоятельной профессиональной деятельности приводит к тому, что квалификация носит исключительно формальный характер, а необходимые знания приобретаются уже в процессе работы.

Повышение качества высшего образования остается в центре внимания польского общества на протяжении всего периода общественно-экономических преобразований после 1989 года. Поиск способов улучшения функционирования системы высшего образования привел к принятию ряда процедур, связанных с объективной оценкой достигнутых результатов. В работах, посвященных этой теме, можно найти многочисленные предложения, но в основном они свелись к выделению трех необходимых типов процедур:

- Аудит качества (review, quality audit), проводимый в соответствии с нормами ISO 8402, то есть систематические проверки соответствия планов и действий, предпри-

нятых в целях повышения качества образования, а также полученных результатов [4, с. 83]. Аудит позволяет определить эффективность и целесообразность внедрения в практику полученных результатов. В высшей школе такие проверки осуществляет внешняя организация или созданная с этой целью группа, состоящая из работников вуза. Анализ способов, при помощи которых вуз управляет качеством обучения, позволяет определить, используются ли соответствующие механизмы управления и какова их эффективность. То есть изучаются не академические стандарты, а скорее методы достижения стандартов, принятых вузом.

- Оценка (assessment) – определение качества учебного процесса в данном вузе. Оценка является результатом сопоставления конкретных действий и задач, которые должны решаться при помощи этих действий. Эффективность применяемых методов повышения качества учебного процесса аудиторы определяют на основании анализа учебных планов, программ, а также условий реализации дидактического процесса.

- Аккредитация (accreditation) – процесс получения вузом от компетентных руководящих органов права на предоставление профессиональных званий и ученых степеней или признание квалификации для осуществления высшего образования. В процессе аккредитации внешняя институция подтверждает, что данный вуз, а также применяемые в нем процессы и методы обучения, отвечают пороговым критериям качества (чаще всего имеется в виду соответствие минимальным стандартам качества). Заключение Государственной аккредитационной комиссии (Państwowa Komisja Akredytacyjna) – дает вузу право на выдачу государственных дипломов о высшем образовании [5].

Необходимо отметить, что в польской системе высшего образования вузы традиционно наделены значительной автономией, поэтому определение качества обучения не ограничивается оценкой аккредитующей организации. М. Ратайчак утверждает, что «... аккредитация не может заменить внутренних механизмов и систем обеспечения качества» [6, с. 38]. Внутренняя система управле-

ния качеством образования имеет приоритет над внешней системой, и ответственность перед студентами за качество предоставленной услуги несет вуз. Видимо, поэтому не существует единой системы критериев для внутренней оценки качества учебного процесса.

Создавая методику внутренней оценки обучения студентов, вузы самостоятельно определяют комплекс показателей, которые можно изучить и оценить. Характеристики должны быть достаточно независимыми, но в сумме представлять действительный образ исследуемого объекта – учебного заведения, факультета или специальности. Группа польских авторов – П. Гурский, М. Пельц и Я. Плачек – разработала методику оценки качества обучения студентов, включающую изучение пяти параметров. Эти критерии используются в Польше для ежегодного определения рейтинга отечественных вузов:

- престиж учебного заведения,
- сила научных кадров,
- условия учебы,
- результаты обучения студентов,
- интернационализация обучения [7, с. 60].

Первый критерий оценки – престиж учебного заведения, позволяет определить степень авторитета вуза, его преподавателей, а также выпускников в академической среде. Вторая характеристика позволяет оценить интеллектуальные способности научных кадров вуза как в плане осуществления научных исследований, так и в подготовке и проведении дидактической работы. Оценка условий учебы, предоставляемых студентам в вузе, имеет очень большое значение для абитуриентов. При выборе вуза этот критерий иногда имеет решающее влияние. Довольно распространенным является мнение, что «ожидания студентов меняются на протяжении каждого года обучения» [8, 121]. Однако, оценивая качество обучения, было бы неправильным игнорировать мнение студентов, сформировавшееся в процессе обучения. И, наконец, пятый критерий – интернационализация обучения, имеет большое значение для вузов страны, которая входит в Евросоюз. Эта характеристика, по мнению авторов, позволяет оценить в более широком

измерении конкурентоспособность образования в польских вузах, равно как и способность студентов к адаптации в процессе учебы за рубежом. Таким образом, предложенные авторами характеристики учебного заведения представляют всестороннюю оценку вуза – в научной среде, с точки зрения студентов, в обществе, в европейских институтах.

Я. Павликовский считает, что оценка качества высшего образования должна иметь две составляющие:

- оценку условий и методов обучения,
- оценку качества образования, полученного выпускниками [9, с. 31].

Первая составляющая включает в себя оценку формальных аспектов учебного процесса – документации, количества преподавателей с ученой степенью, количества студентов на одного преподавателя, численности групп студентов, состояния технического и дидактического оборудования, социально-бытовые условия, уровня информатизации дидактических процессов, состояние библиотечных фондов и т.п. Более сложной задачей, по мнению автора, является оценка методов обучения, требующая эвалюации содержательных аспектов учебного процесса, например, соответствие учебных программ и принятых эффектов обучения, правила подготовки и внесения изменений в учебные программы и степень участия студентов в этой процедуре, соответствие миссии вуза или отдельного факультета с принятыми эффектами обучения, уровень дидактической и тематической подготовки преподавателей к занятиям, методы проведения занятий, требования к студентам и методы определения степени достижения принятых эффектов обучения, возможности личностного роста студентов и методы их подготовки к сознательной и активной гражданственности.

Заслуживает внимания практика самооценки вузов. Формальную и сущностную оценку качества образования, или скорее качества организации процесса обучения, польские вузы систематически определяют методом самооценки, в рамках внутренней системы управления качеством образования. Периодически к этому процессу подклю-

чаются внешние организации – европейские агентства контроля качества QA (Quality Assurance).

Вторая составляющая оценки – качество образования, полученное выпускниками вуза, представляет оценку эффектов обучения: знания выпускника, его практические навыки и умения, личные и профессиональные компетенции. Необходимые элементы для оценки результатов обучения и установления уровня качества образования, полученного в конкретном польском вузе, могут быть получены путем анализа нескольких групп данных:

- тематика и уровень содержания дипломных работ, возможность их публикации или предоставления для практического использования;
- методы проведения и уровень дипломных экзаменов;
- тип и ранг организаций, предоставляющих работу выпускникам данного вуза;
- оценка подготовки выпускников со стороны работодателей или организаций типа head hunters.

Прежде всего, определением качества подготовки выпускников занимаются внешние аккредитующие организации и рынок труда, притом на рынке труда такая оценка осуществляется на регулярной основе. Одновременно многие польские вузы проводят мониторинг карьеры своих выпускников, что, как правило, отражено также на их официальных сайтах в Интернете.

Несмотря на то, что механизмы и процедуры повышения качества высшего образования в Польше можно представить в форме двух систем – внутренней и внешней, ключевая роль вузов в формировании качественного уровня предоставляемого образования не подлежит дискуссии в академических кругах [9, с. 30]. Вузы несут полную ответственность за качество предоставляемой образовательной услуги, включая материальные условия учебы и используемые методы обучения. В вузе формируется культура качества обучения. Задачей же внешних организаций является изучение и формальная оценка образовательного процесса.

Отдельного анализа заслуживает роль работников высших школ в непрерывном

процессе повышения качества обучения. Требования активного участия в процессе начинаются с таких «мелочей», как пунктуальность, доступность для студентов вне занятий. Большое значение имеют дидактическая помощь и предоставление студентам технических средств, высокая квалификация польских преподавателей, их незыблемые этические установки, личная культура. И наконец, главной задачей вуза на этом направлении является не декларируемая, но действительная коллективная ответственность работников за качество дидактического процесса, как важный элемент общей системы ценностей [9, с. 34].

Периодически преподаватели польских вузов подлежат параметрической оценке, не реже, чем раз в четыре года, критерии и процедура оценки определены в уставе учебной организации. Параметрическая оценка качества работы преподавателей содержит как формально-правовые, так и тематические элементы. Независимо от официальной аттестации, каждый преподаватель вуза при помощи многокритериальной шкалы осуществляет т. наз. самооценку. Следует подчеркнуть, что работа преподавателя вуза над повышением качества высшего образования во многом носит индивидуальный характер и в то же время регулируется правом, как национальным, так и ЕС. Законодательно определены права, задания и обязанности преподавателей, обозначены стандарты качества в этой области. Однако четкие и поддающиеся измерению критерии индивидуальной самооценки не разработаны. Одна из корифеев высшей школы в Польше, К. Чубаковская, сформулировала «10 максимумов» преподавателя вуза, следование которым может помочь им преодолеть трудности профессиональной деятельности и почувствовать сатисфакцию от выполняемой работы.

- Даже если работаешь сам и в одиночестве, думай о тех, кто будет тебя слушать или читать. В этом смысле каждая исследовательская / творческая работа является коллективной.

- Учеба только кажется «безличной». Хорошая лекция – это лекция, с которой каждый слушатель выходит с убеждением, что преподаватель говорил с ним и для него.

- Независимо от трендов, выполняй свою работу с достоинством и терпением, ищи умных сотрудников и союзников.

- Помогай другим войти и проявиться в твоей сфере деятельности, не воздвигай вокруг нее стену. Открывай двери – самое интересное происходит на окраинах и периферии.

- Воспитывай преемников и радуйся их растущим знаниям. Давай работу тем, кто со временем станет «лучшим», чем ты.

- Настоящий ученый стремится к тому, чтобы ему на смену пришел его ученик. Каждый учитель мечтает об ученике, который превзойдет «мастера».

- Не рассчитывай на то, что тебе все «подаст на блюдечке» твой вуз. Ищи средства, необходимые для достижения своих целей. Это, хоть и не без горьких разочарований, быстрее приблизит тебя к окружающему миру.

- Не берись выполнять работу директора, декана, ректора. Эти функции для тебя быстро станут препятствием.

- Не увлекайся проведением собраний, встреч, разработкой различных правил. Чаще всего они свидетельствуют о нашем бессилии перед неожиданными проблемами.

- Упражняйся в уходе. Во всех значениях этого слова [2, с. 11].

Несмотря на неофициальный характер советов К. Чубаковской, сущность их соответствует требованиям общеевропейского пространства высшего образования.

Ускорение динамики развития мировой экономики приводит к необходимости пересмотра приоритетов развития каждой страны в отдельности. Все страны стремятся к повышению производственного потенциала, инновационной активности, росту благосостояния общества.

Цели и способы решения поставленных задач детерминированы политикой самих стран, каждая ищет эффективные способы преодоления барьеров и проблем. Болонская система для Польши была лишь одним из способов интегрирования в европейское сообщество, однако ее значение не следует абсолютизировать. Как пишет украинский ученый М. Згуровский, «... не следует иде-

ализировать Болонский процесс. Он неравномерный, противоречивый, сложный. Его цели еще очень гипотетичны. Как присоединение к этому процессу, так и неприсоединение имеют свои преимущества и риски. Впрочем, с учетом всех «за» и «против» для стран, которые стремятся к экономическому и общественному развитию и, наконец, вступлению в Европейский Союз, альтернативы Болонскому процессу нет» [1].

Совершенствование качества обучения в высшей школе – это последовательный и непрерывный процесс, изменения и нововведения в одной области вызывают необходимость перемен в другой. Участие Польши в Болонском процессе показывает, что проведенные реформы затронули ключевые аспекты высшего образования и способствовали повышению качества высшего образования и ускоренной адаптации выпускников вузов к быстро изменяющимся потребностям национальной экономики. Механизмы и процедуры повышения качества вузовско-

го образования в Польше действуют в форме двух систем – внутренней и внешней. Вузы призваны нести полную ответственность за качество предоставляемой образовательной услуги, включая создание материальных условий учебы и используемые техники обучения. Задачей же внешних организаций является изучение и формальная оценка образовательного процесса. Особое место в непрерывном процессе повышения качества обучения занимают работники высшей школы. Законодательно определены права, функции и обязанности преподавателей, обозначены стандарты качества их профессиональной деятельности.

Таким образом, Болонская декларация является непосредственным указателем направления реформ, начатых сорок лет назад. В современных условиях преобразования имеют более широкое, европейское измерение и проводятся под лозунгом создания условий, способствующих значительному повышению качества высшего образования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Згуровський М. З. Болонський процес – структурна реформа вищої освіти на європейському просторі / М. З. Згуровський. – Режим доступу: <http://euroosvita.net/?category=8&id=233>
2. Czubakowska K. Ocena zmian w nauce polskiej / K. Czubakowska // *Dydaktyka w naukach ekonomicznych*; red. prof., dr hab. T. Kiziukiewicz. – Szczecin: Wyd. Akademii Rolniczej, 2014.
3. Hornowska E. O pomiarze jakości usług w obszarze edukacji / E. Hornowska. – Warszawa: SWPS, 2013.
4. Geryk M. Społecznie odpowiedzialna uczelnia jako ważne ogniwo gospodarki rynkowej / M. Geryk // *Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju*. – Warszawa: PTE, 2012.
5. Kisielnicki J. Informatyka narzędziem zarządzania XXI wieku / J. Kisielnicki. – Warszawa: PJWSTK, 2014.
6. Pawlikowski J. Jakość kształcenia w procesie bolońskim / J. Pawlikowski // *Dylematy jakości kształcenia w uczelniach wyższych*; red. prof., dr hab. K. Rajchel. – Rzeszów: Oficyna wydawnicza PRz, 2008.
7. Ratajczak M. O powszechności akredytacji / M. Ratajczak // *Forum akademickie*. – 2008. – № 1.
8. Wawak S. Zarządzanie jakością / S. Wawak – Gliwice: Helion, 2017.
9. Wójcicka M., Urbanikowa J. Zewnętrzne zapewnienie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym. / M. Wójcicka, J. Urbanikowa. – Warszawa: Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, 2015.
10. Сайт Главного Статистического управления Польши. – Режим доступа: <https://stat.gov.pl/rocznik+statystyczny+2017>
11. Сайт Главного Статистического управления Польши. – Режим доступа: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1>.
12. Информационный сайт новости onet.pl. – Режим доступа: <https://wiadomosci.onet.pl/polskie-uczelnie-w-liczbach-51yt7dh>

REFERENCES

1. *Sait Holownoho Statystychnoho upravlinnia Polshchi [Site of the Main Statistical Office of Poland]*. Retrieved from: <https://stat.gov.pl/rocznik+statystyczny+2017> [in Polish].
2. *Sait Holownoho Statystychnoho upravlinnia Polshchi [Site of the Main Statistical Office of Poland]*. Retrieved from: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2018,4,1> [in Polish].
3. *Informatsiynyi sait onet.pl [Site news onet.pl]*. Retrieved from: <https://wiadomosci.onet.pl/polskie-uczelnie-w-liczbach-51yt7dh> [in Polish].
4. Wawak, S. (2017). *Zarządzanie jakością [Quality management]*. Gliwice: Helion [in Polish].
5. Wójcicka, M., & Urbanikowa, J. (2015). *Zewnętrzne zapewnienie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym [External assurance of the quality of education in higher education]*. Warszawa: Centrum Badan Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego [in Polish].
6. Kisielnicki, J. (2004). *Informatyka narzędziem zarządzania XXI wieku [Informatics as a tool for the management of the 21st century]*. Warszawa: PJWSTK [in Polish].
7. Ratajczak, M. (2017). O powszechności akredytacji [The universality of accreditation]. *Forum akademickie – Academic forum*, 1, 38 [in Polish].

8. Geryk, M. Społecznie odpowiedzialna uczelnia jako ważne ogniwo gospodarki rynkowej [Socially responsible university as an important link in the market economy]. *Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju [Poland in the global economy – opportunities and threats to development.]*. Warszawa: PTE [in Polish].
9. Hornowska, E. (2013). *O pomiarze jakości usług w obszarze edukacji [About measuring the quality of services in the area of education]*. Warszawa: SWPS [in Polish].
10. Pawlikowski, J. (2008). *Jakość kształcenia w procesie bolonskim [Quality of education in the Bologna process]*. Dylematy jakości kształcenia w uczelniach wyższych [Dilemmas of the quality of education at universities]. K. Rajchel (Ed.). Rzeszów: Oficyna wydawnicza PRz [in Polish].
11. Czubakowska, K. (2014). Ocena zmian w nauce polskiej [Assessment of changes in Polish science]. *Dydaktyka w naukach ekonomicznych [Didactics in economic sciences]*. T. Kiziukiewicz (Ed.). Szczecin: Wyd. Akademii Rolniczej [in Polish].
12. Zhurovskiy, M.Z. (2008). Bolonskyi protses - strukturalna reforma vyshchoyi osvity na yevropeyskomu Prostorі [The Bologna process – a structural reform of higher education in the European space]. Yevroosvita – European Studies. Retrieved from: <http://euroosvita.net/?category=8&id=233> [in Ukrainian].

Лисневская Юлия Александровна

Кандидат политических наук, доцент
Днепровская академия непрерывного образования
49006, г. Днепро, ул. Владимира Антоновича, 70

Lisnevskaya Yulia

PhD of Political Science, Associate Professor
Dniprovskaya Academy of Continuing Education
70, Volodymyra Antonovycha st., 49006, Dnipro

Email: 0558855@ukr.net

Цитирование: Лисневская Ю. А. Реформа высшего образования в Польше в контексте Болонского процесса / Ю. А. Лисневская // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 23-31.

Citation: Lisnevskaya, Y.A. (2018). Reforma vyisshego obrazovaniya v Polshe v kontekste Bolonskogo protsessa [Reform of higher education in Poland Context of the Bologna process]. *Public administration aspects*, 6 (9), 23-31.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.09.2018

Децентралізація у Франції: досвід для України

Хребтій І. В., Національна академія державного управління при Президенті України

Стаття присвячена дослідженню децентралізації у Франції. Оцінюючи величезний досвід територіальних реформ, накопичений у Франції за майже три з половиною десятиліття, слід зазначити, що, незважаючи на безсумнівні позитивні результати (наприклад, в галузі розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального співробітництва та ін.), залишилися невирішеними багато важливих проблем. Всупереч сподіванням реформаторів, адміністративно-територіальний устрій країни не став простішим і зрозумілішим.

Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зросла. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні об'єднання.

Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території.

З огляду на схожість багатьох проблем, що стоять в даний час перед органами державної влади Франції та України, а також наявність специфічних для нашої країни проблем, вкрай важливим завданням стає вивчити світовий досвід щодо їх вирішення. Це допоможе уникнути деяких помилок і вибудувати більш дієву систему управління територіальним розвитком.

Ключові слова: *децентралізація; управління; стратегічний розвиток; державна влада*

Decentralization in France: experience for Ukraine

Khrebtii I. V., National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article analyzes the processes of decentralization of power in France. France is one of the few European countries that have accumulated considerable experience in the field of decentralization of public administration through the expansion of the powers and responsibilities of local governments.

Assessing the vast experience of territorial reforms accumulated in France for almost three and a half decades, it should be noted that, despite the positive results (for example, in the field of local government development, intermunicipal cooperation, etc.), many important problems remained unresolved. Contrary to the expectations of the reformers, the administrative and territorial structure of the country did not become simpler and more understandable.

The number of levels and types of territorial units has increased. To three historical levels (communes, departments and state) regions were added.

It should be noted and one more direction of reforms in France. It is about increasing the role of cities in local development through the creation of inter-municipal associations, including cities and adjacent territories.

Also, after analyzing the process of decentralization in France, it is useful to point out that in our opinion decentralization should be considered as a powerful instrument of public administration, the key task of which is not to redistribute power between the state and the administrative units, but to redistribute the powers between them for the provision of various public services to the population. and different legal entities in the most effective way (convergence of services with simultaneous saving of budget expenditures), in order to create conditions for dynamic the flow of communities and the state as a whole.

The construction of a decentralization model in Ukraine may have its own national peculiarities, but the use of examples of foreign good practices is a significant factor in the search for a Ukrainian model of development, therefore, in today's world, the use of international experience regarding quality and efficient decentralization becomes relevant.

Keywords: *decentralization; management; strategic development; government*

Децентралізація во Франції: опыт для України

Хребтий І. В., Національна академія державного управління при Президенті України

Стаття посвячена дослідженню децентралізації во Франції. Оцінюючи величезний опыт територіальних реформ, накопленний во Франції за майже три з половиною десятиліття, слід відзначити, що, незважаючи на позитивні результати (наприклад, в області розвитку місцевого самоврядування, міжмуниципального співробітництва і др.), залишилися нерешеними багато важливі проблеми. Незважаючи на очікування реформаторів, адміністративно-територіальне устроєння країни не стало простішим і зрозумілішим.

Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зросло. К трьом історическим рівням (комунам, департаментам і державству) додалися регіони.

Слід відзначити і ще одне напрямлення реформ во Франції. Річ йде про підвищення ролі громад в місцевому розвитку за рахунок створення міжмуниципальних об'єднань, включаючих міста і прилеглі території.

Враховуючи схожість багатьох проблем, що стоять в теперішній час перед органами державної влади Франції і України, а також наявність специфічних для нашої країни проблем, дуже важливою задачею стає вивчення міжнародного опыта по їх вирішенню. Це допоможе уникнути деяких помилок і побудувати більш дієву систему управління територіальним розвитком.

Ключові слова: децентралізація; управління; стратегічне розвиток; державна влада

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиліть поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного територіального розвитку у цій частині світу. Децентралізація на практиці набуває багатьох форм з урахуванням історії країн, рівня їх розвитку, культури й підходів до системи державного управління.

Публічна влада виступає у двох формах – державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та юридичних осіб для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. Одним із способів оптимізації державного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою.

Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого

самоврядування (громади), потребує переосмислення.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Проблеми децентралізації у системі державного управління займають чільне місце та були висвітлені в роботах таких вчених, як: В. Авер'янов, В. Аніщенко, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, П. Беленький, В. Борденюк, В. Василенко, Я. Верменич, С. Вовканич, Д. Дзвінчук, М. Іщенко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, С. Романюк, В. Тертичка та ін.

Проблема децентралізації влади в Україні не є новою, проте залишається актуальною.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є аналіз досвіду Франції з питань децентралізації, проведення реформ, їх результати для використання в умовах реалізації децентралізації в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування.

Реформи, що включають територіальну реорганізацію, стали практично загальними останні десятиріччя в Європі і, як правило, проводяться шляхом злиття муніципалітетів чи регіоналізації території країн. Мета цих реформ не стільки просування децентралі-

зації, а пристосування до функціонування місцевих і регіональних органів влади до бюджетних та операційних обмежень, що накладаються центральною владою. Слід зазначити, що фінансова та економічна криза не була єдиною причиною змін, що відбуваються. Вони відображають наміри країн у пристосуванні організації публічного управління до умов їх розвитку [5].

Розглянемо більш детально процес децентралізації у Франції.

Згідно з офіційним визначенням конституцією Франції (стаття 72), децентралізація – це процес перебудови держави, що складається в передачі компетенцій і ресурсів, необхідних для їх реалізації, від центральної влади на рівень територіальних громад, які володіють правами юридичної особи, наділені певними компетенціями та засобами, тобто мають певний ступінь автономії [6].

Політика децентралізації та розвитку місцевого самоврядування (1980–2000 роки)

Витоки найбільшої в ХХ столітті реформи адміністративно-територіального устрою Франції, що сталася в 1980-і роки, проходять під час президентства Шарля де Голля, який запропонував принципово новий підхід до розвитку держави і взаємин між центральною адміністрацією та територіальними общинами. «Загальна еволюція привела нашу країну до нової рівноваги, – вказав він у своєму виступі у Ліоні в березні 1968 року. – Багатомісячні зусилля щодо централізації, які були необхідні довгий час для реалізації та збереження єдності в зв'язку з відмінностями між провінціями, які приєднувались одна за одною до французької території, відтепер втратили свою актуальність. Навпаки, саме зусилля на рівні регіонів в майбутньому стануть двигуном економічної могутності» [10].

Хоча ініційований де Голлем проект закону про затвердження регіонів як адміністративно-територіальної одиниці не отримав підтримки на референдумі 27 квітня 1969, після цього де Голль, як і обіцяв, пішов у відставку, але дискусії з приводу регіонів тривали.

Лише у 1982 році, відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, розпочався процес децентралізації управління у Фран-

ції, та регіони стали адміністративно-територіальною одиницею, яка має всі необхідні повноваження, а також очолюється керуючою радою, яка обирається на основі загального прямого голосування [13].

Цей Закон закріпив норму, що має принципове значення для децентралізації: територіальні одиниці «вільно керують собою за допомогою обраних рад». Він встановив конституційні рамки і адміністративні основи нових повноважень місцевої влади і радикально переглянув адміністративний контроль над діяльністю органів самоврядування.

Головним призначенням регіону, згідно Закону, стало забезпечення економічного, соціального, культурного і наукового розвитку та прийняття необхідних заходів з облаштування територій і захисту самобутності підвідомчої території. Відтепер регіони мали власний бюджет і повноваженнями в області облаштування території та розвитку інфраструктури регіону, освіти (зміст ліцеїв), професійного навчання, регіонального транспорту, початкової професійної підготовки молоді (з 1993 року). На них була покладена також місія розробки регіональних планів економічного і соціального розвитку.

Комунам, крім традиційних повноважень (реєстрація актів громадянського стану, організація виборів, комунальні дороги, поліція, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон відпочинку і т. д.), відповідно до вищезазначеного Закону, передали питання, що стосуються економіки і урбанізації (інвестиції в житлове будівництво, розподіл муніципального житла, використання земельних ділянок в містах видача дозволу на будівництво та ін.).

Основною місією департаментів (адміністративно-територіальних одиниць, нижчих за регіони), відповідно до Закону про права і свободи комун, департаментів і регіонів від 2 березня 1982 року, стала так звана соціальна солідарність, тобто відповідальність у сфері соціальної допомоги (виплата соціальних допомог, медичне обслуговування, допомога людям похилого віку, дітям та сім'ям і т. д.). Департамент став центром соціальної політики, відповідаючи за забезпечення житлом, дорожнє господар-

ство, транспорт на своєму рівні, утримання коледжів і професійних установ, землевпорядкування, охорону навколишнього середовища та культуру.

Наступні закони уточнили розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і центральною владою. В цілому за період з 1982 по 1986 рік було прийнято додатково 25 законів і близько 200 декретів.

Для компенсації витрат органів місцевого самоврядування на виконання розширених повноважень були введені нові місцеві податки (додатково до чотирьох основних) і глобальна дотація на децентралізацію з державного бюджету. Однак незабаром стало очевидно, що такої компенсації недостатньо. І це призвело до посилення невідповідності між розширеними повноваженнями комун і недостатніми фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами, наявними в їх розпорядженні. Потрібні були заходи щодо вирішення проблеми. В результаті пріоритетним у подальших реформах постало завдання укрупнення адміністративних одиниць нижчого рівня за рахунок розвитку міжмуніципального співробітництва [1].

За рахунок кооперації та концентрації ресурсів комуни отримують можливість реалізувати великі інвестиційні проекти, що сприяє розвитку економіки території. Принципове значення в цьому плані мали два рішення: надання комунам права створювати об'єднання і заснування двох нових форм співпраці – спільнота комун (*communauté de communes*) для сільських районів і спільнота міста (*communauté de ville*) для міських зон [14].

Обидві форми розширювали повноваження в галузі благоустрою території та економічного розвитку. Міжкомунні об'єднання отримали статус державних установ міжкомунної співпраці (*établissements publics de coopération intercommunale*, EPCI), вони є юридичною особою і користуються фінансовою самостійністю.

Багато в чому завдяки зазначеним рішенням з 1992 року в країні швидко збільшується кількість об'єднань комун. Так, до 1999 року було створено близько тисячі спільнот комун [11, с. 57]. Однак форма «спільнота міст» виявилася невдалою (з'я-

вилася всього п'ять таких спільнот), а тому в 1999 році вона була ліквідована [16].

Наступні рішення, прийняті в рамках політики децентралізації, доповнюють і розвивають концепцію міжмуніципальної співпраці.

Так, уточнюються основні принципи функціонування, обов'язкові і факультативні компетенції міжкомунних об'єднань [15], в тому числі з правом власного оподаткування і без нього. Крім того, скасовуються неефективні форми міжкомунних об'єднань (такі як спільнота міста) і затверджуються нові – спільнота агломерації (*communauté d'agglomération* – об'єднання з населенням понад 50 тис. чол.); міське співтовариство (*communauté urbaine* – з населенням понад 500 тис. чол.) і співтовариство комун (*communauté de communes* – об'єднання двох або більше комун без нормативу за чисельністю жителів) з розширеними повноваженнями.

В цілому за 1992–1999 роки практика міжмуніципального співробітництва отримала законодавче оформлення, що сприяло її безпрецедентному розвитку. За період з 1 січня 1993 року по 1 січня 2005 року кількість публічних установ міжкомунної співпраці (EPCI) з власним оподаткуванням збільшилася в п'ять разів [11, с. 57].

На початку XXI століття курс на зміцнення міжмуніципального співробітництва продовжився. При цьому основні акценти зміщуються в напрямку підвищення ролі міських агломерацій у благоустрої, сталий розвиток і урбанізація територій, більш широкого залучення населення до вирішення проблем місцевого значення та демократизації управління містами [17].

Таким чином, політика децентралізації на першому етапі характеризується послідовним курсом на делегування повноважень у галузі управління та соціально-економічного розвитку органам місцевого самоврядування і розширення їх автономії. Велика увага приділялася і питання розподілу повноважень між територіальними общинами різного рівня. З початку 1990-х років важливим вектором політики децентралізації стає розвиток міжмуніципального співробітництва з метою зміцнення ресурсного потенціалу

нижчого рівня місцевого самоврядування. Досить швидко сформувався додатковий комунальний рівень управління, що охоплює значну частину території країни.

Станом на 1 січня 2005 року 84% населення Франції проживало на території міжкомунних об'єднань з правом власного оподаткування (проти 27% в 1993 році) і 88% комун входили в такі об'єднання (проти 13,8% в 1993 році) [11, с. 58-59].

Від децентралізації до впорядкування територіального управління (2000–2015 роки)

Активізація політики децентралізації, хоча і не настільки широка, як на початку 1980-х років, відбулася в зв'язку зі внесенням ряду важливих поправок до Конституції країни, що відображають зміни, які відбулися в ході децентралізації [18].

Хоча Франція залишилася «єдиною і неподільною республікою», в статтю 1 Основного Закону країни було включено уточнення: «устрій (Французької республіки) є децентралізованим». Крім того, були внесені важливі зміни до розділу XII Конституції, присвячені територіальним общинам, зокрема був закріплен статус регіону як адміністративно-територіальної одиниці [18]. Ряд важливих поправок, затверджених подальшими, органічними законами, торкнувся питання територіального управління. Так, було визнано право територіальних спільнот на прийняття рішень, що виходять за рамки наданих їм компетенцій [19].

Це стало серйозним кроком вперед на шляху розширення автономії органів місцевого самоврядування та їх можливості враховувати особливості і потреби розвитку конкретних територій. Органи місцевого самоврядування активно використовували отримане право, про що свідчить зростання відповідних ініціатив у наступні роки.

Інша важлива поправка стосувалася уточнення понять «фінансова автономія» і «власні ресурси» територіальних об'єднань [20]. У законі була закріплена норма, згідно з якою фінансова автономія має наступні характеристики:

1) територіальні общини вільно розпоряджаються своїми фінансовими ресурсами і отримують доходи від оподаткування;

2) основну частину їх фінансових ресур-

сів повинні складати податкові доходи й інші власні доходи;

3) будь-який новий трансферт компетенцій повинен супроводжуватися наданням фінансових коштів, що дозволяють виконувати цю компетенцію [26].

Таке трактування, безсумнівно, підтверджує курс на розширення автономії органів місцевого самоврядування, але одночасно ставить обмеження на співвідношення власних коштів і державних дотацій у місцевих бюджетах.

Поправки до Конституції [20] дали поштовх процесові децентралізації. Уже в 2004 році новий пакет повноважень (і ресурсів) делегований з центру на місцевий рівень, в тому числі в області економічного розвитку, туризму, професійної освіти та розвитку інфраструктури (зокрема, дорожнього господарства, аеродромів, портів, соціального житла, будівництва, освіти) [21]. Правда, це рішення стосувалося тільки департаментів і регіонів. Одночасно були спрощені правила функціонування міжкомунних об'єднань і можливості зміни їх організаційної форми. Реформи, які проводилися в наступні роки, характеризувались поступовим відступом від попередньої стратегії.

Як вважають експерти, децентралізація досягла «стадії зрілості», і необхідно було вживати заходів для того, щоб вона вкоренилася [28]. Питання демократизації управління, розширення компетенції і автономії органів місцевого самоврядування починають поступатися місцем таким завданням, як спрощення «місцевого інституційного пейзажу», упорядкування мережі міжкомунних утворень, адаптація структур управління до особливостей територій. Певні обмеження на реформи наклали наслідки фінансово-економічної кризи, зокрема зтяжну економічну кризу державних фінансів завдало більш раціональне ставлення до витрачання бюджетних коштів. Реформа місцевого самоврядування 2010 року, ініційована президентом Н. Саркозі, була частиною його ініціативи по загальній ревізії державної політики (2007/2008 роки), націленої на скорочення державних витрат і державного боргу.

Реформа 2010 пройшла важкий шлях обговорень та узгоджень і вилілася в серію законів, основним із яких є Закон про реформу між територіальними общинами від 16 грудня 2010 року [29].

З метою скорочення державних витрат на територіальне управління було поставлене завдання «раціоналізувати карту міжкомунних об'єднань» та впорядкувати розподіл компетенцій між органами місцевого самоврядування. Для «раціоналізації» відносин між департаментами та регіонами, зокрема, була заснована єдина виборна посада територіального радника, який з 2014 року мав виконувати функції генерального та регіонального радників.

Одночасно департаментам та регіонам було надано право адаптувати (починаючи з 2015 року) свої компетенції і систему надання громадських послуг до потреб територій. Щоб прискорити формування загальнонаціональної мережі міжмуніципального співробітництва, було прийнято рішення про обов'язкове приєднання комун до якого-небудь ЕРСІ (до 1 липня 2013 року).

Крім того, були затверджені основні форми ЕРСІ з правом власного оподаткування: співтовариство комун, співтовариство агломерації, міське співтовариство і метрополія. Деякі форми об'єднань були скасовані (спільноти міст і округу) або трансформовані у співтовариства комун чи агломерації. Крім того, були виділені і дві групи ЕРСІ без права власного оподаткування: міжкомунні синдикати і змішані синдикати [22, статті 44-50].

Уже через рік після прийняття основного закону у 2010 році стали помітні його реальні позитивні результати. Так, дві третини департаментів взяли схеми міжмуніципального співробітництва, і всі комуни в цих департаментах приєдналися до ЕРСІ з правом власного оподаткування. При цьому кількість таких об'єднань в країні зменшилася майже на 20% (з 1 828 до 1 477), а міжкомунних синдикатів – на 18%, що еквівалентно їх скороченню за період 1999–2011 років. Перша метрополія – Ніцца-Лазурне узбережжя – з'явилася 1 січня 2012 року, а в 2014 році в країні налічувалося вже 11 метрополій з чисельністю жителів понад 500 тис. жителів кожна.

Хід територіальної реформи з 2015 року з приходу до влади Президента Олланда була переглянута частина реформ, які проводились у попередні роки.

Так, нова виборна посада територіального радника, який повинен був з 2014 року замінити генерального та регіонального радників, була скасована в 2012 році, а розподіл компетенцій між департаментами та регіонами, який мав вступити в силу з 1 січня 2015 року, став предметом нової реформи. При обґрунтуванні проекту реформи її ініціатори наголошували, що їхні пропозиції «вписуються в логіку процесу децентралізації 1982 року». Разом із тим вони були змушені визнати, що головною метою реформи є не трансферт компетенцій держави органам місцевого самоврядування і не впорядкування розподілу компетенцій між ними (що власне становить суть децентралізації), а «підвищення ефективності державної влади як на національному, так і на місцевому рівні, і поліпшення якості громадських послуг, спираючись на територіальні общини або роз'яснення їх компетенцій» [23].

Така зміна акцентів пов'язана з наслідками глобальної фінансової кризи, затяжною кризою державних фінансів, рецесією в економіці, високим безробіттям і т. д. Політика бюджетної економії зумовила обмеження державної фінансової підтримки місцевих бюджетів, що ускладнило вирішення найгостріших соціально-економічних проблем на місцевому рівні.

Реформа, розпочата Президентом Франції Олландом, без сумніву мала під собою об'єктивні підстави. У країні назріла необхідність упорядкувати багатоланкову систему адміністративно-територіального устрою, спростити її, зробити більш зрозумілою для громадян, чітко розділити повноваження органів влади різного рівня, які в багатьох випадках залишалися вкрай розмитими, дублювали один одного.

Виділяються три стратегічні напрямки реформи, започаткованої Президентом Франції Олландом:

- укрупнення верхньої ланки адміністративного поділу – регіонів – з метою формування територіальних одиниць «європейського розміру», підвищення їх ролі в

територіальному управлінні та ефективності роботи (регіоналізація);

- укрупнення територіальних громад нижньої ланки – комун – на основі формування мережі метрополій (метрополізації) з метою підвищення ефективності роботи відповідних органів місцевого самоврядування та створення в кожному регіоні полюса зростання і конкурентоспроможності;

- впорядкування розподілу повноважень між органами місцевої влади різного рівня, яке, на думку реформаторів, має забезпечити економію загальних державних витрат [30].

Загальні рамки компетенцій регіонів, департаментів і комун, а також загальні умови виконання деяких компетенцій були визначені в рамках Закону про модернізацію територіальної діяльності держави і підтвердження статусу метрополії (МАРТАМ) від 27 січня 2014 року [23].

Зокрема, в ньому затверджено новий статус і компетенції метрополії для великих міських агломерацій з понад 400 тис. жителів, правила інтеграції між територіальними общинами, розташованими в межах метрополії. Як вважають автори закону, отримання великими містами цього статусу дозволяє підвищити ефективність державного управління, знизити витрати бюджету, зокрема завдяки об'єднанню транспортної інфраструктури міста та прилеглих до нього комун, дорожньої мережі, шкільного транспорту та ін. Крім того, вважається, що це буде сприяти зміцненню конкурентоспроможності території.

Метрополії стали найпотужнішими ЕРСІ з правом власного оподаткування. Жодне інше об'єднання комун у даний час не має такого обсягу компетенцій, що охоплюють практично всі аспекти життя суспільства. Крім компетенцій комун, що входять в об'єднання, метрополії можуть брати на себе компетенції департаментів і регіонів, на території яких вони розташовані. Держава може делегувати їм додаткові компетенції (за згодою), наприклад, у галузі забезпечення житлом, соціальної допомоги та ін. [30].

З 1 січня 2015 року новий статус метрополії отримали Ліон, Ренн, Бордо, Тулуза, Нант, Трест, Лілль, Руан, Гренобль, Страсбург і Монпельє.

Статус метрополії Великого Парижа і Екс-Марсель-Прованс вступив у силу з 1 січня 2016 року. Метрополія Великий Париж об'єднала департамент-комуну Париж і три прилеглих до нього департаменти (О-де-Сен, Сена-Сен-Дені і Валь-де Марн), в яких розташовано 130 комун. Експерти по-різному оцінюють створення такої великої адміністративної одиниці: для одних Великий Париж видається надмірно великою територіально-адміністративною одиницею, інші бачать в ньому можливість для проведення в життя революційних проектів екологічно відповідальної урбанізації і справжній шанс для регіону Іль-де-Франс, центрального і найбагатшого в країні [30].

Укрупнення регіонів є найважливішим пунктом Закону про розмежування регіонів, регіональних і департаментських виборів та зміни календаря виборів від 16 січня 2015 року. Згідно з цим законом, число регіонів скорочено з 27 до 18, в тому числі на континенті – з 22 (включаючи Корсику) до 13 [25]. З 22 регіонів континентальної частини Франції тільки п'ять збереглися в колишньому вигляді, а решта 18 пройшли через об'єднання (по 2-3 регіони). На думку авторів реформи, укрупнення регіонів дозволить підвищити їх конкурентоспроможність до європейського рівня, а також ефективність державного управління та витрачання коштів регіональних бюджетів [30].

Розподілу компетенцій між рівнями місцевого самоврядування присвячений Закон про новий територіальний устрій Республіки (Закон NOTRe) від 7 серпня 2015 року [24].

У відповідності до курсу на зміцнення ролі регіону в структурі територіального управління, зокрема в питаннях економічного розвитку, в законі передбачено передачу регіональній владі всіх повноважень із підтримки підприємств (дрібних і середніх). В їх обов'язки також включено розробку регіонального плану розвитку економіки, інновацій та інтернаціоналізації на 5 років і регіонального плану довготривалого сталого розвитку території (із залученням міжкомунних об'єднань і організацій, що представляють інтереси підприємців та інших зацікавлених сторін).

Крім економіки, до компетенції регіонів віднесений і ряд питань соціального і культурного розвитку. Крім того, передбачена передача регіонах компетенцій департаментів в області транспорту. Посилюючи повноваження регіонів, Закон NOTRe, зберігає основні компетенції департаментів, в тому числі в області так званої соціальної солідарності (соціальної допомоги), освіти і транспортного обслуговування осіб з обмеженими можливостями.

Деяке число компетенцій розподілено між регіонами і департаментами, в тому числі в галузі благоустрою території, культури, спорту, туризму, регіональних національних меншин та ін. Уточнюються також сфери відповідальності комун. Проведений аналіз свідчить про зміну акцентів у стратегії реформування державного територіального управління: завдання децентралізації управління фактично пішла на задній план. Реформа 2014–2015 років була спрямована не стільки на децентралізацію, скільки на рецентралізацію державного управління за рахунок розширення повноважень і зміцнення ролі регіонів і метрополій у розвитку територій. При цьому вона, звичайно, не вирішила всіх проблем, а зроблені кроки вимагають додаткових заходів. Про певну незавершеність реформи свідчить той факт, що, поставивши завдання зміцнити роль регіонів, реформатори не подбали про відповідне зміцнення їх фінансової бази. Хоча відтепер за розміром території французькі регіони можна порівняти з регіонами провідних європейських країн, за своїм фінансовим потенціалом вони сильно відстають.

У 2017 році середній бюджет французького регіону становив 2,2 млрд євро, а бюджет столичного регіону Іль-де Франс – 4,4 млрд, що незрівнянно з бюджетами провідних регіонів Німеччини, таких як Північний Рейн-Вестфалія (61,4 млрд в 2015 році), Баварія (49,9) і Баден-Вюртемберг (42,1) [12].

Деякі фахівці ставлять під сумнів вигоди від укрупнених регіонів – розмір території не є виключною умовою успіху в економічному розвитку. Навпаки, експерти не виключають зростання витрат між територіальними общинами через вирівнювання умов праці та статусу державних чиновників

об'єднаних регіонів, прямих витрат на переїзд адміністративних відомств та ін. [30]. Навіть якщо якась економія і буде отримана, то вона, безсумнівно, не вирішить проблему хронічного дефіциту державного бюджету. Незавершеність реформи проявляється також у відсутності затвердженої чіткої схеми взаємин між регіонами і метрополіями, які отримали юридичне визнання в якості ведучих регіональних економічних суб'єктів. В регіонах, де є потужні метрополії, можлива конкуренція між владою метрополії і регіону за провідну роль в інноваційному та економічному розвитку.

Крім того, реформа явно не виправдала надій щодо скасування департаментів, хоча це питання порушувалося неодноразово ще в ХХ столітті і обговорювалося при підготовці реформи. Сьогодні департаменти є занадто маленькими адміністративно-територіальними одиницями як за європейськими, так і за французькими мірками.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Оцінюючи величезний досвід територіальних реформ, накопичений у Франції за майже три з половиною десятиліття, слід зазначити, що, незважаючи на безсумнівні позитивні результати (наприклад, в галузі розвитку місцевого самоврядування, міжмуніципального співробітництва та ін.), залишилися невирішеними багато важливих проблем. Всупереч сподіванням реформаторів, адміністративно-територіальний устрій країни не став простішим і зрозумілішим.

Кількість рівнів і типів територіальних одиниць зростає. До трьох історичних рівнів (комун, департаментів та держави) додалися регіони і численні міжкомунні об'єднання.

Слід зазначити і ще одне спрямування реформ у Франції. Йдеться про підвищення ролі міст у місцевому розвитку за рахунок створення міжмуніципальних об'єднань, що включають міста та прилеглі до них території.

З огляду на схожість багатьох проблем, що стоять в даний час перед керівництвом Франції та України, а також наявність специфічних для нашої країни проблем вкрай важливим завданням стає дослідження до-

свіду щодо їх вирішення. Це допоможе уникнути деяких помилок і вибудувати більш дієву систему управління територіальним розвитком.

Також, проаналізувавши процес децентралізації у Франції, доцільно зазначити, що, на нашу думку, децентралізацію потрібно розглядати як потужний інструмент державного управління, ключове завдання якого не перерозподілити владу між державою та адміністративно-територіальними одиницями, а здійснити перерозподіл повноважень між ними з надання різноманітних публічних послуг населенню та різним юридичним особам у найбільш ефективний спосіб (на-

ближення послуг із одночасною економією бюджетних витрат) з метою створення умов динамічного розвитку громад та держави в цілому.

Перспективи подальших досліджень.

Побудова моделі децентралізації в Україні може мати свої національні особливості та засновані на національних особливостях положення, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому в сучасних умовах набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Жамулдінов В. Н. Особливості французької моделі децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування / В. Н. Жамулдінов, О. С. Комаров // Вітчизняна юриспруденція. – 2015. – № 1. – С. 14-20
2. Овчар О. М. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України / О. М. Овчар, Т. Ю. Сьомова. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=apdyo_2013_2_47.
3. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ / Н. Г. Пігуль, О. В. Люта. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.
4. Ляпін І. Ф. Децентралізація державної влади: Механізм реалізації в унітарній державі (на прикладі Франції) / І. Ф. Ляпін // Світ політики і соціології. – 2016. – № 4. – С. 55-59.
5. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування / С. А. Романюк. – Київ, 2018.
6. Constitution de la France du 4 octobre 1958. – Retrieved from: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
7. Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. – Retrieved from: <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html>.
8. Chéron S. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants / S. Chéron, C. Escapa // Insee Focus. – 2015. – № 52.
9. Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales. – Retrieved from: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.
10. Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968. – Retrieved from: <http://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-sur-la-r%C3%A9forme-r%C3%A9gionale-Lyon.pdf>
11. L'intercommunalité en France // RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS. – Retrieved from: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf>
12. Les chiffres clés des Régions. – Retrieved from: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2017/09/RDF-Chiffres-Clebsd-170908.pdf>
13. Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. – Retrieved from: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>
14. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>
15. Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911>
16. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>
17. Loi n° 2002-276 du 27/02/02 relative à la démocratie de proximité. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>
18. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte>
19. Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979>
20. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000787241&categorieLien=id>

21. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000804607>
22. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>
23. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>
24. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. – Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>
25. Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. – Retrieved from: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&ca](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id)
26. Loughlin J. France: Between Centralization and Fragmentation / J. Loughlin, D.-L. Seiler // Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – P. 185-210.
27. Mabileau Albert. Le système local en France. – Paris : Montchrestien, 1994. – 153 p.
28. Schmidt V. A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization / V. A. Schmidt. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 406 p.
29. Thoenig J.-C. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France / J.-C. Thoenig // Public Administration. – 2005. – Vol. 83. – № 3. – P. 685-708.
30. Waserman F. La réforme de la taxe professionnelle / F. Waserman // Vie Publique. – 2016. – 1 mars. – Retrieved from: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html>

REFERENCES

1. Zhamuldinov, V.N., & Komarov, O.Ye. (2015). Osoblyvosti frantsuzkoi modeli detsentralizatsii derzhavnoho upravlinnia i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Features of the French model of decentralization of public administration and development of local self-government]. *Vitschiznyana Jurisprudence*, 1, 14-20 [in Ukrainian].
2. Ovchar, O.M., & S'omova, T.Yu. *Modeli detsentralizatsiyi vlady v Yevropi: dosvid dlya Ukrainy [Models of decentralization of power in Europe: experience for Ukraine]*. Retrieved from: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=apdyo_2013_2_47 [in Ukrainian].
3. Pihul', N.H., & Lyuta, O.V. *Zarubizhnyy dosvid provedennya detsentralizatsiynykh reform [The foreign experience of decentralization reforms]*. Retrieved from: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf> [in Ukrainian].
4. Lyapin, I.F. (2016). Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady: Mekhanizm realizatsii v unitarnii derzhavi (na prykladi Frantsii) [Decentralization of state power: Mechanism of realization in a unitary state (on the example of France)]. *Svit polityky i sociologii*, 4, 55-59 [in Ukrainian].
5. Romanyuk, S.A. (2018). *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia [Decentralization: Theory and Practice of Application]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. *Constitution de la France du 4 octobre 1958*. Retrieved from: <http://www.legifrancegouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>.
7. *Conseil Constitutionnel. Décision № 69-10 REF du 02 mai 1969 Proclamation des résultats du référendum du 27 avril 1969 relatif au projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat*. Retrieved from: <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-10-ref/decision-n-69-10-ref-du-02-mai-1969.109598.html>.
8. Chéron, S., & Escapa, C. Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants. *Insee Focus*. 2015. № 52. Retrieved from: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908488>
9. *Décret № 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales*. Retrieved from: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019679795>.
10. *Discours sur la réforme régionale, Lyon, 24 mars 1968*. Retrieved from: <http://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-sur-la-r%C3%A9forme-r%C3%A9gionale-Lyon.pdf>
11. *L'intercommunalité en France. RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS*. Retrieved from: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf>
12. *Les chiffres clés des Régions*. Retrieved from: <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2017/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-170908.pdf>
13. *Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*. Retrieved from: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>
14. *Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>
15. *Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911>
16. *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397>
17. *Loi n° 2002-276 du 27/02/02 relative à la démocratie de proximité*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100>
18. *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte>

19. *Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000428979>
20. *Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000787241&categorieLien=id>
21. *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607>
22. *La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id>
23. *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>
24. *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>
25. *Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>
26. Loughlin, J., & Seiler, D.-L. (2001). France: Between Centralization and Fragmentation. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
27. Mabileau, A. (1994). *Le système local en France*. Paris: Montchrestien.
28. Schmidt, V.A. (1990). *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
29. Thoenig, J.-C. (2005). Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83 (3), 685-708.
30. Waserman, F. (2016). *La réforme de la taxe professionnelle. Vie Publique, 1 mars*. Retrieved from: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html>

Хребтій Ігор Віталійович

Аспірант

Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Khrebtii Ihor

Post-graduate student

National Academy of Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., 03057 Kyiv, Ukraine

Email: ikhrebtii1@gmail.com

Цитування: Хребтій І. В. Децентралізація у Франції: досвід для України / І. В. Хребтій // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 32-42.

Citation: Khrebtii, I. V. (2018). Detsentralizatsiia u Frantsii: dosvid dlia Ukrainy [Decentralization in France: experience for Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (9), 32-42.

Стаття надійшла / Article arrived: 14.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.09.2018

Conceptual foundations of formation of the public administration system in legal education

Polyakova O. S., National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky

The urgency of the chosen topic is due to the insufficient development of the methodology of public administration of legal education in Ukraine, the need for its conception, the definition of the structure, the mechanism of influence on cognition and practice. In this regard, the necessity of creating the conception of legal education development as a comprehensive detailed long-term course of Ukraine aimed at achieving the main goal of law-education activity – enhancement of legal culture and legal consciousness of the population is substantiated.

The article presents the meaning of the conception for the field of knowledge of public governance and administration and proposes to consider it as a normative legal document, which defines the mission and development ideas, reflects the vision of the existing state of a particular process or phenomenon. The block diagram of the development of the conception of public administration in legal education in Ukraine is proposed. The structure of the conception which confirms its scientific character is defined: substantiation of the conception of the goal and directions of the conception realization; tasks concerning realization of directions defined in the conception; identification of steps (ways, measures, methods), the responsables and timing of implementation; expected results.

The factors influencing the formation of a high level of legal culture and citizens' legal consciousness are determined, the most actual problems that are characteristic for the modern stage of Ukrainian society development are outlined. The structure of general goals and directions concerning the development of legal education in Ukraine is presented. The functions to be performed by the public administration system in the development of legal education (forecasting, planning, organizational, coordinational, regulating, accounting, controlling, informing, explanatory, propaganda, diagnostic, compensatory) are determined.

It is proved that the conception should represent a system of views on the development of legal education, the formation of a state policy on the development of legal literacy of the population, consolidation of efforts of state authorities and government, local self-government and various civil society organizations in shaping legal knowledge, raising the level of legal culture and legal awareness of citizens.

Keywords: *public administration; public governance; legal education; concept; methodology*

Концептуальні засади формування системи публічного управління правовою освітою

Полякова О. С., Національний університет оборони України ім. І. Черняхівського

В статті обґрунтовано необхідність розробки концепції розвитку правової освіти як детального всеохоплюючого довгострокового курсу України, спрямованого на досягнення головної мети правоосвітньої діяльності – підвищення правової культури і правової свідомості населення. Визначено структуру концепції, яка підтверджує її науковість, а також чинники, що впливають на формування високого рівня правової культури та правосвідомості громадян. Окреслено найактуальніші проблеми, притаманні сучасному етапу розвитку українського суспільства, наведено структуру загальних цілей і напрямів публічного управління щодо розвитку правової освіти в Україні. Визначено функції, які має виконувати система публічного управління щодо розвитку правової освіти.

Доведено, що концепція має представляти систему поглядів на забезпечення розвитку правової освіти, формування державної політики щодо розвитку правової грамотності населення, консолідацію зусиль органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування та різноманітних організацій громадянського суспільства у формуванні правових знань, підвищення рівня правової культури та правосвідомості громадян.

Ключові слова: *публічне управління; державне управління; правова освіта; концепція; методологія*

Концептуальные основы формирования системы публичного управления правовым образованием

Полякова О. С., Национальный университет обороны Украины им. И. Черняховского

В статье обоснована необходимость разработки концепции развития правового образования как детального всеобъемлющего долгосрочного курса Украины, направленного на достижение главной цели правообразовательной деятельности – повышение правовой культуры и правового сознания населения. Определена структура концепции, которая подтверждает ее научность, а также факторы, влияющие на формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания граждан. Выделены наиболее актуальные проблемы, присущие современному этапу развития украинского общества, приведена структура общих целей и направлений публичного управления по развитию правового образования в Украине. Определены функции, которые должна выполнять система публичного управления для развития правового образования.

Доказано, что концепция должна представлять систему взглядов на обеспечение развития правового образования, формирования государственной политики по развитию правовой грамотности населения, консолидации усилий органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и различных организаций гражданского общества в формировании правовых знаний, повышение уровня правовой культуры и правосознания граждан.

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; правовое образование; концепция; методология

Problem setting.

The current stage of methodological development of public administration in legal education in Ukraine is characterized by the need for its concept, for the definition of its structure, for the mechanism of influence on development of knowledge and practice. Despite the previously accumulated methodological potential, which is mostly worked up, the practice of its introduction poses new challenges that are difficult to solve within the framework of the current methodological approaches. Insufficient development of the methodology of public administration in general and public administration in legal education in particular is due to the fact that Ukraine as a sovereign independent state acts for the first time as an object of scientific research, and public administration – as a branch of knowledge. It should be noted that according to the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 266 dated April 29, 2015, to the «List of sciences and specialties on which the training of applicants for higher education is carried out», instead discipline 1501 «Public Administration» discipline 28 “Public governance and administration” was introduced, which, in the first place, stimulates the development of the corresponding methodology. Of course, during the period of independence in the scientific field of public administration there has been

a process of accumulation of methodological values, verification and comprehension of their possibilities in cognition and in practice. Under the new conditions, a problem of modernization of the accumulated methodology emerges in the sphere of governing the state as a whole, as well as administering legal education in particular.

Recent researches and publications analysis.

The various aspects of the formation and development of the national legal education system are the subject of study of a significant number of Ukrainian scholars (I. Alekseyeva, B. Andrusyshyn, V. Vodnyk, S. Gladky, A. Guz, I. Ishchuk, O. Kovalska, O. Kostenko, D. Kumkov, N. Lyapunova, O. Mashkevsky, B. Melekh, S. Nemchenko, N. Onishchenko, O. Orlova, O. Plakhotnyk, I. Sopilko, N. Storchak, M. Trebin, V. Turyanitsa, G. Useinova, O. Fatkhutdinova, V. Cherevatyuk, S. Shefel and others). Beyond the attention of researchers remains the issue of developing a conceptual framework for the formation of a public administration system in legal education in Ukraine.

The purpose of the article is to develop the conceptual foundations for the formation of a system of public administration in legal education and to substantiate the need to work out a concept for the development of legal education.

Paper main body.

Functioning of any sphere is provided by a number of government policy documents, among which the concept occupies an important place. According to the explanatory dictionary, the concept (lat. *conceptus* – concept, thought, perception) is a formulation, general concept, thought; the conception (lat. *concentio*) is a system of evidences of a certain position, a system of views on a particular phenomenon; the ideological idea of the work [6, p. 303]. From a philosophical point of view, the conception is a definite way of understanding, the interpretation of any subject, phenomenon, process, the main point of view on an object or phenomenon, a guiding idea for their systematic coverage. This term is also used to refer to the main idea, constructive principle in scientific, artistic, technical, political and other activities [10, p. 278]. In legal science, the conception is considered as “a plan defining a strategy of actions in implementing reforms, projects, plans and programs; a system of views on processes and phenomena in nature and society” [1, p. 356].

As for the field of knowledge of public administration, according to O. Obolensky, the conception is “a set of views, a way of understanding, interpreting a separate subject of study, phenomena and processes, the leading idea of their system theoretical and methodological characteristics; the leading plan that defines a strategy for implementing reforms, programs, and plans” [3, p. 174]. According to V. Malynovsky, the conception is a document developed by the state authorities in order to identify the main principles (directions, priorities of implementation of the state policy in the relevant sphere, which provides for measures to solve a specific problem [5, p. 97]. As Yu. Didok says, the conception is “a way of understanding, interpreting processes or phenomena; a system of evidences of a particular position, a set of views on a particular subject of study, a doctrine, a theoretical direction or approach, a leading idea; the form of the leading ideological plan during the formation of the state policy or the document developed and approved in accordance with the established procedure”. In public administration it is considered appropriate to pre-design a scientifically grounded conception for all significant political and legislative decisions” [4].

All of the above, one can conclude that the conception in the field of public governance and administration knowledge can be considered in the following meanings: as a document produced by public authorities during the formation of the state policy; as a way of scientific cognition of a particular management process or of a certain phenomenon, which are influenced administratively; as a managerial structure containing a general system understanding of the ways of transition from the current position of the administered object to the desired.

Note that in the managerial field, the conception is generally considered as a normative legal document that reflects the vision of the existing state of a particular process or phenomenon, defines the mission and development ideas. This document, though it is the most general, abstract, however, even as a project, it can affect management activity. In this aspect, the conception is, as a rule, a three-level document (Fig. 1):

- at the first level (all-national, national) a general description and assessment of the state of the object of management is carried out, the most general patterns of formation and functioning of the desired model are determined;
- at the second level (central) - the first level document is taken as a basis and the theoretical substantiation of the development of key elements is formed, the so-called scenario of development is created;
- the third level (regional, local) is the most most tangible to the situation, so here specific problems, possible solutions to them, action plans are identified.

It should be noted that in Ukraine during the whole period of its independence, a number of normative legal acts regulating law-education activities have been adopted. However, despite their large number, legal education still remains devoid of a holistic regulation system built on a single logic of formation and with a clearly established mutual subordination of various types of documents. Among all existing regulatory acts, those programs [8; 9] which are designed to develop the legal education of the population predominate, however, they are imperfect and contain a number of shortcomings, namely: there is no analysis of the situation; problems, tasks, means and

ways of achieving the goals, expected results / changes, etc. have not been identified. Thus, during the entire period of independence, a comprehensive general long-term course on the development of legal education aimed at the future with a view to realizing its main purpose, that is, development strategies, has not been developed. At the state level, key benchmarks

for the desired model have not been identified. Therefore, in the context of our study, it is expedient to develop a system of scientifically grounded ideas (conceptual foundations) regarding the development of legal education as a separate sphere of life of the society and the system of public administration that regulates the law-education activity in Ukraine.

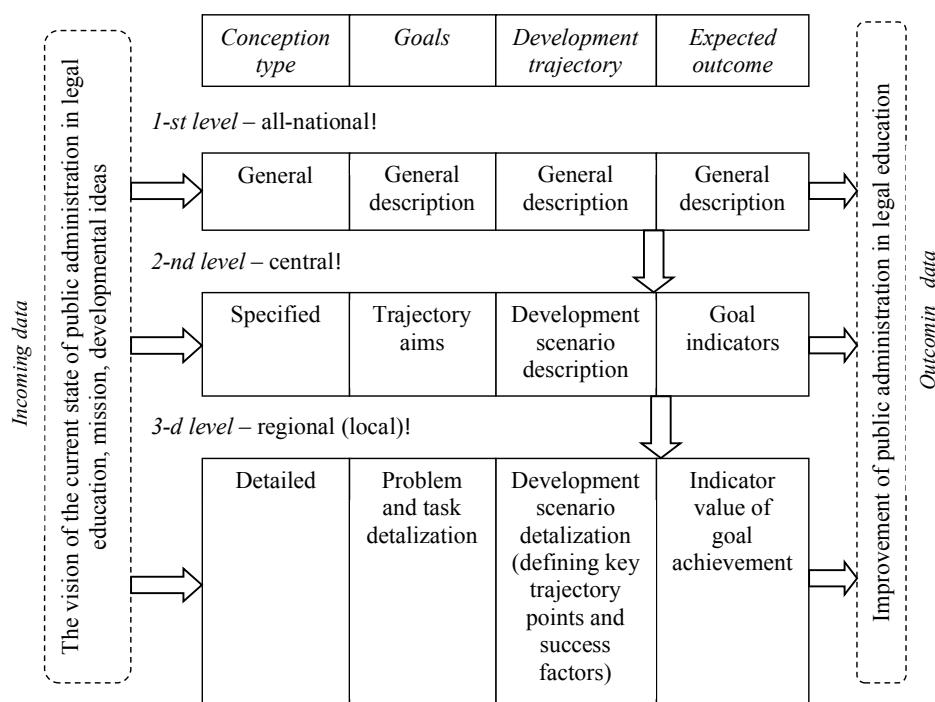


Fig. 1. Block diagram of the conception development for public administration in legal education

It should be noted that there is no definition of a clear structure of such a document, as a conception in the national scientific environment, as well as in practical activity. Usually, developers use the following structure: introduction (preamble, general provisions); problems that need to be addressed; purpose and terms of implementation of the conception; ways and means of solving problems; the main steps for implementing the conception; expected results; the amount of financial, logistical, labor resources that are necessary for the implementation of the document. The identified structure is tentative and is used to develop practically all government documents of the state. However, the fact that both the previous [9], approved in 1995, and the current program document on the development of legal education in the population [8], approved

in 2001, have a very strange appearance, with a minimum of structural elements. In particular, the 1995 program consisted of only two sections – “the main directions of legal education and the form of its implementation” and “priority measures for realization of the basic directions of legal education of the population”. The current program document consists of three structural elements – “general provisions” and “main directions of program implementation”, which outline the text of the whole document, and “main measures to ensure the implementation of the program”, which specifies the management activities: defined actions, responsible structures and implementation terms. However, in both cases, the situation in the field of legal education was not described, key issues that require immediate resolution, etc., were not identified.

We believe that, since the concept is a system of views, it is a way of scientific cognition of a certain management process, then it must necessarily present the justification – the relevance of the development of legal education (determination of the problem, its characterization, estimation of its scale (level, priority), trends and dynamics of the problem development, negative consequences, etc.). In this case, we propose to build a conception for the development of legal education in such a structure: the rationale for the conception topic; goals and directions of the conception implementation; tasks concerning realization of directions defined in the conception; identification of steps (ways, measures, methods), the responsible and timing of implementation; expected results. In particular, in the justification of the conception, in our opinion, it is expedient to place the thesaurus, methodological foundations, to determine the factors that influence the formation of a high level of legal culture and citizens' legal awareness, as well as coverage of the results of statistical, sociological, empirical and other studies that show the problem acuteness.

In our opinion, it is necessary to clearly define the basic concepts in the thesaurus, which was emphasized in the scientific writings by the author earlier [2; 7]. In this case, legal education should be considered not as a component of the education system (as defined in the current program document) which limits its functionality, but as a process of purposeful transfer of knowledge, skills and the formation of sustainable skills in the field of legal reality, which allow to have not only theoretical ideas about certain legal norms of life, laws of the country, but also to use this knowledge in practice. At the same time, it is imperative to emphasize that legal education is not aimed at young people only, it affects the formation and increase of the level of legal consciousness and legal culture of the entire population of the country. It should also be noted that legal education and legal upbringing are organically interconnected. Educational process involves the continuity of the interrelation of these processes, where the object of influence is legal consciousness, and the final result – the legal culture of a person.

In methodological terms, it is first necessary to determine the role of legal education, which it plays at the present stage of development of the country. In particular, it should be noted that in Ukraine the highest social value is a person, his life and health, honor and dignity, safety and inviolability. The state is responsible for its activities to the person, guarantees and provides his rights and freedoms, ensures the rule of law and the development of democratic governance, the formation of a rule of law and developed civil society, which necessitates the increase of the legal culture and legal consciousness of the citizens of the country. All this can be realized in the country in the case of the construction of an effective system of legal education, which should be multistage and cover the entire life cycle of a person, starting from his birth.

The factors influencing the formation of a high level of legal culture and citizens' legal awareness are as follows:

- the nature of upbringing and the moral climate in the family, the law-abiding behavior of parents;

- a high level of teaching of legal knowledge in educational institutions of different levels and types on a free basis; consolidation and development of the basics of legal education and legal culture in the education curriculum;

- popularization among the population of education for democratic citizenship and human rights education, the development of appropriate competences for education workers, youth and local partners; raising the level of the culture of democracy of the population; introduction of activities aimed at involving young people in community-based activities;

- improvement of legal education for professional training of a lawyer in accordance with European standards of higher education and legal profession;

- establishment of humanistic legal ideas, universal human and national legal values, high moral principles in public life;

- promoting self-education of the population on issues of law and public administration;

- clarity, accessibility and effectiveness of legislation, its adequate correspondence with the political and socio-economic situation in

the state; ensuring the principles of justice and equality at the legislative level, compliance to the interests and needs of different social groups;

- dissemination and use of informative materials (printed materials, electronic and audio-visual information, mass-media, etc.) accessible for perception, which form legal literacy and legal awareness of the population; providing everyone with access to information and knowledge about the rights, freedoms and responsibilities of a person and citizen, mechanisms for the implementation of the protection of such rights and freedoms;

- effective prevention and counteraction to corruption, strengthening of institutional capacity and improvement of European practices;

- full functioning of the judiciary system in accordance with European standards, the efficiency of justice, including the separate specialized courts; expanding the Ombudsman's office to effectively address a wide range of human rights violations through the use of extra-judicial means;

- legal, professional, effective activity of law enforcement agencies in detecting, preventing and stopping crimes; maintenance of law and order in vital spheres of life for the majority of citizens;

- availability of qualified legal aid to citizens; creation of conditions for the functioning of legal clinics, laboratories, etc.;

- fulfillment of regulatory requirements by organizations that carry out the sale of goods and provide services to the population;

- accessibility and clarity of services provided by the system of public authorities to the population; strict compliance with the rules of law and professional ethics of civil servants and officials of local self-government bodies;

- creation of appropriate conditions for legal and social adaptation of internally displaced persons who have moved from the temporarily occupied territories of Ukraine and participants of combat operations (participants in the antiterrorist operation and operations of the united forces), ensuring the realization and protection of their rights, meeting educational needs;

- coordination of activities of the state authorities and administrative bodies, local self-government bodies, associations of citizens, educational establishments, culture, scientific institutions, publishing organizations, mass media in organization and implementation of law-education activity;

- activities of persons of creative professions, their associations, the media, organizers of broadcast and cable broadcasting, publishing organizations, producers of advertising products, aimed at creating and disseminating information (work, product) that affects the formation of legal awareness;

- international cooperation in the field of human rights and legal education.

As for the analysis of the current situation, it should be noted that this is partially (very briefly) written in the current program document [8]. We outline only those problems that are most urgent at the present stage of the state's development, namely:

- overcoming legal nihilism (low level of legal literacy, legal awareness of citizens);

- low level of legal culture of citizens (low level of awareness of their rights and respect for other people's rights, ignorance of laws);

- low level of citizens' legal awareness (low level or in general lack of skills of positive legal behavior; rejection and unawareness of the system of legal values existing in society);

- high level of crime, especially among young people;

- weak or no civil position of the population;

- low level of legal literacy, legal culture and legal awareness of public servants, officials of local self-government bodies, whose duties include protection of violated rights and prevention of violations;

- insufficient level of training of pedagogical personnel, which provide teaching of courses, disciplines of legal direction;

- lack of an effective mechanism for cooperation in the field of legal education between the system of public authorities and the system of civil society organizations;

- improper use of the scientific and cultural potential of the country as to increasing the level of legal culture and legal consciousness of citizens;

– often untimely disseminating information to the public about planned changes in the legal system of the society and clarification of their goals;

– absence of a mechanism for monitoring (observing) the state and development of legal education;

– the lack of an assessment of the effectiveness of the legal education management system, etc.

We believe that it is expedient to describe the problem in the document, referring to the results of research in the field of human rights and education, as well as statistical information of state authorities and administration, for example, on the state of crime. In particular, in 2017, the results of a nationwide survey on the perception and understanding of human rights issues in Ukrainian society were laid open to the public

[11]. The problems encountered in the research have to do with various spheres of society's life: legal education, professional judicial education, judicial branch of power, law enforcement agencies, human rights organizations, educational activities, media activities, government bodies and authorities, local government bodies that organize and carry out legal education activities, etc. It only proves that the impact of legal education is comprehensive, inclusive, and, therefore, ensuring its development should be one of the priority areas of the state policy. In accordance with the above block diagram of the development of the conception of public administration in legal education, the key provisions – trajectories (vectors, directions) of development and trajectory goals should be defined. Their indicative structure is given in Table 1.

Table 1. The structure of general goals and directions for the development of legal education in Ukraine

General goals	Areas of public administration
Formation of respect to the Constitution of Ukraine, rights and freedoms of a human and a citizen, self-esteem, responsibility before the law for their actions in society	Development of legal education / legal upbringing in educational institutions of different levels through the introduction of educational courses, programs, teaching materials, which provide knowledge in the field of law
Increasing the level of legal culture of citizens, their awareness and legal literacy	Organization of legal education of the population and legal informing of citizens
Overcoming legal nihilism	Improvement of the system of legal education and training of qualified lawyers and pedagogical staff in the field of law
Organization of legal education of a citizen of Ukraine	Formation of national and universal human values
Ensuring the free development of the individual and the formation of social and public experience	Transformation in the sphere of culture, mass media, advertising and publishing activities aimed at forming a high level of legal culture and citizens' legal awareness.
Creating a system of incentives to enforce laws as the basic model of human social behavior	Improvement of the activities of public authorities, law enforcement agencies aimed at ensuring the rule of law and order and increasing the legal awareness of public servants
Implementation in the public consciousness of the idea of diligent fulfillment of duties and legal norms	Improvement of activities in the field of providing qualified legal assistance, including the creation of an effective system of free legal aid

In our opinion, the system of public administration as to the development of legal education should fulfill the following functions:

– prognostic – systematic study of the state, structure, dynamics and prospects of the development of legal education; development of forecasts, management of them;

– planning – should be carried out at all levels of the management hierarchy, has to determine the purpose, tasks, directions, means of realization of the right of educational activity; development of legal education development programs, with the help of which the main goal should be achieved;

— organizational – creation of an organizational mechanism, the formation of a leading and lead system, communications and relations between them in order to achieve the goals and objectives in the field of legal education;

— coordination – ensuring the coherence of the whole system of public administration; action coordination of heads of structural units, institutions, offices, organizations, citizens, not only within the system, but also in relation to the external environment;

— regulation – achievement of the necessary state of order and stability of the public administration system; the ability to maintain a balance between disturbing influences (deviations) away from the given trajectory (vector, direction) of the development of legal education;

— registration–collection, communication, storage, processing parameters (data, indicators, criteria, etc.) of legal education, registration and grouping information on the activities of the public administration system of legal education of the population, availability and costs of financial, logistical, human resources;

— control – the systematic observation of the actual status of legal education and the management system in the performance of tasks;

— informational – increase of awareness of the population in legal issues, expansion of access to obtaining legal information;

— explanatory – ensuring the adequacy of the awareness of the reported information, the unity of understanding and the use of common standards in legal issues;

— propaganda – the dissemination and explanation of ideas and conceptions reflecting the interests of social communities and groups;

— diagnostic – study of the qualitative state of development of legal education and public administration system;

— compensatory – organization of managerial and pedagogical personnel training in order to provide them with information, the formation of skills that were not acquired by them in the process of basic vocational

education.

In general, the conception should represent a system of views on the development of legal education, the formation of a state policy as to the development of legal literacy of the population, consolidation of efforts of state authorities and management, local governments and various civil society organizations in shaping legal knowledge, raising the level of legal culture and legal awareness of citizens.

Conclusions.

Thus, the article substantiates the necessity of developing a conception for the development of legal education in Ukraine as a comprehensive inclusive long-term course aimed at achieving the main goal of the legal education – enhancing the legal culture and legal consciousness of the Ukrainian population. The structure of the conception which confirms its scientific character and reflects the vision of both the existing state of legal education and its further development is determined. It is proved that the conception should identify the main priorities for the formation of an effective system of public administration in this field, which depends primarily on the effectiveness of the implementation of law-education in Ukraine. In this regard, the conception should serve as a «corridor» of possible solutions for achieving a common goal in the field of legal education, include alternative models of implementation which, if necessary, can change the priority of implementation, leaving the direction of development unchanged. Based on the developed conception, other government documents should be built – strategies, programs, projects, plans and other legal documents on the development of legal education, the main task of which should be to specify the provisions of this conception.

Further scientific researches of a the problem should be directed to the development of the main steps (ways, measures, methods, mechanisms) of the conception implementation, as well as the definition of expected results and indicators for their measurement.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Барыхин А. Б. Большая юридическая энциклопедия / А. Б. Барыхин. – М. : Книжный мир, 2010. – 960 с.
2. Бульба В. Г. Визначення сутності поняття «публічне управління правовою освітою» як основа поняття в правоосвітній галузі України / В. Г. Бульба, О. С. Полякова // Державне будівництво: електр. наук. фах. видання – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/02.pdf>.
3. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник / О. Ю. Оболенський. – Київ: Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. Дідок Ю. В. Концепція / Ю. В. Дідок // Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Київ: НАДУ, 2011. – Т. 1. – 2011. – С. 312.
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2005. – 240 с.
6. Новий український тлумачний словник. Близько 20 000 слів і словосполучень / укл. Н. Д. Кусайкіна, Ю. С. Цибульник. – Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2008. – 608 с.
7. Полякова О. С. Формування понятійно-категоріального апарату публічного управління правовою освітою в Україні: науково-методологічний підхід / О. С. Полякова // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 2. – С. 151-157.
8. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України № 992/2001 від 18 жовтня 2001 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.
9. Про Програму правової освіти населення України: постанова Кабінету Міністрів України № 366 від 29 травня 1995 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/366-95-%D0%BF/ed1>.
10. Философский энциклопедический словарь / гл. редакция: Л. Ф. Иличев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983. – 840 с.
11. Бекешкіна І. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін. – Київ, 2017. – 308 с.

REFERENCES

1. Baryhin, A.B. (2010). *Bol'shaja juridicheskaja jenciklopedija [Big legal encyclopedia]*. Moscow: Knizhnyj mir [in Russian].
2. Bul'ba, V.G., & Poljakova, O.S. (2016). Vznachennja sutnosti ponjattja «publichne upravlinnja pravovuju osvitoju» jak osnova ponjattja v pravoosvitnij galuzi Ukraini [Definition of the essence of the concept of «public management of legal education» as the basis of the notion in the law-of-education industry of Ukraine]. *Derzhavne budivnictvo*, 1. Harkiv: Vid-vo HarPI NADU «Magistr». Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/02.pdf> [in Ukrainian].
3. Obolens'kij, O.Ju. (2005). *Derzhavne upravlinnja ta derzhavna sluzhba [Public administration and public service]*. Kyiv: Vid-vo KNEU [in Ukrainian].
4. Didok, Ju.V. (2011). *Koncepcija [Concept]*. *Enciklopedija derzhavnogo upravlinnja Teorija derzhavnogo upravlinnja*. (Vols. 8). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
5. Malinovs'kij, V.Ja. (2005). *Slovník terminiv i ponjat' z derzhavnogo upravlinnja [Glossary of Terms and Concepts on Public Administration]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
6. Kusajkina, N.D., & Cibul'nik, Ju.S. (2008). *Novij ukrains'kij tлумачnij slovník. Bliz'ko 20 000 sliv i slovospoluchen [New Ukrainian Explanatory Dictionary. About 20,000 words and phrases]*. Harkiv: Knizhkovij Klub «Klub Simejnogo Dozvilja» [in Ukrainian].
7. Poljakova, O.S. (2016). *Formuvannja ponjatijno-kategorial'nogo aparatu publichnogo upravlinnja pravovuju osvitoju v Ukraini: naukovno-metodologichnij pidhid [Formation of the conceptual-categorical apparatus of public administration in legal education in Ukraine: scientific and methodological approach]*. *Aktual'ni problemi derzhavnogo upravlinnja*. *Magistr*, 2, 151-157 [in Ukrainian].
8. *Pro Nacional'nu programu pravovoi osviti naseleennja [About the National Program of Legal Education of the Population]*. *Ukaz Prezidenta Ukrainy № 992/2001 vid 18 zhovtnja 2001 r.* Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001> [in Ukrainian].
9. *Pro Programu pravovoi osviti naseleennja Ukraini [About the Program of Legal Education of the Population of Ukraine]*. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukraini № 366 vid 29 travnja 1995 r.* Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/366-95-%D0%BF/ed1> [in Ukrainian].
10. Ilichev, L.F., Fedoseev, P.N., Kovalev, S.M., & Panov, V.G. (Eds.). (1983). *Filosofskij jenciklopedicheskij slovar [Philosophical Encyclopedic Dictionary]*. Moscow: Sov. Jenciklopedija [in Russian].
11. Bekeshkina, I., Pechonchik, T., & Javors'kij, V. et al. (2017). *Shho ukrainci znajut' i dumajut' pro prava ljudini: zagal'nonacional'ne doslidzhennja [What do Ukrainians know and think about human rights: nationwide research]*. Kyiv [in Ukrainian].

Полякова Ольга Станіславівна

Кандидат юридичних наук
Національний університет оборони України ім.
І. Черняхівського
03049, м. Київ, Повітрофлотський проспект, 28

Email: ot1323@ukr.net

Polyakova Olha

Candidate of Juridical Sciences
National Defence University of Ukraine named
after Ivan Chernyakhovsky
28, Povitroflotskyi Ave, Kyiv, 03049, Ukraine

Цитування: Polyakova O. S. Conceptual foundations of formation of the public administration system in legal education / O. S. Polyakova // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 43-51.

Citation: Polyakova, O.S. (2018). Conceptual foundations of formation of the public administration system in legal education. *Public administration aspects*, 6 (9), 43-51.

Стаття надійшла / Article arrived: 15.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 18.09.2018

Підвищення ефективності кадрового потенціалу органів влади щодо реалізації заходів у сфері національно-патріотичного виховання молоді

Корнієвський С. В., Управління молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації

У статті визначено, що в сучасних умовах стає актуальною необхідність вироблення методологічного забезпечення практичної діяльності органів влади в сфері національно-патріотичного виховання молоді. Проводиться аналіз проблемного поля формування та реалізації політики національно-патріотичного виховання та надається методика підвищення кваліфікації працівників органів влади з метою ефективної організації та здійснення заходів політики. Зазначається що, нормативно-правова база, яка забезпечує впровадження політики національно-патріотичного виховання, потребує певного удосконалення на рівні цільового, суб'єктно-об'єктного, змістовного компонентів виховного процесу. Надається перелік конкретизованих вимог організації національно-патріотичного виховання: проведення виховання на системній основі; забезпечення його планового характеру; координація діяльності органів влади та громадських організацій; постійний пошук нових напрямків, форм і методів; підвищення кваліфікації посадових осіб.

Автор вважає, що в сучасних умовах готовність і здатність держави проводити політику національно-патріотичного виховання молоді залежать, в першу чергу, від її позиції і відповідей щодо низки актуальних питань. По-перше, це визначення смислових концептів національно-патріотичного виховання як першочергового завдання органів державної влади, втілюючи прагнення мільйонів українців щодо збереження незалежності та територіальної цілісності держави. По-друге, це усвідомлення того, що процеси національно-патріотичного виховання сьогодні потребують більш універсальних підходів. По-третє, це визначення змістовного поля і характеру взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в постановці і вирішенні життєво важливих для країни проблем.

Окремо розглядаються науково-методичні проблеми національно-патріотичного виховання.

Ключові слова: національно-патріотичне виховання; цілі національно-патріотичного виховання; суб'єкти національно-патріотичного виховання; об'єкти національно-патріотичного виховання; проблематика національно-патріотичного виховання; методика національно-патріотичного виховання

Efficiency improvement of the authorities personnel potential concerning measures implementing in the sphere of the national and patriotic education of youth

Korniievskiy S. V., Department of Youth and Sports of Dnipropetrovsk Regional State Administration

It is determined in the article that under the modern conditions the necessity of developing methodological practice support of state authorities in the sphere of national and patriotic education of young people becomes urgent. An analysis of the problem field of the formation and implementation of the policy of national and patriotic education is conducted and a methodology for raising the skill level of the employees of state authorities, local governments for the purpose of effective organization and implementation of measures for national and patriotic education at the local level is provided. The basic specified requirements of the organization of the national and patriotic education should be attributed: conducting of the national and patriotic education of young people on a systematic basis; ensuring the planned nature of the national and patriotic education; coordinating of the state authorities activity, local government bodies and public organizations in the field of national and patriotic education; permanent searching for new directions, forms and methods of the national and patriotic education of youth; skill developing of persons involved in the processes of the national and patriotic education.

The author believes that in present-day conditions, the readiness and ability of the state to pursue the policy of the national and patriotic education of young people depend primarily on its position and responses to a number of topical issues. Firstly, it is the definition of semantic concepts of national and patriotic education as a priority task of the state authorities with embodying the aspirations of millions of Ukrainians to preserve the independence and territorial integrity of the state. Secondly, it is awareness that

today the processes of the national and patriotic education require more universal approaches. Thirdly, it is a definition of the semantic space and the interaction nature of the state bodies and civil society institutions in the statement and solution of vital problems for the country.

Another current issue is the problem differentiation of the national and patriotic education into its constituent elements on different grounds and a more in-depth study of them.

Keywords: national and patriotic education, goals of national and patriotic education; subjects of national and patriotic education; objects of national and patriotic education; problems of national and patriotic education; methods of national and patriotic education

Повышение эффективности кадрового потенциала органов власти по реализации мероприятий в сфере национально-патриотического воспитания молодежи

Корниевский С. В., Управление молодежи и спорта Днепропетровской облгосадминистрации

В статье определено, что в современных условиях становится актуальной необходимостью выработки методологического обеспечения практической деятельности органов власти в сфере национально-патриотического воспитания молодежи. Проводится анализ проблемного поля формирования и реализации политики национально-патриотического воспитания и предоставляется методика повышения квалификации работников органов власти с целью эффективной организации и осуществления мероприятий политики. Отмечается что, нормативно-правовая база, которая обеспечивает внедрение политики национально-патриотического воспитания, требует определенного совершенствования на уровне целевого, субъектно-объектного, содержательного компонентов воспитательного процесса. Предоставляется перечень конкретизированных требований организации национально-патриотического воспитания: проведение воспитания на системной основе; обеспечения его планового характера; координация деятельности органов власти и общественных организаций; постоянный поиск новых направлений, форм и методов; повышение квалификации должностных лиц.

Автор считает, что в современных условиях готовность и способность государства проводить политику национально-патриотического воспитания молодежи зависит, в первую очередь, от ее позиции и ответов по ряду актуальных вопросов. Во-первых, это определение смысловых концептов национально-патриотического воспитания как первоочередной задачи органов государственной власти, воплощая стремление миллионов украинцев по сохранению независимости и территориальной целостности государства. Во-вторых, это осознание того, что процессы национально-патриотического воспитания сегодня требуют более универсальных подходов. В-третьих, это определение содержательного поля и характера взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в постановке и решении жизненно важных для страны проблем.

Отдельно рассматриваются научно-методические проблемы национально-патриотического воспитания.

Ключевые слова: национально-патриотическое воспитание; цели национально-патриотического воспитания; субъекты национально-патриотического воспитания; объекты национально-патриотического воспитания; проблематика национально-патриотического воспитания; методика национально-патриотического воспитания

Постановка проблеми.

Ефективна реалізація основних напрямів національно-патріотичного виховання молоді неможлива без консолідації діяльності органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, а також наукових і освітніх установ. Практика реалізації політики національно-патріотичного виховання не може бути цілеспрямованою і системною без серйозно-

го наукового обґрунтування. Прийняті Стратегія національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки та Концепція національно-патріотичного виховання дітей і молоді містять в собі теоретичні позиції за основними аспектами патріотичного виховання. Ефективне виконання зазначених актів актуалізує необхідність вироблення методологічного забезпечення практичної діяльності органів влади у сфері національно-патріотичного виховання молоді.

Аналіз досліджень і публікацій.

Значний внесок у закладення теоретичних основ формування політики національно-патріотичного виховання молоді внесли такі науковці як І. Бех, Є. Бородін, О. Бояринцев, М. Вавринчук, О. Діденко, А. Загородня, В. Кротюк, Н. Майборода, С. Оришко, О. Рак, К. Чорна, М. Яруш.

Проблеми національно-патріотичного виховання підростаючого покоління в освітній сфері досліджували В. Івашковський, О. Боярчук, О. Глазова, О. Докукіна, К. Журба, О. Каплуновська, В. Ложкіна, О. Матвійчук, В. Назаров, А. Нетудихатка, С. Пасацька, В. Сорока, Т. Черкашина, В. Яхонтова та ін.

Зважаючи на таку увагу науковців, можна обґрунтовано зазначити, що національно-патріотичне виховання сьогодні є найбільш досліджуваним з усіх інших видів виховання, а одержувані в ході досліджень результати мають значний вплив на якісний розвиток знань в теорії виховання в цілому, але на рівні методологічного забезпечення діяльності органів державної влади ці питання потребують більш глибокого вивчення.

Метою статті є аналіз проблемного поля формування та реалізації політики національно-патріотичного виховання та надання методики підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою ефективної організації та здійснення заходів із національно-патріотичного виховання на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу.

В сучасних умовах готовність і здатність держави проводити політику національно-патріотичного виховання молоді залежать, в першу чергу, від її позиції і відповідей щодо низки актуальних питань. По-перше, це визначення смислових концептів національно-патріотичного виховання як першочергового завдання органів державної влади, втілюючи прагнення мільйонів українців щодо збереження незалежності та територіальної цілісності держави. По-друге, це усвідомлення того, що процеси національно-патріотичного виховання сьогодні потребують більш універсальних підходів. По-третє, це визначення змістовного поля і характеру взаємодії державних органів та інститутів громадянського

суспільства в постановці і вирішенні життєво важливих для країни проблем.

Однією з ключових проблем національно-патріотичного виховання молоді є проблема його вдосконалення як виховного процесу на рівні всіх компонентів – цільового, суб'єктно-об'єктного, змістовного, операційно-діяльнісного, аналітико-результативного [3, с. 26].

Зупинимося на цільовій спрямованості національно-патріотичного виховання. В Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді його метою визначено формування у молодого покоління високої патріотичної свідомості, почуття вірності, любові до Батьківщини, турботи про благо свого народу, готовності до виконання громадянського і конституційного обов'язку із захисту національних інтересів, цілісності, незалежності України, сприяння становленню її як правової, демократичної, соціальної держави [7].

З наведеного переліку цілей видно, що інтегровані завдання громадянського, духовно-морального та соціального виховання в цілому віднесені до цільової області національно-патріотичного виховання, тобто патріотичне виховання вживається в значенні громадського виховання в цілому, включає складовими елементами всі інші види (напрямки) виховання.

З комплексних позицій гуманітарних і соціально-економічних наук, формування особистості людини відбувається в трьох його найбільш важливих сферах життя – свідомості, відносинах і діяльності. Якщо результати національно-патріотичного виховання в сфері свідомості і відносин відображені чітко (патріотична свідомість та почуття любові і вірності Батьківщині), то про необхідність патріотичної поведінки і діяльності громадянина в Концепції йдеться невиразно, не проводиться найважливіша думка – патріотизм, в першу чергу, повинен проявлятися в патріотичних вчинках, соціальній активності.

Не можна забувати і про те, що на цільовому рівні національно-патріотичне виховання дітей та молоді, крім спрямованості на формування соціально значущих якостей, фокусується на досягненні інших цілей виховного процесу – успішної соціалізації

підростаючих поколінь в сучасних умовах і саморозвитку людини як суб'єкта діяльності, як особистості і як індивідуальності.

Важливе питання патріотично орієнтованого виховного процесу – його суб'єктна база. Якщо знову звернутися до Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, то коло соціальних інститутів виховання визначається органами державної влади, громадськими організаціями, сім'єю, освітніми закладами, іншими соціальними інститутами.

Актуальним завданням сучасного процесу національно-патріотичного виховання є надання йому суб'єктно-суб'єктного характеру, забезпечення активної ролі дітей і молоді в своєму морально-патріотичному розвитку. Без відображення їх активної суб'єктної позиції в умовах життя в демократичному суспільстві дезавуюються демократичний характер виховання підростаючого покоління в нашій країні, такі найважливіші принципи виховання, як гуманізація виховного процесу, ціннісно-демократична орієнтація управління розвитком молоді, пріоритетний вплив у виховному процесі на реальну соціальну ситуацію, в якій здійснюється життєдіяльність молоді людини та її сім'ї.

Ця теза ґрунтується на визначенні молодіжної роботи, яке наведене у Портфоліо молодіжної роботи Ради Європи. За цим визначенням молодіжна робота є «ключовим словом» для всіх видів діяльності соціального, культурного, освітнього або політичного характеру, що робиться разом із молоддю, для молоді та силами самої молоді [6].

Також аналіз європейського досвіду розвитку політичних інститутів показує, що в умовах поширення інструментів колективної участі, органи влади можуть систематично отримувати різноманітну допомогу і залучати до вирішення проблем все більше представників молодіжної громадськості. Молоді люди хочуть і готові спільно шукати відповіді на питання, що мають відношення до їх життя, що, з одного боку, призводить до більшої легітимності, а з іншого – до підвищення ефективності прийняття рішень [5].

Стосовно об'єктів національно-патріотичного виховання, потрібно зазначити, що в Концепції національно-патріотичного ви-

ховання дітей і молоді ці об'єкти не наведені. Стратегія національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки визначає цільові групи, до яких відносяться молоді громадяни, котрі визначають свої життєві перспективи та потребують, насамперед, світоглядної опори, що не суперечить їхньому практичному досвіду, але розкриває нові можливості, а також діти з огляду на актуальність для них прикладів для наслідування, способів поведінки, що дають їм визнання в колективі однолітків і серед дорослих [9].

На нашу думку, необхідно надати більш чітке визначення об'єктів національно-патріотичного виховання.

Також актуальним є диференціація проблематики національно-патріотичного виховання на її складові елементи за різними підставами та більш глибоке вивчення їх – тобто питання патріотичних ідеалів, ціннісних орієнтацій і позицій, установок, світогляду, формування патріотичних почуттів, стосунків, поведінки тощо, особливості змісту та організації національно-патріотичного виховання з різними категоріями дітей та молоді (соціально дезадаптованими дітьми, дітьми з внутрішньо переміщених родин та ін.).

Розглядаючи міждисциплінарні проблеми національно-патріотичного виховання, тобто такі, що входять в предмет дослідження інших гуманітарно-соціальних наук (філософії, соціології, політології, історії, психології тощо), пріоритетним видається питання: «Що ж таке патріотизм в сучасних умовах, що він в себе включає на рівні конкретної особистості людини?». Важливість правильної відповіді на це питання вкрай велика, тому що виведені з нього якості є метою національно-патріотичного виховання дітей та молоді, тісно корелюють з цінностями демократичної держави, що має європейський вектор свого розвитку.

В. А. Кротюк, проводячи аналіз досліджень проблеми патріотизму, вказує на різноманітність і неоднозначність тлумачення терміна «патріотизм». Автор вважає, що багато в чому це пояснюється складною природою даного явища, неординарністю його структури, багатоманітністю форм вияву тощо. Крім того, проблема патріотизму розглядається в

різних історичних, соціально-політичних і економічних умовах, залежно від сформованих поглядів і виробленої під впливом різних чинників особистої громадянської позиції, в тому числі стосовно своєї Вітчизни.

Науковець умовно диференціював різноманіття підходів до розуміння патріотизму, наявних у науково-дослідній літературі, за низкою напрямків, які наведені в таблиці 1.

Табл. 1. Підходи до розуміння патріотизму

Напрямок	Сутність
піднесено-емоційний	фіксація позитивного ставлення до Батьківщини в абстрактній формі
активно-діяльнісний	почуття, втілене в дієву спонукальну силу
явище суспільної свідомості	потенціал відродження суспільства на переломних етапах його розвитку
державний	виявлення суб'єктами патріотизму почуття національної гордості за державу
особистісний	першочергова роль надається суб'єкту патріотизму, тобто особистості
духовно-релігійний	патріотизм - вершина духовно-релігійного самовиявлення особистості

За результатами аналізу В. А. Кротюк пропонує наступне визначення патріотизму: «Патріотизм – одна з найбільш значущих цінностей, притаманних усім сферам суспільства і держави, є найважливішим духовним надбанням особистості, характеризує вищий рівень її розвитку і виявляється в активно-діяльнісній самореалізації на благо Вітчизни. Патріотизм уособлює любов до своєї Вітчизни, причетність до її історії, культури, досягнень, становить духовно-моральну основу особистості, що формує її громадянську позицію і потребу в гідному, самовідданому, жертвовному служінні Батьківщині. Патріотизм є своєрідним фундаментом суспільного і державного будівництва, ідеологічним підґрунтям його життєздатності, однією з першоосновних умов ефективного функціонування всієї системи соціальних і державних інститутів» [2].

Аналіз поглядів науковців дає підстави стверджувати, що перелік якостей громадянина-патріота корелює з основними структурними компонентами патріотизму – патріотичними свідомістю, відносинами і діяльністю. Патріотизм виступає в єдності духовності, громадянськості та соціальної активності особистості; в цьому одночасно виявляються цілісність і нерозривність процесу виховання як соціального явища, неможливість розмежувати його в реальній практиці на самостійні напрямки.

Наступна група актуальних проблем національно-патріотичного виховання – організаційні. До них можна віднести наступні: структура та організаційне забезпечення реалізації державної політики національно-патріотичного виховання дітей та молоді; організаційні механізми координації діяльності органів державної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, наукових і освітніх установ, інститутів громадянського суспільства; організація міжсекторної взаємодії у сфері національно-патріотичного виховання; підвищення кваліфікації і професійна перепідготовка працівників органів влади, на яких покладені питання національно-патріотичного виховання, активістів громадських організацій національно-патріотичного спрямування та інших суб'єктів національно-патріотичного виховання тощо.

З метою активізації роботи щодо вирішення зазначених проблем на урядовому рівні створено Міжвідомчу комісію з питань національно-патріотичного виховання [10], а на рівні місцевих державних адміністрацій – координаційні ради з питань національно-патріотичного виховання [8].

Окремо необхідно розглянути науково-методичні проблеми національно-патріотичного виховання. Це методика організації національно-патріотичного виховання в різних типах освітніх установ;

методика організації виховання у громадських об'єднаннях, військово-патріотичних і спортивних молодіжних клубах; відбір змісту освіти за навчальними предметами і актуалізація в ньому національно-патріотичних ідей; міждисциплінарна інтеграція патріотичних знань; використання активних форм, методів і прийомів навчання у процесах національно-патріотичного виховання дітей і молоді; узагальнення, систематизація та поширення накопиченого передового досвіду у сфері національно-патріотичного виховання.

З метою підвищення кваліфікації працівників райдержадміністрацій, виконавчих комітетів міських рад та об'єднаних територіальних громад, на яких покладені питання національно-патріотичного виховання дітей і молоді, в управлінні молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації розроблена методика проведення навчальних семінарів для зазначених осіб за темою: «Формування заходів політики національно-патріотичного виховання дітей та молоді на основі використання власного виховного потенціалу території».

Навчальна ціль семінару – узагальнення теоретичних знань щодо процесу формування та реалізації політики національно-патріотичного виховання молоді на регіональному та місцевому рівні і набуття практичних навичок щодо аналізу ефективності її заходів.

В ході семінару його учасники на підставі вивчення і аналізу теоретичного матеріалу щодо проблем національно-патріотичного виховання дітей та молоді мають визначити рівень впливу політики у цій сфері на суспільну свідомість місцевого співтовариства; сформулювати висновки стосовно впровадження заходів політики національно-патріотичного виховання на місцевому рівні; розробити рекомендації щодо доцільності впровадження заходів політики; визначити основні можливі пріоритетні напрями діяльності на майбутнє.

Очікувані навчальні результати семінару:

Знати:

- засади формування та реалізації політики національно-патріотичного виховання;

- специфіку основних сфер національно-патріотичного виховання;
- особливості використання виховного потенціалу обраної території у національно-патріотичному вихованні дітей та молоді;
- особливості управлінських дій щодо визначення змісту, етапів, методів, важелів та інституцій політики національно-патріотичного виховання.

Вміти:

- формулювати мету і завдання політики національно-патріотичного виховання;
- виявляти загальні тенденції щодо змін у суспільній свідомості місцевого співтовариства;
- мати навички щодо використання індикаторів ефективності реалізації заходів із національно-патріотичного виховання дітей та молоді;
- розробляти рекомендації щодо впровадження заходів із національно-патріотичного виховання;
- опанувати практичні навички щодо розрахунку показників ефективності заходів із національно-патріотичного виховання.

На першому етапі семінару з учасниками проводиться обговорення проблемної ситуації, яка склалась у сфері національно-патріотичного виховання, а саме:

- відсутність ефективного механізму формування та реалізації державної політики у сфері національно-патріотичного виховання; брак комунікацій з громадянським суспільством з питань національно-патріотичного виховання;

- недостатні зусилля держави у сфері політики консолідації суспільства, формування активної громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості громадян України, особливо дітей і молоді;

- брак духовності і моральності у суспільстві;

- наявність істотних відмінностей у системах цінностей, світоглядних орієнтирах груп суспільства, населення певних територій держави, окремих громадян;

- наявність імперсько-тоталітарних рудиментів у суспільній свідомості та зумовлених нищенням української духовно-культурної спадщини та історичної пам'яті розбіжностей в уявленнях про історичне ми-

нуле, зокрема про тоталітарну добу, голодомори і політичні репресії;

- незавершеність процесу формування національного мовно-культурного простору, стійкості його ціннісної основи до зовнішнього втручання;

- відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики щодо питань організації та висвітлення заходів із національно-патріотичного виховання;

- перетворення інформаційного простору на поле маніпуляцій суспільною свідомістю, продукування ціннісної дезорієнтації;

- недостатня нормативно-правова урегульованість сфери національно-патріотичного виховання;

- недостатній рівень гармонізації законодавства й управлінських практик у сфері формування громадянської позиції з законодавством та кращими практиками держав Європейського Союзу та інших розвинутих держав;

- відсутність єдиних методичного та термінологічного підходів до процесу національно-патріотичного виховання;

- відсутність єдиних стандартів щодо процесів, суб'єктів, їх компетенцій та повноважень, якості діяльності у сфері національно-патріотичного виховання;

- недостатність кваліфікованого кадрового потенціалу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у навчальних закладах для організації та здійснення заходів із національно-патріотичного виховання, нерозвиненість низової ланки в системі координації виховних процесів у цьому напрямі;

- низький рівень матеріально-технічного забезпечення та розвитку інфраструктури у сфері національно-патріотичного виховання [9].

На наступному етапі визначаються причини, як привели до виникнення вищенаведених проблем:

- відсутність у системі виховання комплексної програми впливу на особистість з метою розвитку патріотичних почуттів;

- в умовах економічної кризи відбувається процес соціальної та моральної деградації значної частини молоді, заміна ду-

ховних цінностей та громадянських ідеалів культом «золотого тільця»;

- на зміну концепції виховання колективізму почала впроваджуватись ідея формування індивідуалізму, егоцентризму, замість виховання патріотизму почало пропагуватись зневажливе ставлення до вітчизняної історії [1];

- з поширенням інтернету посилюється негативний вплив кіберпростору на молоді, у тому числі щодо поняття «патріотизм»;

- відсутність наукових досліджень, присвячених військово-патріотичному вихованню молоді та її професійній орієнтації на військову службу;

- завдання, які були визначені низкою нормативно-правових актів з національно-патріотичного виховання, не були досягнуті з причин недостатнього фінансування та неефективного контролю;

- незадовільний рівень знань та навичок спеціалістів у центральних, регіональних та місцевих органах влади, які відповідають за реалізацію політики національно-патріотичного виховання, відсутність можливостей для професійного розвитку та підвищення кваліфікації (внаслідок відсутності коштів і плинності кадрів);

- відсутність повної статистичної інформації на обласному рівні та рівні міст і районів, яка дозволяла б моніторинг ефективності заходів політики національно-патріотичного виховання, відповідно до сучасних пріоритетів та завдань політики, та була б порівнювальна з європейськими статистичними стандартами.

Тож проблема, винесена для обговорення і вирішення в ході семінару, полягає в тому, що території через неефективну політику національно-патріотичного виховання не спроможні використати на належному рівні власний виховний потенціал у зазначеній сфері.

На підставі аналізу особливостей реалізації політики національно-патріотичного виховання на певній території необхідно:

- здійснити поглиблене вивчення теоретичної сутності політики національно-патріотичного виховання, особливостей її реалізації в умовах зовнішніх загроз та викликів;

- провести узагальнення особливостей реалізації заходів політики на обраній території (місто, район, ОТГ);
- дослідити основні індикатори ефективності реалізації заходів із національно-патріотичного виховання дітей та молоді,

на основі дослідження оцінити тенденції змін суспільної свідомості в громаді;

- сформулювати дієві рекомендації щодо оперативного впровадження заходів політики для забезпечення позитивної динаміки розвитку місцевої спільноти.

Табл. 2. Форма звітності для виконання завдань семінару

Етапи роботи	Форма звітності
Узагальнення теоретичної сутності політики національно-патріотичного виховання, особливостей її реалізації в умовах зовнішніх загроз та викликів, виявлення переваг і недоліків чинного законодавства в цій сфері та надання практичних рекомендацій щодо формування заходів політики.	Обґрунтувати переваги і недоліки чинного законодавства стосовно національно-патріотичного виховання та надати результати у вигляді компаративного аналізу в розрізі: зарубіжний досвід / чинне національне законодавство.
Характеристики діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій у сфері національно-патріотичного виховання на місцевому рівні.	Використовуючи індикатори та показники, визначається характеристика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій у сфері національно-патріотичного виховання на місцевому рівні
Експертизи доцільності впровадження заходів політики, їх відповідності Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020 роки.	На підставі даних щодо виконання Плану заходів з національно-патріотичного виховання, відповідності їх заходів цілям та пріоритетам Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020 роки оцінюється доцільність та ефективність впровадження заходів Плану.
Оцінки власного виховного потенціалу обраної території та можливостей його використання у національно-патріотичному вихованні.	Використовуючи приклади, визначається рівень власного виховного потенціалу обраної території.
Узагальнення отриманих результатів дослідження, формулювання висновків та визначення можливих пріоритетних напрямів роботи на майбутнє.	Проводиться узагальнення отриманих результатів дослідження (етапи 1 – 4), формулюються висновки та визначаються можливі пріоритетні напрями роботи на майбутнє.

В таблиці 2 наведені зазначені етапи роботи та відповідна форма звітності.

Практичні рекомендації для території, обраної для дослідження (місто, район, ОТГ), мають зводитись до наступного:

1. Узагальнення теоретичної сутності політики національно-патріотичного виховання, особливостей її реалізації в умовах зовнішніх загроз та викликів, виявлення переваг і недоліків чинного законодавства в цій сфері та надання практичних рекомендацій щодо формування заходів політики.

2. Характеристики діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій у сфері національно-патріотичного виховання на місцевому рівні.

3. Оцінки рівня впливу політики національно-патріотичного виховання на суспільну свідомість громади та визначення загальної тенденції щодо її зміни.

4. Експертизи доцільності впровадження заходів політики, їх відповідності цілям Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки та визначенні можливих пріоритетних напрямів роботи на майбутнє.

5. Виявлення факторів, що впливають на формування у молоді національно-патріотичної свідомості.

Для характеристики діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій у сфері на-

ціонально-патріотичного виховання на місцевому рівні обирається для дослідження територія (місто, район, ОТГ) та визначаються наступні індикатори:

- участь влади у проведенні заходів, спрямованих на реалізацію патріотичного виховання в закладах системи освіти, культури, спорту;

- участь влади у підтримці молодіжних волонтерських проєктів;

- участь влади у заходах молодіжної професійної й самодіяльної творчості;

- участь влади у залученні до патріотичного виховання дітей та молоді учасників бойових дій на Сході України, членів сімей Героїв Небесної Сотні, бійців АТО та їхніх сімей, діячів сучасної культури, мистецтва, науки, спорту, які виявляють активну громадянську і патріотичну позицію;

- участь влади у проведенні заходів, спрямованих на утвердження здорового способу життя молодих громадян з урахуванням принципів національно-патріотичного виховання;

- участь влади у налагодженні співпраці з військовими формуваннями України з метою мотивації готовності молоді до вибору військових професій;

- сприяння органами влади роботі клубів за місцем проживання, центрів патріотичного виховання, які здійснюють патріотичне виховання молоді;

- участь влади у проведенні всеукраїнської дитячої військово-патріотичної гри «Сокіл» («Джура»);

- рівень співпраці органів влади з дитячими і молодіжними громадськими організаціями (об'єднаннями), які здійснюють патріотичне виховання молоді;

- організаційна та фінансова підтримка органами влади програм, проєктів громадських організацій, спрямованих на національно-патріотичне виховання дітей та молоді.

Показниками зазначених індикаторів мають бути кількість проведених заходів та кількість охоплених осіб.

Для експертизи доцільності впровадження заходів політики, їх відповідності цілям Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки та визначенні можливих пріоритетних на-

прямів діяльності на майбутнє використовуються дані щодо виконання Плану заходів із національно-патріотичного виховання (затвердженого на території, що досліджується), відповідності його заходів цілям та пріоритетам зазначеної Стратегії.

Для оцінки власного виховного потенціалу обраної території та можливостей його використання у національно-патріотичному вихованні необхідно проаналізувати наявність наступних прикладів:

- героїчної боротьби за самовизначення і творення власної держави, ідеалів свободи, соборності та державності у різні історичні періоди, а саме княжої доби, українських козаків, Українських Січових Стрільців, армій Української Народної Республіки, учасників антибільшовицьких селянських повстань, Української повстанської армії, українців-повстанців у сталінських концтаборах, учасників дисидентського руху в Україні;

- мужності та героїзму учасників революційних подій в Україні у 2004, 2013–2014 роках, учасників антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях;

- героїзму українців, які боролися в арміях держав - учасників Антигітлерівської коаліції та в рухах опору нацистській Німеччині та її союзникам під час Другої світової війни 1939–1945 років, учасників міжнародних операцій з підтримки миру і безпеки;

- внесків у скарбницю світової цивілізації, зокрема у сферах освіти, науки, культури, мистецтва, спорту.

Також одним із важливих чинників виховного потенціалу території має бути поширення інформації про земляків, які стали жертвами комуністичного та інших тоталітарних режимів в Україні, Голодомору, політичних репресій і депортацій.

На заключному етапі семінару проводиться узагальнення отриманих результатів дослідження (етапи 1-4), формулюються висновки та визначаються можливі пріоритетні напрями роботи на майбутнє.

Наведена методика обговорювалась в ході проведення міжрегіональної науково-практичної конференції «Молодіжна політика та молодіжна робота» [4].

Ефективність запропонованої методики була доведена під час проведення низ-

ки семінарів із працівниками структурних підрозділів із питань молоді райдержадміністрацій, виконавчих комітетів міських рад та об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області.

Висновки.

1. Нормативно-правова база, яка забезпечує впровадження політики національно-патріотичного виховання, в цілому сформована і є надійною теоретичною основою для реалізації заходів політики, але потребує певного удосконалення на рівні цільового, суб'єктно-об'єктного, змістовного компонентів виховного процесу.

2. До основних конкретизованих вимог організації національно-патріотичного виховання слід віднести:

- проведення національно-патріотичного виховання молоді на системній основі;
- забезпечення планового характеру на-

ціонально-патріотичного виховання, що передбачає затвердження відповідної державної цільової програми;

- координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері національно-патріотичного виховання;

- постійний пошук нових напрямків, форм і методів національно-патріотичного виховання молоді;

- підвищення кваліфікації осіб, які задіяні в процесах національно-патріотичного виховання.

3. Поширення запропонованої автором методики формування заходів політики національно-патріотичного виховання дітей та молоді на основі використання власного виховного потенціалу територій сприятиме підвищенню кадрового потенціалу органів влади у зазначеній сфері.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бояринцев О. А. Громадські молодіжні організації як чинник патріотичного виховання молоді / О. А. Бояринцев // Вісник Глухівського національного педагогічного університету імені Олександра Довженка. Сер. : Педагогічні науки. – 2012. – Вип. 20. – С. 322-327.
2. Кротюк В. А. Сучасні концепції дослідження патріотизму / В. А. Кротюк // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Сер. : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 5. – С. 52-58.
3. Лозова В. І. Теоретичні основи виховання і навчання: навч. посіб. / В. І. Лозова, Г. В. Тройко. – 2-ге вид., випр. і доп. – Харків: ОВС, 2002. – 400 с.
4. Корнієвський С. В. Методологія аналізу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері національно-патріотичного виховання молоді / С. В. Корнієвський // Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали міжрегіональної наук.-практ. конф., 23 грудня 2016 р., м. Дніпро. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 38-41.
5. Корнієвський С. В. Розширення доступу молоді до прийняття політичних рішень / С. В. Корнієвський // Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали II міжрегіональної наук.-практ. конф., 14 грудня 2017 р., м. Дніпро. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 65-67.
6. Портфоліо молодіжної роботи Ради Європи. – Режим доступу : http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/03/20/1/PDF_Ukr_text_Portfolio.pdf.
7. Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, Заходів щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та Методичних рекомендацій щодо національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах: наказ МОН України від 16 черв. 2015 р. № 641. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ru/абои^тіпіе^у/погта^уе/4068>.
8. Про затвердження Типового положення про координаційну раду з питань національно-патріотичного виховання при місцевій державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 груд. 2016 р. № 999. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249625271>.
9. Про Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України від 13 жовт. 2015 р. № 580/2015. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/580/2015.
10. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань національно-патріотичного виховання: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липн. 2015 р. № 524. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/524-2015-p>.

REFERENCES

1. Boiaryntsev, O.A. (2012). Hromadski molodizhni orhanizatsii yak chynnyk patriotychnoho vykhovannia molodi [Public youth organizations as a factor in the patriotic upbringing of young people]. *Bulletin of the Glukhiv National Pedagogical University named after Alexander Dovzhenko*, 20, 322-327 [in Ukrainian].
2. Krotiuk, V.A. (2013). Suchasni kontseptsii doslidzhennia patriotyizmu [Contemporary Concepts of the Study of Patriotism]. *Bulletin of the National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise*, 5, 52-58 [in Ukrainian].
3. Lozova, V. I., & Troiko, H.V. (2002). *Teoretychni osnovy vykhovannia i navchannia: navch. posib. [Theoretical foundations of education and training]*. Kharkiv: OVS [in Ukrainian].

4. Korniiivskiyi, S.V. (2016). *Metodolohiia analizu diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia v sferi natsionalno-patriotychnoho vykhovannia molodi* [Methodology for analyzing the activities of state authorities and local self-government bodies in the field of national-patriotic education of youth]. Youth policy and youth work. Dnipro: DRIPA NAPA [in Ukrainian].
5. Korniiivskiyi, S.V. (2017). *Rozshyrennia dostupu molodi do pryiniattia politychnykh rishen* [Enhancing the access of young people to political decision-making]. Youth policy and youth work. Dnipro: DRIPA NAPA [in Ukrainian].
6. *Portfolio molodizhnoi roboty Rady Yevropy* [Portfolio of youth work of the Council of Europe]. Retrieved from: http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/03/20/1/PDF_Ukr_text_Portfolio.pdf [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Kontseptsii natsionalno-patriotychnoho vykhovannia ditei i molodi, Zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii natsionalno-patriotychnoho vykhovannia ditei i molodi ta Metodichnykh rekomendatsii shchodo natsionalno-patriotychnoho vykhovannia u zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladakh [On Approval of the Concept of National-Patriotic Education of Children and Youth, Measures to Implement the Concept of National-Patriotic Education of Children and Youth and Methodical Recommendations on National-Patriotism Education in General Educational Institutions]. *Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine. June 16, 2015. № 641*. Retrieved from: <http://old.mon.gov.ua/ru/aoy^tipiie^u/pohta^ue/4068> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro koordynatsiinu radu z pytan natsionalno-patriotychnoho vykhovannia pry mistsevi derzhavni administratsii [On Approval of the Model Regulations on the Coordination Council on National Patriotism Education at the Local State Administration]. *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. December 07, 2016. № 999*. – Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249625271> [in Ukrainian].
9. Pro Stratehiiu natsionalno-patriotychnoho vykhovannia ditei ta molodi na 2016 – 2020 roky [About the Strategy of National-Patriotic Education of Children and Youth for 2016-2020]. *Decree of the President of Ukraine. October 13, 2015. № 580/2015*. Retrieved from: zakon.rada.gov.ua/laws/show/580/2015 [in Ukrainian].
10. Pro utvorennia Mizhvidomchoi komisii z pytan natsionalno-patriotychnoho vykhovannia [On the formation of the Interdepartmental Commission on national-patriotic education]. *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. July 22, 2015. № 524*. – Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/524-2015-p> [in Ukrainian].

Корнієвський Сергій Володимирович

Кандидат наук з державного управління

Управління молоді і спорту Дніпропетровської облдержадміністрації
49006, Дніпро, вул. В. Антоновича, 70**Korniiivskiyi Sergii**

PhD in public administration

Department of Youth and Sports of Dnipropetrovsk Regional State Administration
70, V. Antonovicha St., Dnipro. 49006, UkraineEmail: unexp@ukr.net

Цитування: Корнієвський С. В. Підвищення ефективності кадрового потенціалу органів влади щодо реалізації заходів у сфері національно-патріотичного виховання молоді / С. В. Корнієвський // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 52-62.

Citation: Korniiivskiyi, S.V. (2018). *Pidvyshchennia efektyvnosti kadrovoho potentsialu orhaniv vlady shchodo realizatsii zakhodiv u sferi natsionalno-patriotychnoho vykhovannia molodi* [Efficiency improvement of the authorities personnel potential concerning measures implementing in the sphere of the national and patriotic education of youth]. *Public administration aspects*, 6 (9), 52-62.

Стаття надійшла / Article arrived: 06.09.2018

Схвалено до друку / Accepted: 18.09.2018

Концептуалізація управління процесами розвитку територіальних громад

Бобровська О. Ю., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Розглянуто першооснову формування явища розвитку суспільства на рівні територіальних громад. Наведено результати дослідження розширення можливостей розвитку територіальних громад як первісного рівня існування суспільства в умовах модернізації місцевого самоврядування шляхом запровадження процесного підходу. Наведено докази пріоритетної ролі процесів розвитку територій і необхідність створення систем управління процесом розвитку як фрактальної системи місцевого самоврядування.

Зазначено, що управління процесами розвитку на місцевому рівні ще не доведено до теоретико-методичної чіткості; не надано теоретичні характеристики, параметри і показники процесів розвитку; не змодельовано технології побудови і плину; не визначено підходи до оцінювання результатів процесів відповідно до векторів розвитку громад, що засвідчує відсутність дієвого управління явищем розвитку, починаючи з первісного рівня його виникнення.

Для вирішення проблеми інтенсифікації і підвищення темпів розвитку територіальних громад розроблено концептуальне бачення процесного управління, створення системи управління процесами, яка розглядається як фрактальна складова частина системи місцевого самоврядування. Вона представлена понятійним апаратом управління процесами, запропонованим визначенням понять «процес», «процес розвитку», контуром управління процесами, структурою механізму управління процесу розвитку в контурі управління.

Визначено критерії і показники керованості розвитком процесів шляхом дотримання допустимих меж їх коливань. Надані пропозиції поглиблюють теоретико-методичну основу процесного управління. Запропонований алгоритм проектування процесів розвитку на першому етапі їх життєвого циклу дозволяє упорядковувати діяльність з управління процесами розвитку, скоротити шлях і час на їх реалізацію.

Ключові слова: алгоритм побудови процесу; критерії і показники оцінювання; управління; органи управління; механізм управління

Conceptualization of the management of the processes of development of territorial communities

Bobrovskaya O. Y., Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Considered the first principle of the formation of the phenomenon of development of society at the level of territorial communities. The results of the study of the expansion of the possibilities of development of territorial communities as the initial level of society existence in the conditions of modernization of local self-government through the introduction of a process approach are given. The proofs of the priority role of the processes of development of territories and the necessity of creating control systems for the development process as a fractal system of local self-government are given. It is noted that the management of development processes at the local level has not yet been brought to theoretical and methodological clarity; not provided theoretical characteristics, parameters and indicators of development processes; the technology of construction and flow is not simulated; There are no defined approaches to the evaluation of the results of processes in accordance with the vectors of community development, which testifies to the lack of effective management of the phenomenon of development, starting with the initial level of its occurrence. To solve the problem of intensification and increase of the development of territorial communities, a conceptual vision of process management, creation of a system of process management, which is considered as a fractal component of the system of local self-government is developed. It is represented by a conceptual apparatus for controlling processes proposed by the definition of the concepts of «process», «development process», the path of process management, the structure of the mechanism for managing the development process in the control circuit. Criteria and indicators of controllability of development of processes are determined by adhering to the allowable limits of their fluctuations. The given proposals deepen the theoretical and methodological basis of process management. The proposed algorithm for designing development processes at the first stage of their

life cycle allows you to streamline the management of development processes, reduce the path and time for their implementation. Using the results of the research carried out will allow to focus efforts and formulate tasks for local self-government bodies for the implementation of development functions; establish the level of economic, social and resource efficiency of processes; deepen the social consolidation of power, residents and business entities; to carry out comprehensive support of the components in the chain of their interaction and implementation of results; to expand the space of intuitive, creative innovative thinking when making managerial decisions.

Keywords: *algorithm for constructing a process; criteria and evaluation indicators; management; management bodies; management mechanism*

Концептуалізація управління процесами розвитку територіальних общин

Бобровская Е. Ю., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Рассмотрена первооснова формирования явления развитие общества на уровне территориальных общин. Представлены результаты исследования расширения возможностей развития территориальных общин как первоначального уровня существования общества в условиях модернизации местного самоуправления путем введения процессного подхода. Представлены доказательства приоритетной роли процессов развития территорий и необходимость создания систем управления процессом развития как фрактальной системы местного самоуправления.

Указано, что управление процессами развития на местном уровне еще не доведено до теоретико-методической четкости; не представлены теоретические характеристики, параметры и показатели процессов развития; не смоделированы технологии построения и течения; не определены подходы к оценке результатов процессов в соответствии с векторами развития общин, что свидетельствует об отсутствии эффективного управления явлением развития, начиная с первоначального уровня его возникновения.

Для решения проблемы интенсификации и повышения темпов развития территориальных общин разработано концептуальное видение процессного управления, создание системы управления процессами, которая рассматривается как фрактальная составляющая системы местного самоуправления. Она представлена понятийным аппаратом управления процессами, предложенным определением понятий «процесс», «процесс развития», контуром управления процессами, структурой механизма управления процесса развития в контуре управления.

Определены критерии и показатели управляемости развитием процессов путем соблюдения допустимых пределов их колебаний. Представленные предложения углубляют теоретико-методическую основу процессного управления. Предложенный алгоритм проектирования процессов развития на первом этапе их жизненного цикла позволяет упорядочивать деятельность по управлению процессами развития, сократить путь и время на их реализацию.

Ключевые слова: *алгоритм построения процесса; критерии и показатели оценки; управление; органы управления; механизм управления*

Постановка проблеми.

Проведення модернізації місцевого самоврядування і розширення прав територій щодо їх саморозвитку натикається на неефективне управління процесами суспільної діяльності і нестачу ресурсів для їх забезпечення.

Існують також проблеми стосовно якісного і своєчасного впровадження нових правових, соціальних, економічних та інших видів відносин. Причинами цього є, з одного боку, недостатнє забезпечення ресурсними можливостями територій, з іншого – нея-

кісне виконання посадових обов'язків. Це пов'язано з необхідністю впровадження нових компетенцій органів місцевої влади і недостатнім включенням великої кількості безпосередніх суб'єктів господарювання в управління процесами суспільного розвитку територій.

Модернізаційні процеси охоплюють багатоманітні комунікативні зв'язки сукупності взаємодіючих владних, бізнесових структур, суспільних взаємовідносин, їх організаційні форми, управлінські й обслуговуючі структури та інших учасників, діяль-

ність яких спрямовується на створення умов стійкого розвитку територій. На первісному рівні суспільства в територіальних громадах досі не склалось чітке уявлення і практичне осмислення необхідності суттєвих змін в управлінні і широкої участі влади і жителів у пошуку резервів розвитку і в оцінюванні та реалізації власних територіальних можливостей.

Незважаючи на те, що наука вже запропонувала великий обсяг домінуючих ідей сталого розвитку, теоретико-методичні й практичні знання щодо запровадження і підвищення стану розвитку, достатні темпи інтенсифікації і підвищення якості процесів розвитку територій не спостерігаються. Втім, і не всі важливі питання стають центром уваги вчених: не закінчилася розробка понятійного апарату і складових елементів процесів сталого розвитку, остаточно не визначено інституційно-організаційний інструментарій, технології і механізми їх керованості й урегульованості на базовому рівні.

У цілому позитивно оцінюючи ступінь теоретико-методологічної розробленості проблем сталого розвитку на макрорівні, слід зазначити, що в подальшому більшу увагу необхідно приділити саме розвитку базових первісних ланок суспільства – територіальних громад, кінцево сформулювати висхідні домінуючі параметри і характеристики процесів розвитку, сформулювати методи визначення їх результуючих показників, завдання і функції щодо їх формування, застосування і якісного плину.

Останні дослідження.

Дослідженню процесів управління на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях присвячена велика кількість наукових праць, зокрема процесам державного управління присвячені праці О. М. Бандурку, А. О. Дегтяря, Ю. О. Куца, В. М. Мартиненка, Н. П. Матюхіна, Ю. О. Оболенського, Г. П. Ситника та ін. [11]. Бондаренко К. В., О. Г. Дейнека, Кунєв Ю. Д., Кунц Г., Гончаров І. Ю. досліджували процеси управління в різних сферах управлінської діяльності [7-11]. Але і досі теоретичні та методичні питання процесного підходу і процесів управління, сформовані в класичній управлінській (адміністративній)

школі управління [12], не поповнилися розглядом особливого типу процесів – процесів розвитку на первісному рівні їх формування. Рух цих процесів, аналіз зміни стану і належне стратегічне й поточне планування, організація, мотивування і контроль залишаються недостатньо керованими, про що свідчать низькі темпи розвитку української економіки, соціальної сфери і погіршення екології.

Мета дослідження – розробка концептуального бачення, методичних і практичних рекомендацій щодо створення системи управління процесами розвитку на первісному рівні існування суспільства – в територіальних громадах як фрактальної складової частини системи управління сталим розвитком.

Виклад основного матеріалу.

Як адміністративно-територіальна ланка суспільства територіальні громади являють собою багатооб'єктну, багатосуб'єктну і багатофункціональну систему, яка у свою чергу є сукупністю відносно самостійних основних систем (економічної, соціальної, екологічної), низки геоінформаційних, забезпечувальних систем (енергетичної, інформаційної, комунікативної), обслуговуючих систем (водопостачання і водовідведення, автобусні перевезення та ін.). Вони в свою чергу складаються з багатьох елементів, створюючих господарюючі мікросистеми і їх процесні та елементні складові. Саме на елементарному первісному рівні господарювання зароджуються паростки такого явища, як розвиток і формується його підґрунтя.

Для організації і функціонування складових частин економічних, господарських систем використовується низка підходів, першим з яких доцільно вважати процесний. Побудова архітектури процесів життєдіяльності в системному просторі територій надзвичайно складне завдання. Ця трудомістка робота складається з уточнення його термінології, визначення видів процесів, сфер їх плину, призначення, групування за характерними ознаками, рівнем інноваційності, уточнення вимог до результатів плину і завдань управління процесами. Понятійний апарат управління процесами розвитку поки перебуває в стадії пошуку його адекватного

визначення і потребує його рамкового навантаження. Тому в нашому дослідженні запропоновано низку визначень, які дозволяють поглибити знання про процеси розвитку на місцевому рівні.

З огляду на визначення поняття «сталий розвиток», слід зазначити, що на нижньому рівні прояв прогресивних змін у суспільній діяльності визначається як прогрес, як зростання обсягів і якості продуктивної діяльності, як збільшення ресурсів розвитку, як досягнення збалансованості і рівноваги взаємопов'язаних видів діяльності, як підвищення адаптації до сучасних викликів та інших позитивних результатів, які створюються процесами життєдіяльності.

Різноманіття видів процесів на цьому рівні, їх вміст, структура, технології побудови і плину мають певну специфіку. Однак

для будь-якого процесу може бути застосоване таке визначення: процес – послідовна черговість і сукупність виконуваних етапів і кроків, уключених в дію, пов'язаних між собою процедур і прийомів, методів і способів виконання робіт, результатом яких стає випуск продукції, надання послуги, здійснення заходів щодо покращення якості життя, виконання певних завдань та інших, окремо виділених, самостійних робіт.

Залежно від сфери призначення, застосування і специфіки виконуваної діяльності, розподілу праці між учасниками на основі їх спеціалізацій і складності робіт та інших характеристик, процеси, які відбуваються на території громад, можливо характеризувати за низкою ознак. Систематизація процесів за видами діяльності у різних сферах громад наведена в табл. 1.

Таблиця 1. Систематизація процесів за змістом діяльності громад

Види процесів	Призначення і зміст діяльності
Інституційні	Створення і функціонування нових інституцій у місцевому самоврядуванні територіальних громад; створення засобів з'ясування і пояснення поведінки і важелів впливу на рішення суб'єктів розвитку шляхом утворення структур і визначення змісту взаємодії людей. Процеси спрямовані на зниження трансакційних витрат, розвиток прав власності, поглиблення теорії контрактів, удосконалення підвалин і різноманітності форм організації інституціонального середовища та удосконалення інфраструктури
Організаційні	Процеси розробки, формування і запровадження нових форм і методів організації діяльності суспільної праці й організаційних схем, організаційних важелів, структур у різних видах самостійної діяльності громад. Розбудова організаційних методів, схем і регламентів діяльності суспільної праці у виробничих, економічних, соціальних та інших системах
Управлінські	Процеси створення підґрунтя для побудови інноваційної системи управління. Зачіпають всі її елементи, що задіяні в досягненні цілей, політик, стратегій, програм, планів, завдань, функцій, методів, управлінських технологій, комунікацій, механізмів управлінського впливу. Створюють організаційні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційно-комунікативні, аналітико-рекомендаційні, нормативно-правові та інші умови для розвитку в будь-якій сфері. Забезпечують трансфер і дифузю нововведень у спільну, суспільну діяльність
Технологічні	Реалізують прогресивні технології отримання якісно нових конструкційних матеріалів, їх композицій, синтетичних матеріалів, надчистих матеріалів із заданими властивостями, чистих технологій, комп'ютерних, лазерних, інформаційних, ядерних, радіоізотопних та інших нанотехнологій
Технічні	Спрямовуються на виготовлення нових виробів, продуктів, засобів праці, засобів виробництва (машин, устаткування), засобів комплексної автоматизації, електронних та інших засобів для реалізації технологічних інновацій
Економічні	Формують і реалізують існуючі і нові методи економічного управління, пов'язані з виконанням функцій прогнозування, розробки стратегій, стратегічного і поточного планування, фінансування, оплати праці, ціноутворення, стратегічного і поточного аналізу й оцінки результатів діяльності, моніторингу результатів плину процесів, і спрямовують їх на випереджальний та інноваційний розвиток

Соціальні	Процеси створення нових форм і сприятливих умов забезпечення якості життя, соціального захисту і соціального забезпечення, підвищення в суспільстві ролі людського чинника розвитку, стимулювання появи інновацій в освіті, охороні здоров'я, навколишньому середовищі, чинників активізації творчості, самовиразу особистості, інформаційної відкритості
Екологічні	Процеси контролю і захисту навколишнього середовища і природно-ресурсного потенціалу, процеси забезпечення відтворення екологічного середовища і раціонального використання природних ресурсів
Юридичні	Створюють і реалізують правові акти і дії з удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів життєдіяльності громад, демократизації відносин між владою і господарюючими суб'єктами і жителями, законодавчо визначають норми відповідальності влади і господарюючих суб'єктів перед суспільством, норми екологічної, енергетичної, економічної та інших видів безпеки і збереження прав людини
Політичні	Процеси політичних дій місцевої влади з формування раціональної, податкової, амортизаційної, грошово-кредитної, відсоткової, цінової політики та інших видів становлення і підтримки діяльності фінансових умов забезпечення діяльності з розширення простору і умов, відтворення і оновлення усіх видів ресурсів для реалізації цілей соціально-економічного і екологічного розвитку
Суспільні	Процеси становлення й розвитку громадських суспільних організацій, діяльність яких спрямовується на захист людей і створення можливостей для самореалізації індивідів на засадах соціального консенсусу, духовності і моралі, розширенні відносин, що ґрунтуються на соціальній довірі, взаємодопомоги і участі громадських організацій у діяльності влади, сприяють захисту суспільних інтересів і суспільних цінностей, узгоджуються із загальнолюдськими та цивілізаційними цінностями, зміцнюють підґрунтя суспільного розвитку, створюють умови досягнення суспільного консенсусу і розвивають засоби соціалізації процесів і принципи гуманізму

Найбільш характерні ознаки процесів наведені в табл. 2.

Таблиця 2. Характеристика основних процесів життєдіяльності територіальних громад

Ознака систематизації	Характер процесів
Сфера використання	Економічні, організаційні, технічні, технологічні, соціальні та ін.
Роль в досягненні цілей	Основні, обслуговуючі, допоміжні
Рівень інноваційності	Інноваційні, адаптаційні, рутинні (для вирішення проблем, що вирішуються за відповідними видами алгоритмізації)
Рівень здійснення	Мезорівень, макрорівень, мікрорівень
Постійність існування	Стабільні, альтернативні, ситуативні
Очікуваний результат	Економічні, соціальні, ресурсні, екологічні, управлінські
Час існування	Постійні, обмежені в часі, короткочасові, стихійні
Призначення кінцевого результату	Процеси стабілізації, нормалізації і контролю, процеси регулювання
стан планування	Прогнозовані, проєктовані, заплановані, стихійні, хаотичні
Рівень розвитку	Стихійні, деструктивні, динамічні
Рівень структурованості	Структуровані, частково структуровані, неструктуровані
Рівень керованості	Керовані, частково керовані, некеровані

Кожен із видів процесів має власні характерні риси, які можливо виокремити за поведінковими, функціональними, технологічними структурними чи іншими ознаками. Така систематизація дозволяє більш глибоко пізнати сутність, особливості процесу і використання їх при проєктуванні.

Знання особливостей процесів дозволяє підібрати необхідний інструментарій і мето-

ди управління, реалізувати парадигму процесного управління і здійснювати контроль за їх видами. Однак поділ на види і систематизацію процесів у просторі територіальних громад не можна вважати остаточно завершеними. З поглибленням знань про процеси, різноспрямованими змінами, що відбуваються в суспільстві, кількість і види процесів будуть зростати.

Втім, не всі із виділених процесів, з огляду на їх роль, призначення та інші характерні риси, можуть бути віднесені до процесів розвитку. Процеси розвитку – це процеси, в яких здійснюється першооснова прогресивних наукомістких трансформацій, формуються нові якісні зміни і перетворення існуючих технологій, методів, суб'єктів, форм організації і взаємодії та інших складників організації здійснення суспільної діяльності. Їх результатом стає прискорення руху суспільства до вищого рівня життя і його нова якість.

Практичне призначення інших процесів – ресурсне забезпечення і сприяння створенню рівноваги між видами діяльності, інтересами людей і природним середовищем, наголошення гармонійних відносин і взаємозв'язку в їх спільному існуванні. Більшість таких процесів здійснюється на первісному операційному чи елементарному рівнях. Вони спрямовуються на забезпечення інформаційних, матеріальних і фінансових потоків, регламентацію процедур, дотримання регламентів, правил, приписів і інструкцій діяльності. Виконавські завдання і функції обслуговування та забезпечення процесів розвитку базуються на їх постійному та інноваційному вдосконаленні. Водночас процеси розвитку будь-якого виду діяльності існують у тісному тандемі з обслуговуючими і забезпечуючими процесами.

Ґрунтовний розгляд складу і систематизації процесів місцевого самоврядування територій дозволяє їх описати, визначити взаємозв'язки, формувати їх цілісні сукупності і винайти методи їх збагачення і динаміки явища розвитку. Усе це дає поштовх для активізації розвитку, формування нових і оновлення наявних функцій управління та їх здійснення, ресурсного забезпечення, побудови інформаційних, матеріальних і фінансових потоків, їх керованості й урегульованості та інших, що презентує розгляд управління процесами як складову частину функціонально-орієнтованого менеджменту місцевого самоврядування.

Формування бачення стану процесів і рівня їх розвитку повинно здійснюватися в параметрах характеристик і показників процесів, їх чіткої визначеності, якісного і

кількісного опису та встановлення ступеня досягнення, що створить інформаційно-аналітичну базу управління. Для забезпечення цих умов пропонується використовувати факторні критерії і показники процесів розвитку, наведені в табл. 3.

Особливістю пропонованої системи показників оцінювання стану процесів розвитку є їх процесна сумісність, порівнюваність із показником оцінювання рівня сталості систем регіону [1-6] і їх універсальність. Вони можуть застосовуватись для оцінювання процесів розвитку будь-якого виду діяльності. Ці особливості були підтверджені шляхом їх апробації на прикладі процесів розвитку житлово-комунального господарства міста при розробці й обґрунтуванні стратегій соціально-економічного розвитку. В одному випадку оцінювалась ефективність інвестиційних процесів у підвищенні якості надання послуг населенню, в іншому випадку – удосконалення технологій і методів розробки заходів соціального розвитку.

Управління процесами розвитку має передбачати дії щодо раціонального проектування, побудови, упорядкування, контролю, оцінювання і керованості параметрами та результатами плину процесів і дії щодо створення технологій і механізмів управління процесами.

Необхідною передумовою управління процесами розвитку є організація взаємодії суб'єктів з об'єктами управління. Управління процесами здійснюється в замкненому управлінському контурі і реагує на появу відхилень показників керованості. Контур управління (рис. 1) складається із суб'єктів управлінських ланок і фахівців, які формують прямі і зворотні зв'язки між об'єктами управління (процесами розвитку і їх складниками) та суб'єктами управління. У процесі здійснення зв'язків розкривається рівень організації, пропорційності, комплексності, збалансованості і результати функціонування процесів. Управління як функція організованих систем спрямовується на збереження структури і параметрів процесів, цілей їх започаткування, здійснює організацію відносин між елементами процесів.

Управлінські рішення і дії формуються механізмом управління, який функціонує в

У ході логіко-аналітичного та інформаційно-організаційного аналізу процесної архітектури господарської діяльності територіальних громад формуються дані для побудови каталогу процесів, сфер існуючих галузей діяльності громад, структуруються форми організації діяльності, прогноуються необхідні управлінські дії для забезпечення очікуваних цільових результатів розвитку, набувається практичний досвід управління розвитком в умовах трансформації суспільства.

Водночас слід ураховувати, що інноваційний характер процесів не може існувати безкінечно. Життєвий цикл процесів розвитку має певні межі і з часом потребує подальшого оновлення.

Висновки.

Підсумовуючи, зазначимо, що явище розвитку зароджується на нижньому рівні існування суспільства з розвитку людини і спільноти в процесі трудової діяльності. З часом отриманий досвід розвитку поглиблюється і підіймається на верхні щаблі існування су-

спільства. У свою чергу розвинутий досвід верхнього щабля передається на нижній, укріплюючи його першооснову. Циклічність і взаємозв'язок елементів явища розвиток і незворотні позитивні зміни роблять його безкінечним, хоча і недостатньо керованим. Останнє спонукає до розгляду його процесів як специфічних об'єктів управління.

Використання наведеної практично зорієнтованої концепції управління процесами розвитку на рівні територіальних громад дозволить отримувати об'єктивну інформацію про стан і можливості подальшого розвитку, діагностувати причини його недостатніх темпів і приймати обґрунтовані стратегічні й поточні управлінські рішення щодо підтримки і якісного обслуговування цього процесного явища.

На часі також постановка питання про підвищення уваги і інституціоналізаційну розбудову політики системи управління процесами розвитку на первісному рівні суспільного життя в нормативно-законодавчому полі місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бобровська О. Ю. Розвиток процесної компоненти в системі місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Т. 5. – № 4. – С. 235-241.
2. Бобровська О. Ю. Реалізація процесного підходу в управлінні економічним розвитком підприємств / О. Ю. Бобровська, А. С. Зеніна-Біліченко // Технічні науки. – 2010. – № 2. – С. 225-230.
3. Бобровська О. Ю. Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку регіонів / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4. – С. 43-52.
4. Бобровська О. Ю. Механізм системного управління процесами розвитку територій регіонів: концептуалізація конструювання і побудови / О. Ю. Бобровська // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 2. – С. 48-55.
5. Бобровська О. Ю. Формування і реалізація механізму системного управління процесами розвитку територій / О. Ю. Бобровська // Державне управління в Україні: виклики та перспективи : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 12 – 13 трав. 2017 р. – Запоріжжя: КПУ, 2017. – С. 39-44.
6. Бобровська О. Ю. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 362 с.
7. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннел. – М.: Прогресс, 1981. – Т. 1. – 250 с.
8. Гончаров І. Ю. Системний факторний аналіз економічних процесів на транспорті : підручник / І. Ю. Гончаров – Київ: Лога. – 1999. – 423 с.
9. Управління в митній службі / за заг. ред. Ю. Д. Кунєва. – Київ: Центр нової літератури, 2006. – Режим доступу : <http://readbookz.net/pbooks/book-10/ua/chapter-644/>.
10. Дейнека О. Г. Теоретичні підходи до процесу управління підприємством / О. Г. Дейнека, К. А. Руссова, А. В. Михалко // Збірник наукових праць УкрДАЗЕ. – 2013. – Вип. 135. – С. 143-148.
11. Бондаренко К. В. Щодо визначення процесу державного управління / К. В. Бондаренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2015. – Т. 2. – Вип. 35 (Част. І). – С. 101-104.
12. Майкл М. Основы менеджмента: пер. з англ. / М. Майкл, А. Майкл, Х. Франклин – М.: Дело, 1997. – 704 с.

REFERENCES

1. Bobrovsjka, O.Ju. (2009). Rozvytok procesnoji komponenty v systemi miscevogho samovrjaduvannja [Development of the process component in the system of local self-government]. *Economy of construction and municipal economy*, 5 (4), 235-241 [in Ukrainian].
2. Bobrovsjka, O.Ju., & Zjenina-Bilichenko, A.S. (2010). Realizacija procesnogho pidkходу v upravlinni ekonomichnym rozvytkom pidpryjemstv [Implementation of the process approach in the management of economic development of enterprises]. *Tekhnichni nauky*, 2, 225-230 [in Ukrainian].
3. Bobrovsjka, O.Ju. (2017). Funkcionaljno-analitychne zabezpechennja upravlinnja procesamy rozvytku rehioniv [Functional-analytical provision of management of the processes of development of regions]. *Aspekty publichnogho upravlinnja*, 5 (3-4), 43-52 [in Ukrainian].
4. Bobrovsjka, O.Ju. (2017). Mekhanizm systemnogho upravlinnja procesamy rozvytku terytorij rehioniv: konceptualizacija konstrujuvannja i pobudovy [Mechanism of system management of the development processes of the regions: conceptualization of design and construction]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*, 2, 48-55 [in Ukrainian].
5. Bobrovsjka, O.Ju. (2017). *Formuvannja i realizacija mekhanizmu systemnogho upravlinnja procesamy rozvytku terytorij* [Formation and implementation of the mechanism of system management of the processes of development of territories]. Derzhavne upravlinnja v Ukrajinі: vyklyky ta perspektyvy – State administration in Ukraine: challenges and perspectives: Proceedings from the all Ukrainian Scientific and Practical Conference. Zaporizhzhja [in Ukrainian].
6. Bobrovsjka, O. Ju., Krusheljnycjka, T.A., & Latynin, M.A. et al. (2017). *Potencial rozvytku terytorij: metodologichni zasady formuvannja i naroshennja* [Potential of Territorial Development: Methodological Principles of Formation and Expansion]. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
7. Kunc, Gh., & O'Donnel, S. (1981). *Upravlenie: sistemnyj i situacionnyj analiz upravlencheskih funkcij* [Management: systematic and situational analysis of managerial functions]. (Vol. 1). Moscow: Proghress [in Russian].
8. Ghoncharov, I.Ju. (1999). *Systemnyj faktornyj analiz ekonomichnykh procesiv na transporti* [System factor analysis of economic processes in transport]. Kyiv: Logha [in Ukrainian].
9. Kunjeva, Ju.D. (Eds.). (2006). *Upravlinnja v mytnij sluzhbi* [Management in the customs service]. Kyjiv: Centr novoji literatury. Retrieved from: <http://readbookz.net/pbooks/book-10/ua/chapter-644/> [in Ukrainian].
10. Dejneka, O.Gh., Russova, K.A., & Mykhalko, A.V. (2013). Teoretychni pidkходы do procesu upravlinnja pidpryjemstvom [Theoretical Approaches to Enterprise Management Process]. *Zbirnyk naukovykh pracj UkrDAZE*, 135, 143-148. Retrieved from: <http://csw.kart.edu.ua/article/viewFile/107407/102363> [in Ukrainian].
11. Bondarenko, K.V. (2015). Shhodo vyznachennja procesu derzhavnogho upravlinnja [Concerning the Definition of the Public Administration Process]. *Naukovyj visnyk Uzghorodskogho nacionalnogho universytetu*, 2 (35), Part 1, 101-104. Retrieved from: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.35/part_2/26.pdf [in Ukrainian].
12. Majkl, M., Majkl, A., & Franklin, H. (1997). *Osnovy menedzhmenta* [Fundamentals of management]. Moscow: Delo [in Russian].

Бобровська Олена Юрїївна

Доктор державного управління, професор, завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Bobrovska Olena

Doctor in Public Administration, Professor, Head of the Department of Economy and Regional Economic Policy

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: bobelur@meta.ua

Цитування: Бобровська О. Ю. Концептуалізація управління процесами розвитку територіальних громад / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 64-72.

Citation: Bobrovska, O.Y. (2018). Kontseptualizatsiia upravlinnja protsesamy rozvytku terytorialnykh hromad [Conceptualization of the management of the processes of development of territorial communities]. *Public administration aspects*, 6 (9), 64-72.

Стаття надійшла / Article arrived: 18.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 20.09.2018

Основні принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів в Україні

Олійник А. М., Університет митної справи та фінансів

У статті аналізуються питання принципів є механізмі оцінки службовців органів доходів і зборів як основних, вихідних ідей, керівних положень, що використовуються в процесі оцінювання службовців органів фіскальної служби. З'ясовано, що принципи є важливою складовою проходження державної служби, а визначення їх змісту під час оцінювання – визначальний чинник стабільної кадрової політики в системі органів фіскальної служби.

Розглянуто нормативний перелік принципів державної служби, що складається із верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Визначено, що перелік принципів оцінювання результатів службової діяльності державних службовців міститься у «Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» та складається із принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності. Однак зазначений перелік принципів не охоплює всю процедуру оцінювання, тому ми пропонуємо до принципів оцінювання результатів службової діяльності службовців органів доходів і зборів, як похідних від принципів державної служби, включити наступні: законності, рівності усіх перед законом, об'єктивності, гласності і відкритості, гуманізму, взаємодії суб'єктів оцінювання, професіоналізму. Розглянуто та схарактеризовано принципи оцінки службовців органів доходів і зборів, звертається увага на їх нормативний зміст та механізм їх реалізації.

Зроблено висновок, що принципи оцінювання службовців органів доходів і зборів визначають певні закономірності в системі організації служби в органах фіскальної служби, висвітлюють загальні положення проходження державної служби в цих органах, закріплюють її організаційно-правові зв'язки.

Ключові слова: державна служба; державні службовці; проходження державної служби; кадрова політика; оцінювання; управління; ефективність

Basic principles in the mechanism of assessment of employees of the organs of incomes and charges in Ukraine

Olijnyk A. N., University of Customs and Finance

The article analyzes the issues of principles in the mechanism of assessment of employees of the organs of incomes and fees, as the main, initial ideas, guidelines used in the evaluation process of officials of the fiscal services. It is revealed that the principles are an important part of the civil service, and the definition of their content during the assessment is a determining factor in a stable personnel policy in the system of organs of the fiscal service.

The normative list of principles of civil service, consisting of rule, lawfulness, professionalism, patriotism, integrity, efficiency, ensuring equal access to public service, political impartiality, transparency and stability are considered.

It is determined that the list of evaluation principles is contained in the «Typical evaluation procedure for the performance of civil servants» and consists of the principles of objectivity, authenticity, accessibility and transparency, interaction and respect for dignity. However, this list of principles does not cover the whole assessment procedure, therefore, we propose to include the following principles of civil servants' assessment of the revenue and expenditure of the organs of government as follows: legality, equality of all before the law, objectivity, transparency and openness, humanism, interaction of sub objectives of evaluation, professionalism. The principles of evaluation of employees of the organs of incomes and fees are considered and characterized, attention is paid to their normative content and the mechanism of their implementation.

It is concluded that the principles in the mechanism for assessing employees of the organs of income and fees determine certain patterns in the system of organization of service in the fiscal services, highlight the general provisions of the civil service in these organs, establish their organizational and legal ties.

Keywords: civil service; civil servants; civil service; personnel policy; evaluation; management; efficiency

Основные принципы оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих органов доходов и сборов в Украине

Олейник А. Н., Университет таможенного дела и финансов

В статье анализируются вопросы принципов оценивания государственных служащих органов доходов и сборов как основных, исходных идей, руководящих положений, используемых в процессе оценки служащих органов фискальной службы. Выяснено, что принципы являются важной составляющей прохождения государственной службы, и определение их содержания при оценке – один из основных факторов стабильной кадровой политики в системе органов фискальной службы.

Рассмотрен нормативный перечень принципов государственной службы, состоит из верховенства, законности, профессионализма, патриотизма, добропорядочности, эффективности, обеспечения равного доступа к государственной службе, политической беспристрастности, прозрачности, стабильности.

Определено, что перечень принципов оценивания содержится в «Типовом порядке проведения оценки результатов служебной деятельности государственных служащих» и состоит из принципов объективности, достоверности, доступности и прозрачности, взаимодействия и уважения достоинства. Однако указанный перечень принципов не охватывает всю процедуру оценки, поэтому мы предлагаем к принципам оценивания служащих органов доходов и сборов как производных от принципов государственной службы, включить следующие: законности, равенства всех перед законом, объективности, гласности и открытости, гуманизма, взаимодействия субъектов и объектов оценки, профессионализма. Рассмотрены и охарактеризованы принципы оценки служащих органов доходов и сборов, при этом обращается внимание на их нормативное содержание и механизм их реализации.

Сделан вывод, что принципы оценивания государственных служащих органов доходов и сборов определяют основные закономерности в системе организации службы в органах фискальной службы, общие положения прохождения государственной службы в этих органах, закрепляют их организационно-правовые связи.

Ключевые слова: государственная служба; государственные служащие; прохождение государственной службы; кадровая политика; оценивание; управление; эффективность

Постановка проблеми.

Оцінювання результатів діяльності державних службовців має відбуватися на основі принципів управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів проходження державної служби. Вимоги результативності, гласності, об'єктивності, прозорості, справедливості, професіоналізму є визначальними для проведення оцінювання, зокрема службовців органів доходів і зборів. Тому одним із важливих питань оцінювання державних службовців є принципи оцінювання, які визначають як сутність самої процедури оцінювання, так і її завдання та функції. Необхідно зазначити, що категорія принципів оцінювання, зокрема службовців органів доходів і зборів, у теорії управління, теорії адміністративного права і державної служби

є малодослідженою і нормативно частково визначеною, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання принципів оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Р. А. Калюжного, І. В. Копитової, О. Д. Крупчана, В. Я. Малиновського, Г. В. Осовської, О. В. Петришина, О. В. Слюсаренко, В. В. Цветкова, В. О. Шамрая, В. М. Шаповала, А. В. Шегди та ін.

Взагалі питання визначення принципів оцінювання державних службовців, зокрема й у службовців органів доходів і зборів, є малодослідженою, незважаючи на зацікавленість з боку науковців різної галузевої спрямованості. Крім того, опрацювання наукових

джерел та нормативно-правових актів дозволило нам ще раз переконатись у необхідності проведення досліджень у означеній сфері з метою системного визначення принципів оцінювання службовців органів доходів і зборів.

Мета дослідження.

Метою статті є дослідження принципів оцінювання службовців органів доходів і зборів як важливої складової проходження державної служби та визначення їх змісту під час оцінювання як визначального чинника стабільної кадрової політики в системі органів фіскальної служби.

Виклад основного матеріалу.

За змістом принципи державної служби являють собою орієнтири, певні засади з упорядкування громадських відносин, управління соціальними явищами і процесами. Вони забезпечують інтеграцію окремих видів управлінської діяльності в різних органах системи державного управління, взаємодію та спільну спрямованість на реалізацію поставлених цілей. На основі принципів державної служби організується сам процес адміністративного управління, тобто продумана й обґрунтована впорядкованість здійснення управлінських функцій, вибору методів, прийомів управлінського впливу [1; с. 29-30].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу», державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [2].

Крім законодавчо визначених принципів державної служби, під час визначення принципів оцінювання результатів діяльності державних службовців слід враховувати основні принципи сучасної кадрової політики, якими, на думку С. Е. Зелінського, мають бути:

- Соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення;

- професіоналізм;

- збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності;

- відповідальність держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю;

- взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем;

- безперервність навчання («навчання протягом життя») [3; с. 16].

Тому слушно зауважує Н. Т. Гончарук, що технологія оцінювання персоналу державної служби повинна ґрунтуватися на низці важливих принципів, які б могли гарантувати результативність оцінювання персоналу, а також оцінювати його:

- об'єктивно, тобто незалежно від будь-якої окремої думки чи судження;
- надійно, тобто відносно вільно від впливу ситуативних факторів;
- прозоро – з точки зору досяжності всіх матеріалів процедури оцінювання;
- законно – стосовно оформлення та узгодження результатів оцінювання;
- достовірно стосовно діяльності;
- з можливістю прогнозування ефективності подальшої роботи;
- комплексно, тобто оцінюватися не лише особисто, а й у взаємозв'язку з діяльністю організації взагалі [4; с. 35].

Існує думка у науковій літературі, що можна виділити кілька різних принципів, кожен з яких тією чи іншою мірою впливає на підбір і оцінку персоналу:

1) Меритократія. Це принцип, згідно з яким слід відбирати кращого кандидата і доручати кращу роботу найбільш кваліфікованому працівнику. Це система, коли при владі перебувають люди з найбільшими здібностями. Він вважається наріжним каменем раціонального підходу в сучасному управлінні персоналом.

2) Уникання ризику. Даний принцип припускає запобігання прийняття на роботу людей, які можуть становити ризик для організації: або внаслідок їх психологічної, або фізичної невідповідності роботі, або через недостатню кваліфікацію для відповідності стандартам професії у довгостроковій перспективі.

3) Зайнятість і можливість кар'єрного зростання. Згідно з цим принципом професійна діяльність є головним способом побудови кар'єри. Внаслідок цього підбір має сприяти справедливому розподілу зайнятості і кар'єрних можливостей серед службовців. Як такий цей принцип може розглядатися як протилежність меритократії.

4) Рівні шанси. Цей принцип, що відображає процедурну справедливість, має на

увазі, що процедури підбору та оцінки повинні бути вільні від упередженості та дискримінації.

5) Двобічність. Даний принцип вважає підбір як предмет відносин двох сторін – роботодавця і кандидата. При цьому мається на увазі високий ступінь відкритості, можливість висловлювати невдоволення та наявність процедур вирішення спірних питань і корекції неправильних рішень.

6) Залученість. Цей принцип підкреслює інтереси інших сторін, крім роботодавців і кандидатів. Наприклад, потенційні колеги та підлеглі або співробітники суміжних департаментів можуть бути членами комітетів із підбору персоналу [3; с. 43-44].

На думку В. Т. Шатун, оцінювання повинно сприяти вдосконаленню процесу управління людськими ресурсами, плануванню та організації діяльності органу, виявленню організаційних проблем та оперативного реагування на них, поліпшенню добору кадрів, визначенню їх потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку, плануванню кар'єри. Головними принципами оцінювання слід вважати:

- послідовне застосування на всіх рівнях, єдність підходів на рівні державного органу та в цілому;
- справедливість процесу оцінювання;
- оцінювання і керівників, і спеціалістів на основі однакових принципів;
- оцінювання – зв'язок зі стратегічними цілями уряду та відомства;
- далекоглядність – урахування майбутніх потреб державного органу в людських ресурсах та можливостей розвитку й кар'єрного зростання для працівників державних службовців;
- об'єктивність, нейтральність, політична незаангажованість;
- використання вимірюваних показників оцінювання діяльності;
- прозорість, зрозумілість процесу та критеріїв оцінювання для всіх учасників;
- регулярність оцінювання – щорічно;
- постійний відкритий діалог між безпосереднім керівником та підлеглим щодо планів та результатів діяльності;
- відповідальність керівників за надання підтримки та необхідних інструментів

підпорядкованим їм державним службовцям для сприяння результативній діяльності;

- повага до гідності державного службовця;
- оцінювання не заради покарання, а задля вдосконалення діяльності;
- обмежений доступ до інформації про результати оцінювання [5; с. 125].

У загальнотеоретичній літературі під принципами розуміються основні вихідні ідеї, керівні положення, правила, настанови, норми діяльності, які закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя та закріплені в нормах права.

Нормативний перелік принципів оцінювання міститься у «Типовому порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», відповідно до якого оцінювання проводиться з дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності [6]. Проте, на наш погляд, перше закріплення на нормативному рівні принципів оцінювання щодо державних службовців є достатньо поверхневим та не охоплює всю процедуру оцінювання, тому ми пропонуємо до принципів оцінювання службовців органів доходів і зборів як похідних від принципів державної служби включити наступні:

1. принцип законності полягає в обов'язковому виконанні законів, підзаконних правових актів усіма без винятку учасниками процесу оцінювання, що передбачені законодавством. Законність обов'язкова для всіх гілок влади та інших державних та недержавних структур і громадян, а також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію конституційних прав громадян.

Даний принцип є визначальним, він має велике значення для функціонування будь-якої соціальної системи, особливо для системи органів державної служби, які виступають основним джерелом здійснення публічно-правових повноважень. Зазначений принцип є визначальним та головним, він має суттєве значення для функціонування органів державної влади, зокрема для системи органів доходів і зборів, оскільки посадові особи митниць, як державні службовці, повинні не-

ухильно дотримуватися вимог норм митного законодавства, не можуть порушувати його приписи, зобов'язані діяти в межах своїх повноважень – це їх конституційний обов'язок. Принцип законності, що спрямований на викорінювання свавілля й уседозволеності поширюється на діяльність всіх посадових осіб органів доходів і зборів під час виконання своїх повсякденних посадових обов'язків.

У Митному кодексі України законодавцем прямо у назвах статей вживається термін «законність», зокрема ст. 466 «Забезпечення законності у разі застосування адміністративних стягнень до порушників митних правил», ст. 530 «Перевірка законності та обґрунтованості постанови у справі про порушення митних правил», проте в інших статтях зазначений принцип впливає з їх змісту.

2) принцип рівності всіх громадян перед законом визначає перш за все те, що кожен службовець органів доходів і зборів, незалежно від займаної посади та політичної орієнтації, повинен мати рівні умови та визначену процедуру проходження оцінювання. Вплив керівників та інших осіб у проведенні процедури оцінювання повинен бути законодавчо визначеним та не впливати на загальний процес оцінювання.

3) принцип об'єктивності, згідно з яким висновки органу чи посадової особи по кожному факту проведення оцінювання повинні ґрунтуватися на фактах реально існуючої дійсності і спиратися на суворо визначені критерії та показники діяльності службовця органів доходів і зборів. Під час проведення оцінювання повинна бути дотримана процедура та результати оцінювання, а спірні питання повинні бути об'єктивно з'ясовані та доведені до оцінюваного, тому рішення, що приймається у результаті оцінювання, повинно бути справедливим і правильним. Зазначений принцип передбачає встановлення, аналіз та оцінку реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованих рішень щодо прийняття та подальшого проходження державної служби. Існування цього принципу обумовлено завданнями щодо організації найбільш доцільної, оптимальної та заснованої на законі діяльності митних органів, а також завданнями щодо реалізації прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання та їх охорони [7; с. 110].

4) принцип гласності і відкритості, крім інформування громадськості про результати проведеного оцінювання, передбачає й відкрите ухвалення рішення щодо оцінки службовця органів доходів і зборів та ознайомлення його із можливістю його оскарження.

5) принцип гуманізму передбачає всебічний захист прав та свобод громадян під час здійснення оцінювання. Гуманізм є одним з основоположних принципів, оскільки Конституція України визнає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [8]. Цей принцип виражає систему поглядів, що визнають цінність людини як особистості, її права на повноцінний розвиток, що є бажаною нормою відносин між людьми у державній службі та в цивілізованому суспільстві.

6) принцип взаємодії суб'єктів оцінювання, що полягає в спільних узгоджених діях, здійсненні комплексних заходів державних та недержавних органів, установ та окремих громадян, спрямованих на протидію порушенням антикорупційного законодавства. Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не тільки у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але й у зовнішніх її функціях [9, с. 298].

7) Одним з основоположних принципів державної служби є принцип професіоналізму. Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності.

Стосовно державної служби в органах доходів і зборів професіоналізм – це, передусім, здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень.

Принцип професіоналізму полягає в тому, що державний службовець виконує свої посадові обов'язки на професійній основі, тобто ви-

конує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Оскільки обов'язки посад державних службовців мають певну фахову спрямованість, то службовець органів доходів і зборів повинен мати відповідну освіту за спеціальністю, згідно з вимогами профілю професійної компетентності посади. Професіоналізм службовця органів фіскальної служби покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність державної служби, постійну готовність до підготовки та реалізації рішень із складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Принцип професіоналізму державних службовців є провідною засадою при організації та функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з провідних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, а й необхідна правова вимога, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень. Реалізація принципу професіоналізму потребує, насамперед, постійного професійного розвитку персоналу державної служби, що має забезпечуватися активним функціонуванням, високим ступенем організації та науково-методичного керівництва системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Їх навчання можна розглядати як довгостроковий процес, складний за змістом, динамічний залежно від соціально-економічного стану держави, що має здійснюватися диференційовано з огляду на професійні обов'язки та повноваження державних службовців відповідно до цілей і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування [1; с. 33].

Система запропонованих принципів не має вичерпного характеру, тому в даній статті була спроба проаналізувати найбільш суттєві та основні принципи, які є необхідною передумовою підвищення ефективності оцінювання службовців органів доходів і зборів, що й обумовлює стабільність кадрової політики.

Висновки.

Отже, принципи оцінювання службовців в органах доходів і зборів охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші сторони, з яких складається зміст державної служби. Крім того, зазначені принципи визначають певні закономірності в системі організації служби в орга-

нах доходів і зборів, висвітлюють загальні зв'язки, обумовлюють цінність та значущість проходження державної служби, закріплюють її організаційно-правові зв'язки, обумовлюють цінність та значущість правовідносин, пов'язаних із державною службою.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Державна служба / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. – Київ; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
2. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – ст. 43.
3. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців / С. Е. Зелінський. – Київ: НАДУ, 2016. – 296 с.
4. Гончарук Н. Т. Оцінювання керівного персоналу державної служби України / Н. Т. Гончарук // Вісник Академії державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 34-38.
5. Шатун В. Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду / В. Т. Шатун // Наукові праці. Державне управління. – Т. 235. – Вип. 223. – С. 117-127.
6. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців // Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. – № 640.
7. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів: проблеми теорії та практики / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2007. – 290с.
8. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Сущенко В. Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: Монографічне дослідження / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
10. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. – Одеса: Фенікс, 2013. – 438 с.

REFERENCES

1. Kovbasiuk, Yu.V., Obolenskyi, O.Yu., & Serohin, S.M. et all. (Eds.). (2012). Derzhavna sluzhba [Public service]. Kyiv; Odesa: NADU [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy [On state service: Law of Ukraine]. (2016). Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 4, art. 43 [in Ukrainian].
3. Zelinskyi, S.E. (2016). Teoretyko-metodolohichni zasady kompleksnoho otsiniuvannia derzhavnykh sluzhbovtziv [Theoretical and methodological foundations of a comprehensive assessment of public servants]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Honcharuk, N.T. (2007). Otsiniuvannia kerivnoho personalu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Evaluation management staff of the state service of Ukraine]. Visnyk Akademii derzhavnoi sluzhby Ukrainy, 3, 34-38 [in Ukrainian].
5. Shatun, V.T. Otsiniuvannia ta atestatsiia derzhavnykh sluzhbovtziv u rusli yevropeiskoho i svitovoho trendu [Evaluation and certification of public servants in line with the European and global trend]. Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia, 235 (223), 117-127 [in Ukrainian].
6. Typovyi poriadok provedennia otsiniuvannia rezultativ sluzhbovoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv [The standard order of evaluation of performance of civil servants]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 serpnia 2017 r. № 640 [in Ukrainian].
7. Pryimachenko, D.V. (2007). Administratyvna diialnist mytnykh orhaniv: problemy teorii ta praktyky [Administrative activities of customs authorities: problems of theory and practice]. Dnipropetrovsk: Akademiia mytnoi sluzhby Ukrainy [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine of 28.06.1996]. (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30, Art. 141 [in Ukrainian].
9. Sushchenko, V.D., Smyrnov, A.M., Kovalenko, O.I., & Smyrnov, A.A. (1999). Orhanizatsiia upravlinnia personalom v orhanakh vnutrishnikh sprav [The Organization of personnel management in the bodies of internal Affairs]. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav Ukrainy [in Ukrainian].
10. Kivalov, S.V., & Bila-Tiunovf, L.R. (Eds.). (2013). Derzhavna sluzhba v Ukraini: teoretyko-pravova kharakterystyka u konteksti reformuvannia zakonodavstva [Public service in Ukraine: theoretical and legal characteristic in the context of law reform]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].

Олійник Аліна Миколаївна

Аспірант

Університет митної справи та фінансів

49000, м.Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4

Olijnyk Alina

Postgraduate student

University of Customs and Finance

2/4, Volodymyr Vernadsky St., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: Kuvakin_sv@mail.ru

Цитування: Олійник А. М. Основні принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів в Україні / А. М. Олійник // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 73-79.

Citation: Olijnyk, A.M. (2018). Osnovni pryntsypy otsiniuvannia rezultativ sluzhbovoi diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv orhaniv dokhodiv i zboriv v Ukraini [Principles in the mechanism of assessment of employees of the organs of incomes and charges]. *Public administration aspects*, 6 (9), 73-79.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 23.09.2018

Механізми впливу інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави у соціальній і демографічній сферах: світовий досвід

Акімова Л. М., Національний університет водного господарства та природокористування

В даній статті автором виявлено, що в сучасному світі національні держави функціонують в умовах високої невизначеності, нерівноважності та ризику, що підвищує актуальність і роль безпекової складової в державному управлінні. Встановлено, що забезпечення економічної безпеки є одним із фундаментальних критеріїв ефективності держави як суб'єкта соціальних відносин, оскільки саме в економічній системі створюється необхідна матеріальна основа для соціального й демографічного розвитку країни. В свою чергу з'ясовано, що соціальна та демографічна сфери є критично важливими для економічного розвитку, тому що саме в них відбувається відтворення людського й соціального капіталу. За результатами аналізу даних міжнародних індексів, які відображають економічні позиції України серед країн світу з'ясовано та доведено, що вплив основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку країни є позитивним у сфері освіти і професійної підготовки та негативним – у сферах ринку праці, свободи бізнесу, здоров'я і безпеки.

Ключові слова: державне регулювання; економічна безпека; соціальна сфера; демографічна сфера; державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії; соціальні норми і нормативи

Mechanisms of the influence state regulation on economic security of the state in social and demographic spheres: world experience

Akimova L. M., National University of Water and Environmental Engineering

In this article, the author revealed that in the modern world, national states function in conditions of high uncertainty, disequilibrium and risk, which increases the relevance and role of the security component in public administration. It is established that ensuring economic security is one of the fundamental criteria for the effectiveness of the state as a subject of social relations, since in the economic system a necessary material basis is created for the social and demographic development of the country. In turn, it is clarified that the social and demographic spheres are critically important for economic development as sources of reproduction of human and social capital. Based on the results of the analysis of data from international indices that reflect Ukraine's economic position among the countries of the world, it has been clarified and proven that the influence of the main instruments of state regulation on the country's economic security is positive in the sphere of education and vocational training and negative in the areas of the labor market, freedom of business, health and security.

The state has a low level of stability, which is most influenced by indicators of the social state of society and cohesion policy related to the functioning of the security apparatus, the presence of a split in the elite in society, social policies for vulnerable groups, in particular internally displaced persons, external intervention. In general, the influence of the main instruments of state regulation on the economic security of the country can be considered positive in the sphere of education and training and negative in the labor market, freedom of business, health and safety.

Existing international databases allow only relative dynamic characteristics of the influence of state regulation instruments on economic security in the social and demographic spheres. Taking this into account, the prospects for further scientific research encompass the development of theoretical and methodological bases for assessing the impact of certain instruments of state regulation of economic security in the social and demographic spheres for the benefit of society and economic growth.

Keywords: state regulation; economic safety; social sphere; demographic sphere; state social standards and state social guarantees; social norms

Механізми впливу інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави в соціальній і демографічній сферах: світовий досвід

Акімова Л. Н., Національний університет водного господарства та природокористування

В даній статті автором виявлено, що в сучасному світі національні держави функціонують в умовах високої неопределенності, нерівновесності та ризику, що підвищує актуальність і роль складової безпеки в державному управлінні. Встановлено, що забезпечення економічної безпеки є одним з фундаментальних критеріїв ефективності держави як суб'єкта соціальних відносин, оскільки в економічній системі створюється необхідна матеріальна основа для соціального та демографічного розвитку країни. В свою чергу виявлено, що соціальна та демографічна сфери є критично важливими для економічного розвитку як джерела виробництва людського та соціального капіталу. На основі результатів аналізу даних міжнародних індексів, які відображають економічні позиції України серед країн світу, встановлено і доведено, що вплив основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку країни є позитивним в сфері освіти та професійної підготовки та негативним – в сферах ринку праці, свободи бізнесу, здоров'я та безпеки.

Ключові слова: державне регулювання; економічна безпека; соціальна сфера; демографічна сфера; державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії; соціальні норми та нормативи

Постановка проблеми.

Складні соціальні системи, до яких належать національні держави, в сучасному світі функціонують в умовах високої невизначеності, нерівновесності та ризику, що підвищує актуальність і роль безпеки складової в державному управлінні. Забезпечення економічної безпеки є одним з фундаментальних критеріїв ефективності держави як суб'єкта соціальних відносин, оскільки саме в економічній системі створюється необхідна матеріальна основа для соціального та демографічного розвитку країни. В свою чергу соціальна та демографічна сфери мають критично важливе значення для економічного розвитку, тому що саме в них відбувається відтворення людського та соціального капіталу. Формування модерної ризик-орієнтованої моделі державного управління як відкритої, динамічної соціальної системи, здатної ефективно реагувати на екстернальні та інтернальні виклики, підвищує актуальність дослідження впливу основних інструментів державного регулювання соціальної та демографічної сфери на економічну безпеку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Доцільність і межі застосування інструментів державного регулювання є предме-

том наукової дискусії основних фундаментальних шкіл економічної теорії у діапазоні від повного невтручання держави в ринкову економіку у представників класичної економічної теорії А. Смита (Smith A.), Т. Мальтуса (Malthus T), Д. Рикардо (Ricardo D.), Дж. Мілля (Mill J.) до помірного непрямого державного регулювання грошової сфери у послідовників монетаризму М. Фрідмана (Friedman M.) та апології безпосереднього державного втручання у Дж. Кейнса (Keynes J.), П. Самуельсона (Samuelson P), Дж. Гікса (Hicks, J.) та ін.

Проблема безпеки набула сучасного змісту в дослідженнях У. Бека (Beck U.) [1] та Е. Гідденса (Giddens E.) [2], присвячених обґрунтуванню концепції суспільства ризику. Теоретичні і практичні аспекти економічної безпеки висвітлені в роботах українських вчених В. Шлемка та І. Бінька [3], Я. Жаліла [4], О. Власюка [5], О. Богми [6] та ін. Розробкою методичних і концептуальних засад оцінювання економічної безпеки займаються Ю. Харазішвілі та Є. Дронь [7], А. Сухоруків [8], І. Яремко [9]. Аналізу соціальних аспектів економічної безпеки присвячені роботи О. Ковалю [10], О. Новікової [11], дослідженням у сфері демографічної безпеки – І. Цвігун [12], О. Хомин [13].

В країнах Центральної та Східної Європи і на пострадянському просторі проблематика економічної безпеки держави розробляється в рамках нових синтетичних напрямів наукових досліджень – сек'юритології (Securitology) [14], парадигма якої ґрунтується на оцінці впливу чинників загрози, вразливості та стійкості об'єкта, а також екосистеми (Economic Security of State) [15], в основі якого – дослідження економічної безпеки як інтегральної категорії. Водночас, вплив інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави у соціальній та демографічній сферах дотепер залишається недостатньо дослідженим.

Актуальність. Соціальна і демографічна сфери відіграють вирішальне значення в сучасному світі, де основою економічного зростання стає підвищення ролі людини як найбільш важливого активу й чинника соціального прогресу. Економічне зростання перетворюється з мети на засіб забезпечення підвищення якості життя, економічного й соціального розвитку людини, сім'ї та суспільства [16, с. 96]. Відтак, людський розвиток набуває пріоритетного значення в системі національної безпеки та державного управління.

Метою дослідження є аналіз впливу основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави у соціальній і демографічній сферах.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Семантичне та лінгвістичне значення терміну «безпека» (лат. *securitas* – без турботи, страху, гр. *ασφάλεια* – володіти ситуацією) поєднує в собі свободу чи захист від небезпеки або тривоги, а також заходи, вжиті для гарантування безпеки країни, особи, цінності [17, с. 1062]. Поняття безпеки в загальному сенсі є синтетичною міждисциплінарною категорією [18, с. 19]. Зазвичай його пов'язують з ризиком, небезпекою, загрозою та співвідносять з певним об'єктом – технічною системою, людиною, суспільством, державою тощо [19, с. 91]. За визначенням Енциклопедії сучасної України, безпека – це рівень захищеності життєво важливих інтересів людини, а також суспільства, держави, довкілля від реальних або потенційних за-

гроз, що їх створюють антропогенні чи природні чинники. Розрізняють воєнну, екологічну, економічну, інформаційну, пожежну, політичну, продовольчу, радіаційну, соціальну, технічну, транспортну, фінансову, ядерну безпеку [20]. В практиці державного управління економічна безпека виступає видовою складовою, фундаментом і матеріальною основою національної безпеки як політологічної категорії [18, с. 19, 24].

Державне управління в широкому сенсі являє собою практичний, організаційний та регуляторний вплив держави на життєдіяльність суспільства і громадян [21, с. 62]. З огляду на це регулювання, як одна з базових функцій управління, має органічний зв'язок із державним управлінням, широке розуміння якого сформувалось під впливом загальної теорії соціального управління [22, с. 12, 23, с. 29]. Державне регулювання економіки відбувається шляхом реалізації економічної політики та є способом впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру для підтримання нормальних умов функціонування ринкового механізму, а відтак і економічної безпеки.

Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [24, с. 1-2] визначають економічну безпеку як стан національної економіки, що дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі й характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання. Складовими економічної безпеки є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки. Згідно з цим документом, демографічна безпека – це стан захищеності держави, суспільства та ринку праці від демографічних загроз, за якого забезпечується розвиток України з урахуванням сукупності збалансованих демографічних інтересів держави, суспільства й особистості відповідно до конституційних прав громадян України. Соціальна безпека – це стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі,

рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни.

Забезпечення економічної безпеки країни в соціальній та демографічній сферах безпосередньо пов'язано зі станом її людського й, зокрема, трудового потенціалу. Інструменти державного регулювання щодо забезпечення економічної безпеки у соціальній і демографічній сферах дозволяють здійснювати вплив на працю як головний економічний ресурс, а також на рівень та якість життя населення. Вони застосовуються для перерозподілу доходів, встановлення державою соціальних стандартів, надання членам суспільства соціальних гарантій, пільг та допомоги.

Згідно із Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (від 05.10.2000 № 2017-III), державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на підставі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. Базовим державним соціальним стандартом є встановлений законом прожитковий мінімум, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти

у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я й освіти. До основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат.

У 2013 році Мінекономрозвитку запровадив розрахунок інтегрального індексу економічної безпеки за дев'ятьма середньозваженими субіндексами (складовими економічної безпеки), зокрема для демографічної й соціальної безпеки [24]. Отримані в результаті розрахунку інтегрального індексу за більш ніж 130 показниками (стимуляторами – S і дестимуляторами – D) рівні економічної безпеки та її окремих складових пропонувалося оцінювати за шкалою: 0-19% – критичний рівень; 20-39% – небезпечний рівень; 40-59% – незадовільний рівень; 60-79% – задовільний рівень; 80-100% – оптимальний рівень [6, с. 12]. У 2011–2014 роках в Україні загальний показник економічної безпеки та показник демографічної безпеки мали незадовільний рівень, а показник соціальної безпеки знаходився на задовільному рівні лише у 2012–2013 роках (рис. 1).

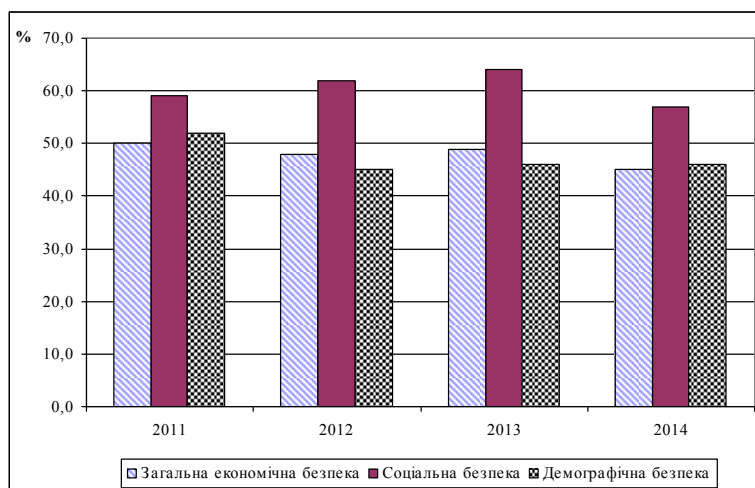


Рис. 1. Динаміка рівнів економічної, соціальної та демографічної безпеки України, 2011-2014 рр.
Джерело: [6, с. 12].

Мінекономрозвитку мало здійснювати розрахунки рівня економічної безпеки двічі на рік, однак зараз інформація щодо рівня економічної безпеки України у відкритому доступі відсутня. Тому вплив основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку країни в соціальній та демографічній сферах можна оцінити лише на основі даних найбільш відомих міжнародних рейтингів, що відображають економічні позиції України у порівнянні з іншими країнами. До них належать:

Індекс глобальної конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index, World Economic Forum) – визначає рівень продуктивності країни, зокрема в сфері здоров'я, освіти та ефективності ринку праці [25];

Індекс економічної свободи (Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation та the Wall Street Journal) – показує рівень лібералізації взаємодії держави та бізнесу за складовими: верховенство права (захист прав власності, свобода від корупції); обме-

ження уряду (фіскальна свобода, державні витрати); регуляторна ефективність (свобода бізнесу, праці та капіталу); відкритість ринків (свобода торгівлі, інвестицій і фінансова свобода) [26].

Індекс процвітання (Legatum Prosperity Index, The Legatum Institute) – оцінює світове багатство і благополуччя в сфері економіки, підприємництва, державного управління, освіти, здоров'я, безпеки, особистих свобод та соціального капіталу [27];

Індекс людського розвитку (Human Development Index, United Nations) – охоплює: довголіття і здоров'я (очікувана тривалість життя); здатність отримувати знання (середня та очікувана тривалість навчання); здатність досягнути гідного рівня життя (валовий національний дохід (ВНД) на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) в дол. США) [28, с. 1].

В останнє десятиріччя загальний бал Індексу глобальної конкурентоспроможності залишається на рівні близько 4 балів (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка Індексу глобальної конкурентоспроможності, Україна, 2008-2018 рр., бали

Індикатори	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Індекс глобальної конкурентоспроможності	4,1	4,0	3,9	4,0	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,1
<i>зокрема:</i>										
здоров'я та початкова освіта	5,6	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	6,1	6,1	6,0	6,0
вища освіта і професійна підготовка	4,5	4,4	4,6	4,6	4,7	4,7	4,9	5,0	5,1	5,1
ефективність ринку праці	4,5	4,6	3,5	4,4	4,4	4,2	4,1	4,3	4,2	4,0

Джерело: [25].

Це свідчить, що Україна перебуває на переході від стадії, коли економічне зростання залежить від основних чинників виробництва (некваліфікованої робочої сили та природних ресурсів), до стадії, за якої воно забезпечується за рахунок підвищення ефективності виробництва. За складовими здоров'я та освіти рівень конкурентоспроможності підвищується, що свідчить про позитивний вплив інструментів державного

регулювання у цій сфері. Натомість ефективність ринку праці має негативну динаміку.

В економічно вільних суспільствах уряд забезпечує свободу переміщення праці, капіталу і товарів, утримується від примусу й тиску на ці свободи та втручається лише у разі необхідності збереження і функціонування держави. Індекс економічної свободи поєднує кількісні та якісні показники і розраховується як середнє арифметичне значення 10 субін-

дексів часткових економічних свобод, що оцінюються за шкалою від 0 (мінімальна свобода) до 100 (максимальна свобода). Країни за цим індексом поділяються на групи: вільні (80-100 балів); загалом вільні (70-79,9 балів); помірно вільні (60-69,9 балів); загалом невільні (50-59,9 балів); деспотичні (0-49,9 балів)

[29]. Динаміка Індексу економічної свободи для України має тенденцію до погіршення – у 2005–2008 роках Україна належала до групи загалом невільних країн, у 2009–2017 роках – перейшла до групи деспотичних країн і лише в 2018 році повернулася до рівня, трохи вищого за показник 2007 р. (табл. 2).

Таблиця 2. Динаміка Індексу економічної свободи, Україна, 2005-2018 рр., бали

Індикатори	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Індекс економічної свободи	55,8	54,4	51,5	51,0	48,8	46,4	45,8
<i>зокрема:</i>							
свобода бізнесу	55,0	43,1	43,6	44,4	40,5	38,7	47,1
свобода капіталу	76,2	72,9	68,4	69,9	68,1	61,2	63,2
свобода праці	55,8	53,2	52,8	53,1	52,4	57,7	50,0

Індикатори	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Індекс економічної свободи	46,1	46,3	49,3	46,9	46,8	48,1	51,9
<i>зокрема:</i>							
свобода бізнесу	46,2	47,6	59,8	59,3	56,8	62,1	62,7
свобода капіталу	67,7	71,0	78,7	78,6	66,9	47,4	60,1
свобода праці	51,2	49,9	49,8	48,2	47,9	48,8	52,8

Джерело: [26].

За компонентом свободи бізнесу в 2005 і 2014–2016 роках Україна належала до загалом невільних країн, у 2006–2013 роках – до деспотичних країн і лише в останні два роки увійшла до групи помірно вільних країн. Свобода капіталу має більш високі оцінки – за цим показником Україна в 2005–2006 і 2013-2015 роках належала до загалом вільних країн, у 2007–2012, 2016 і 2018 роках – до помірно вільних країн і лише у 2017 році потрапила до групи деспотичних країн. За компонентом свободи праці в 2005–2012 роках Україна входила до групи загалом невільних країн, а в 2013–2017 роках – до групи деспотичних країн і в 2018 році повернулася до групи загалом невільних країн.

В період 2005–2018 років загальний Індекс економічної свободи, а також субіндек-

си свободи капіталу і праці зменшилися, тоді як за складовою свободи бізнесу відбулося збільшення показника. Отже інструменти державного регулювання у сфері бізнесу є більш впливовими у порівнянні з інструментами державного регулювання праці та капіталу.

Індекс процвітання розраховується на основі більш ніж 100 різнозважених об'єктивних та суб'єктивних показників, отриманих за результатами академічних досліджень, аналітичних звітів та соціологічних опитувань, згрупованих за 9-ма субіндексами. Перші місця в рейтингу посідають найбільш заможні та благополучні країни. У період 2009–2017 років позиція України в рейтингу країн за Індексом процвітання погіршилась майже вдвічі (табл. 3).

Таблиця 3. Динаміка Індексу процвітання, Україна, 2009-2017 рр., місце в рейтингу

Індикатори	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Індекс процвітання	61	69	74	71	64	63	70	107	112
<i>зокрема:</i>									
економіка	60	96	105	110	72	70	127	85	84
підприємництво	59	73	62	64	61	57	52	97	102
державне управління	92	98	99	121	121	121	120	128	130
освіта	32	40	44	29	31	42	37	45	48
здоров'я	67	48	59	69	86	77	79	111	135
безпека	69	58	56	56	55	54	54	134	135
персональні свободи	68	71	98	108	107	103	91	93	95
соціальний капітал	89	73	37	58	36	40	41	135	115

Джерело: [27].

При цьому найбільш значне падіння відбулося в 2016–2017 роках. Динаміка рейтингів за економічною складовою відображає вплив фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, наслідки якої практично вдалося подолати до 2013 року, а також воєнної агресії Росії на сході України, що найбільше проявився у 2015 році. За складовими підприємництва і безпеки до 2015 року відзначалась незначна позитивна динаміка, однак у 2016–2017 роках ситуація істотно погіршилась.

За складовою державного управління ситуація погіршувалась протягом 2009–2017 років. У сфері освіти відзначалась слабка негативна динаміка, в сфері охорони здоров'я ситуація помітно погіршується з 2010 року. Загалом негативним є також стан за складовою персональних свобод. У сфері соціального капіталу в цілому позитивна динаміка в 2009–2015 роках була перервана різким погіршенням ситуації в 2016–2017 роках.

За значеннями Індексу людського розвитку (ІЛР) виділяють групи країн, які мають дуже високий, високий, середній і низький рівень людського розвитку. Україна належить до країн з високим рівнем людського розвитку та має позитивну динаміку цього індикатора з 1996 року, коли припинилося його падіння, спричинене розпадом СРСР на рубежі 1990-х років. Водночас аналіз даних за окремими індикаторами – складовими ІЛР України показує, що в період 2010–2015 років Україна мала перевищення середніх значень для країн з високим рівнем людського розвитку і країн Європи і Центральної

Азії (ЄЦА) лише за індикаторами освітньої складової ІЛР – середньою та очікуваною тривалістю навчання, при цьому істотно відставала за індикаторами очікуваної тривалості життя при народженні й розміру ВНД на 1 особу в дол. США за ПКС (табл. 4).

З 2005 року Фондом миру (The Fund for Peace) розраховується інтегральний Індекс недієздатності держави (Fragile States Index, FSI, до 2014 року – Failed States Index). Метою складання рейтингу за цим індексом є аналіз здатності держав контролювати цілісність власної території, політичну, демографічну, економічну та соціальну ситуацію в країні.

FSI розраховується за сумою значень дванадцяти індикаторів, об'єднаних у чотири групи: політика згуртованості (С1 – апарат безпеки, С2 – розкол еліт, С3 – вразливі групи населення), економічні (Е1 – економічний спад, Е2 – нерівномірний економічний розвиток, Е3 – «відплив» людей і мізків), політичні (Р1 – легітимність держави, Р2 – державне управління, Р3 – права людини і верховенство права), соціальні та крос-культурні індикатори (S1 – демографічне навантаження, S2 – біженці та внутрішньо переміщені особи, X1 – зовнішня інтервенція) [31]. Кожен з індикаторів оцінюється за 10-ти бальною шкалою, де 0 – найбільша спроможність, 10 – найменша спроможність. Більш високе значення FSI означає меншу спроможність держави. Динаміка FSI характеризує зміну ризиків (інтегрального або кумулятивного та часткових), а відтак, і стану безпеки держави [16, с. 99].

Таблиця 4. Динаміка Індексу людського розвитку та його складових, Україна і відповідні групи країн, 2010-2015 рр.

Країни	ІЛР	Очікувана тривалість життя при народженні, років	Середня тривалість навчання, років	Очікувана тривалість навчання, років	ВНД на 1 особу, дол. США за ПКС
2010					
<i>Україна</i>	<i>0,734</i>	<i>68,6</i>	<i>11,3</i>	<i>14,6</i>	<i>6535</i>
Країни з високим ІЛР	0,717	72,6	8,3	13,8	12286
Країни ЄЦА	0,702	69,5	9,2	13,6	11462
2011					
<i>Україна</i>	<i>0,739</i>	<i>68,5</i>	<i>11,3</i>	<i>14,7</i>	<i>6175</i>
Країни з високим ІЛР	0,741	73,1	8,5	13,6	11579
Країни ЄЦА	0,751	71,3	9,7	13,4	12004
2012					
<i>Україна</i>	<i>0,744</i>	<i>68,8</i>	<i>11,3</i>	<i>14,8</i>	<i>6428</i>
Країни з високим ІЛР	0,758	73,4	8,8	13,9	11501
Країни ЄЦА	0,771	71,5	10,4	13,7	12243
2013					
<i>Україна</i>	<i>0,746</i>	<i>68,5</i>	<i>11,3</i>	<i>15,1</i>	<i>8215</i>
Країни з високим ІЛР	0,735	74,5	8,1	13,4	13231
Країни ЄЦА	0,738	71,3	9,6	13,6	12415
2014					
<i>Україна</i>	<i>0,748</i>	<i>71,0</i>	<i>11,3</i>	<i>15,1</i>	<i>8178</i>
Країни з високим ІЛР	0,744	75,1	8,2	13,6	13961
Країни ЄЦА	0,748	72,3	10,0	13,6	12791
2015					
<i>Україна</i>	<i>0,743</i>	<i>71,1</i>	<i>11,3</i>	<i>15,3</i>	<i>7361</i>
Країни з високим ІЛР	0,746	75,5	8,1	13,8	13844
Країни ЄЦА	0,756	72,6	10,3	13,9	12862

Джерело: [30].

Ранжування країн здійснюється за категоріями: нестабільні держави (FSI = 90,0–120,0); держави з низьким рівнем стабільності (FSI = 60,0–89,9); стабільні держави (FSI = 30,0–59,9); усталені держави (FSI = 0,0–29,9). Україна належить до групи країн з низьким рівнем стабільності держави. Динаміка FSI в період 2006-2013 років була позитивною, після чого в 2014–2015 роках мало місце погіршення ситуації, пов'язане з початком військової агресії Російської Федерації на Донбасі. В 2016–2018 роках тен-

денція до покращення дієздатності держави відновилася і значення FSI повернулось до рівня 2006 року (рис. 2).

В 2007–2018 роках демографічне навантаження (чисельність і розподіл населення, доступ до ресурсів, стан навколишнього та життєвого середовища) мало вплив на дієздатність держави у межах близько 10% (табл. 5).

Протягом 2007–2016 років частка цієї складової в структурі FSI стабільно зменшувалась, але в останні два роки вона збіль-

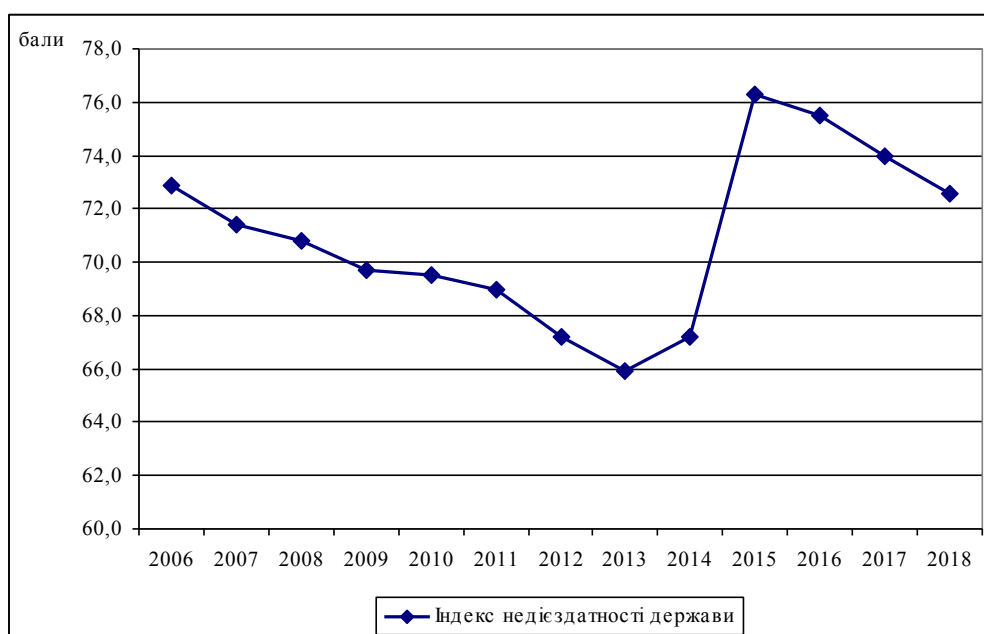


Рис. 2. Динаміка Індексу неієздатності держави, Україна, 2006-2018 рр., бали

Джерело: [32].

Таблиця 5. Структура Індексу неієздатності держави, за групами індикаторів, Україна, 2007-2018 рр., %

Індикатори	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Індекс неієздатності держави	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>зокрема:</i>						
демографічне навантаження	9,1	9,2	8,8	8,1	7,7	7,4
інші соціальні індикатори і політика згуртованості	38,5	39,0	39,7	40,8	41,2	41,5
економічні індикатори	27,3	26,9	27,3	27,5	26,5	25,7
політичні індикатори	25,1	25,0	24,2	23,8	24,6	25,3

Індикатори	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Індекс неієздатності держави	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>зокрема:</i>						
демографічне навантаження	7,1	6,7	5,8	5,8	10,3	10,2
інші соціальні індикатори і політика згуртованості	42,1	42,9	48,4	47,4	43,4	43,3
економічні індикатори	24,8	23,6	21,6	22,3	21,9	21,2
політичні індикатори	25,9	26,8	24,2	24,5	24,5	25,3

шилась в 1,8 рази відносно рівня 2015 року. Вплив політичних та економічних індикаторів є відносно стабільним – їх частка в структурі FSI знаходиться в межах 20-30%, зі слабкою тенденцією до зменшення для

економічних індикаторів. Найбільший сумарний вплив на дієздатність держави мають індикатори соціального стану суспільства і політики згуртованості, частка яких у структурі FSI становить понад 40%, а в 2015–2016

роках вона майже досягала 50%, що пов'язано з масовим внутрішнім переміщенням населення з окупованих районів Донбасу та анексованої території АР Крим.

Висновки. Основними інструментами державного регулювання щодо забезпечення економічної безпеки у соціальній і демографічній сферах є державні соціальні стандарти – соціальні норми і нормативи, на базі яких визначаються державні соціальні гарантії в сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я й освіти.

За результатами аналізу даних міжнародних індексів, які відображають економічні позиції України серед країн світу, доведено, що вплив інструментів державного регулювання на загальний рівень конкурентоспроможності України є нейтральним унаслідок нівелювання позитивної динаміки в сфері освіти і професійної підготовки – негативною ситуацією щодо ефективності ринку праці. Інструменти державного регулювання в сфері бізнесу, капіталу та праці загалом є недостатньо ефективними, оскільки за Індексом економічної свободи Україна стабільно залишається в групі загалом невільних країн. Істотне погіршення позицій України в рейтингу за Індексом процвітання зумовлено негативною динамікою за складовими здоров'я та безпеки. Україна належить

до групи країн з високим рівнем людського розвитку за рахунок кращих показників рівня освіти, тоді як за показниками здоров'я та економічного добробуту значно відстає від середнього рівня для даної групи.

Держава має низький рівень стабільності, на який найбільший вплив мають індикатори соціального стану суспільства і політики згуртованості, пов'язані з функціонуванням апарату безпеки, наявністю розколу еліт у суспільстві, соціальною політикою щодо вразливих груп населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб, а також чинником зовнішньої інтервенції. Загалом вплив основних інструментів державного регулювання на економічну безпеку країни можна вважати позитивним у сфері освіти і професійної підготовки та негативним – у сфері ринку праці, свободи бізнесу, здоров'я і безпеки.

Наявні міжнародні бази даних дозволяють отримати лише відносні динамічні характеристики впливу інструментів державного регулювання на економічну безпеку в соціальній і демографічній сферах. З огляду на це перспективи подальших наукових досліджень охоплюватимуть розробку теоретичних і методичних засад оцінки впливу окремих інструментів державного регулювання економічної безпеки у соціальній і демографічній сферах на добробут суспільства та економічне зростання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – М.: Прогресс-традиция, 2000. – 384 с.
2. Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность / Э. Гидденс // Тезис. – 1994. – № 5. – С. 116-134.
3. Шлемко В. Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. – Київ: НІСД, 1997. – 144 с.
4. Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика / Я. А. Жаліло. – Київ: НІСД, 2003. – 368 с.
5. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О. С. Власюк. – Київ, 2008. – 48 с.
6. Богма О. С. Аналіз рівня економічної безпеки України за основними складовими / О. С. Богма // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 8 (част. 1). – С. 11-14.
7. Харазішвілі Ю. М. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі / Ю. М. Харазішвілі, Є. В. Дронь. – Київ: НІСД, 2014. – 117 с.
8. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня економічної безпеки України / За ред. А. І. Сухорукова. – Київ, 2003. – 64 с.
9. Яремко І. Формалізація оцінки економічної безпеки соціально-економічних систем: концептуальні засади і підходи / І. Яремко. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23255/1/41-276-280.pdf>
10. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір / О. П. Коваль. – Київ: НІСД, 2016. – 34 с.
11. Новикова О. Социальная безопасность в Украине: возможности человеческого развития / О. Новикова. – Saarbrücken: LAP LAMBERT, 2012. – 163 с.
12. Цвігун І. А. Демографічна безпека України та напрями її регулювання / І. А. Цвігун. – Кам'янець-Подільський: Видавель ПП Зволейко Д. Г., 2013. – 400 с.
13. Хомин О. Й. Методика розрахунку демографічної безпеки / О. Й. Хомин // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2010. – № 2. – С. 188-191.

14. Korchevska L. Origin of securitology as new economic science / L. Korchevska // Научні трудове на Русенския универси-тет. – 2014. – Т. 53, Серія 1.2. – С. 395-398.
15. Пастернак-Таранущенко Г. Економічна безпека держави. Введення до екосистейту / Г. Пастернак-Таранущенко // Вісник НАН України. – 1994. – № 5. – С. 23-28.
16. Новак І. М. Дослідження взаємозв'язку сталості людського розвитку і стабільності держави / І. М. Новак, Т. М. Калашнікова // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 3. – С. 94-107.
17. Oxford Advanced Learner's Dictionary. – Oxford, 1995. – Retrived from: <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/security>
18. Полтораков О. Реконцептуалізація поняття «безпека» в сучасному політико-політологічному дискурсі // Політичний менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 19-28.
19. Заплатинський В. М. Логіко-детермінантні підходи до розуміння поняття «Безпека» / В. М. Заплатинський // Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Фізичне виховання, спорт і здоров'я людини. – 2012. – Випуск 5. – С. 90-98.
20. Енциклопедія сучасної України. – 2014. – Режим доступу: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=41559
21. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л., 2004. – 584 с.
22. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
23. Білокур С. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. І. Білокур. – Одеса, 2015. – 194 с.
24. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ME131588.html
25. World Economic Forum. – Retrieved from: <https://www.weforum.org>
26. 2018 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation. – Retrieved from: <https://www.heritage.org/index/download>
27. Legatum Institute. – Retrieved from: www.prosperity.com
28. Труд во имя человеческого развития // Доклад о человеческом развитии 2015. Резюме. ПРООН. – Режим доступа: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf
29. Methodology for the 10 Economic Freedoms. – Retrieved from: http://www.heritage.org/Index/PDF/Index09_Methodology.pdf
30. Human Development Index. – Retrieved from: <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#>
31. Fragile States Index 2015. The Fund for Peace. – Retrieved from: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>
32. Global Data. Fragile States Index. The Fund for Peace. – Retrieved from: fundforpeace.org/fsi/data/

REFERENCES

1. Beck, U. (2000). *Obschestvo ryska. Na puty k druhomu modernu [Risk Society. Towards another modernity]*. Moscow: Progress-tradition [in Russian].
2. Giddens, E. (1994). Sud'ba, risk i bezopasnost' [Destiny, risk and security]. *Tezys*, 5, 116-134 [in Russian].
3. Shlemko, V.T., & Binko, I.F. (1997). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: sutnist' i napriamky zabezpechennia [Economic security of Ukraine: the essence and directions of the provision]*. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
4. Zhalilo, Ya. (2003). *Ekonomichna stratehiia derzhavy: teoriia, metodolohiia, praktyka [The economic strategy of the state: theory, methodology, practice]*. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
5. Vlasyuk, O.S. (2008). *Teoriia i praktyka ekonomichnoi bezpeky v systemi nauky pro ekonomiku [Theory and practice of economic security in the system of economics science]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Bogma, O.S. (2016). Analiz rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy za osnovnyimi skladovymi [Analysis of the level of economic security of Ukraine on the main components]. *Naukovy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu*, 8, 11-14 [in Ukrainian].
7. Harazishvili, Yu.M., & Drown, Ye.V. (2014). *Prohnozuvannia indyikatoriv, porohovykh znachen' ta rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy u seredn'ostrokovij perspektyvi [Forecasting of indicators, threshold values and level of economic security of Ukraine in the medium-term perspective]*. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
8. Sohorukov, A.I. (Ed.). (2003). *Metodychni rekomendatsii schodo otsinky rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Methodical recommendations for assessing the level of economic security of Ukraine]*. Kyiv: National Institute for International Security Problems [in Ukrainian].
9. Yaremko, I. *Formalizatsiia otsinky ekonomichnoi bezpeky sotsialno-ekonomichnykh system: kontseptualni zasady i pidkhody [Formalization of the assessment of economic security of socio-economic systems: conceptual foundations and approaches]*. Retrieved from: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23255/1/41-276-280.pdf> [in Ukrainian].
10. Koval, O.P. (2016). *Sotsial'na bezpeka: sutnist' ta vymir [Social security: essence and measurement]*. Kyiv [in Ukrainian].
11. Novikova, O. (2012). *Sotsyal'naia bezopasnost' v Ukrainy: vozmozhnosti chelovecheskoho razvytiia [Social security in Ukraine: human development opportunities]*. Saarbrücken: LAP LAMBERT [in Ukrainian].
12. Zvигun, I.A. (2013). *Demografichna bezpeka Ukrainy ta napriamy ii rehulivannia [Demographic security of Ukraine and directions of its regulation]*. Kamyanets-Podilsky [in Ukrainian].
13. Khomin, O.Y. (2010). *Metodyka rozrakhunku demografichnoi bezpeky [Method of calculation of demographic security]*. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*, 2, 188-191 [in Ukrainian].
14. Korchevska, L. (2014). Origin of securitology as new economic science. *Nauchnye trudove na Rusenskyia unyversytet*, 53 (1.2), 395-398.
15. Pasternak-Taranushchenko, G. (1994). *Ekonomichna bezpeka derzhavy. Vvedennia do ekosysteitu [Economic security of the state. Introduction to Ecosystems]*. *Visnyk NAN Ukrainy*, 5, 23-28 [in Ukrainian].
16. Novak, I.M., & Kalashnikova, T. (2016). *Doslidzhennia vzaemovzviiazku stalosti liudskoho rozvytku i stabilnosti derzhavy [Investigation of the relationship between the sustainability of human development and state stability]*. *Demohrafiia ta sotsial'na ekonomika*, 3, 94-107 [in Ukrainian].

17. *The official site Oxford Advanced Learner's Dictionary*. (1995). Retrieved from: <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/security>.
18. Poltorakov, O. (2009). Rekontseptualizatsiia poniattia «bezpeka» v suchasnomu polityko-politolozhichnomu dyskursi [Reconceptualization of the concept of «security» in modern political and political discourse]. *Politychnyj menedzhment*, 3, 19-28 [in Ukrainian].
19. Zaplatinsky, V.M. (2012). Lohiko-determinantni pidkhody do rozuminnia poniattia «Bezpeka» [Logic-Determinant Approaches to Understanding the Concept of «Safety»]. *Visnyk Kam'ianets'-Podil's'koho natsional'noho universytetu imeni Ivana Ohiiienka. Fizychnye vykhovannia, sport i zdorov'ia liudyny*, 5, 90-98 [in Ukrainian].
20. *The official site Encyclopedia of modern Ukraine* (2014). Retrieved from: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=41559 [in Ukrainian].
21. Atamanchuk, G.V. (2004). *Teoriia hosudarstvennoho upravleniia [Theory of public administration]*. Moscow: Omega-L [in Russian].
22. Averyanov, V.B. (1998). *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Public administration: theory and practice]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
23. Bilokur, Ye.I. (2015). *Funktsii derzhavnoho upravlinnia: poniattia, osoblyvosti, pravove rehuliuвання [Functions of public administration: notions, peculiarities, legal regulation]*. Odesa: Legal Acad. [in Ukrainian].
24. *Metodychni rekomendatsii shchodo rozrakhunku rivnia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [The official site Methodological recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine]*. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME131588.html [in Ukrainian].
25. *The official site world economic forum*. Retrieved from: <https://www.weforum.org>.
26. *The official site 2018 index of economic freedom*. Retrieved from: <https://www.heritage.org/index/download>.
27. *The official site legatum institute*. Retrieved from: www.prosperity.com.
28. *Labor in the name of human development. Human Development Report 2015*. Retrieved from: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf.
29. *The official site methodology for the 10 economic freedoms*. Retrieved from: http://www.heritage.org/Index/PDF/Index09_Methodology.pdf.
30. *The official site human development index*. Retrieved from: <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#>.
31. *The official site fragile states index 2015*. Retrieved from: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>.
32. *The official site Global data. Fragile states index*. The fund for peace. Retrieved from: fundforpeace.org/fsi/data/.

Акімова Людмила Миколаївна

Кандидат економічних наук, доцент

Національний університет водного господарства та природокористування

33028, м. Рівне, вул. Приходька, 75

Akimova Liudmila

Postgraduate student

National University of Water and Environmental Engineering

75, Prikhodko St., Rivne, 33028, Ukraine

Email: l_akimova@ukr.net ORCID: 0000-0002-2747-2775

Цитування: Акімова Л. М. Механізми впливу інструментів державного регулювання на економічну безпеку держави у соціальній і демографічній сферах: світовий досвід / Л. М. Акімова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 80-91.

Citation: Akimova, L.M. (2018). Mekhanizmy vplyvu instrumentiv derzhavnoho rehuliuвання na ekonomichnu bezpeku derzhavy u sotsialnii i demografichnii sferakh: svitovi dosvid [Mechanisms of the influence state regulation on economic security of the state in social and demographic spheres: world experience]. *Public administration aspects*, 6 (9), 80-91.

Стаття надійшла / Article arrived: 25.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 28.09.2018

Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні

Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Національний Технічний Університет України «Київський Політехнічний Інститут Імені Ігоря Сікорського»

Розкрито поняття публічних закупівель. Визначено, що публічними закупівлями слід вважати сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством (Законом України «Про публічні закупівлі») процедуру. Метою проведення процедури публічних закупівель є реалізація функцій публічної адміністрації.

Надане наступне визначення корупційного ризику при проведенні публічних закупівель – це ймовірність виникнення корупційного вчинку, що негативно вплине на досягнення визначених цілей та завдань публічних закупівель. Доведено, що корупційні ризики можуть виникати на різних етапах здійснення публічних закупівель.

Визначено наступні можливі корупційні ризики при здійсненні публічних закупівель: створення такого складу учасників, який дає можливість уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця; розробку технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі в торгах потенційних учасників; висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі і, безсумнівно, є дискримінаційними щодо певних постачальників; зловживання процедурами «закритих» тендерів (торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівлю в одного виконавця тощо); розробку заходів щодо укладення контрактів з очевидним наміром сприяння певному постачальнику; прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінової) пропозиції, підготовленої з порушенням установлених вимог; маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету.

Ключові слова: публічні закупівлі; державні закупівлі; тендер; конкурсні торги; прок'юремент; торги; закупівля; корупційні ризики; система ProZorro

Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in their implementation in Ukraine

Altsyvanovych O. V., Tsybalenko Y. Y., National Technical University of Ukraine «Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»

The concept of public procurement is revealed. It has been determined that public procurements should be considered as a set of step-by-step actions, which form a holistic, regulated by the law (Law of Ukraine «On Public Procurement») procedure. The purpose of the public procurement procedure is to implement the functions of the public administration.

The following definition of corruption risk in public procurement is given – this is the probability of a corrupt act, and will negatively affect the achievement of certain goals and objectives of public procurement. It is proved that corruption risks can arise at different stages of public procurement.

The following possible corruption risks in the implementation of public procurement are defined: the creation of such a composition of participants, which makes it possible to avoid the use of bidding procedures with certain restrictions and, instead of using more simplified procedures, including direct conclusion of contracts or purchase from one executor; development of technical conditions or technical tasks with the purpose of promoting the sale of a particular product or service or preventing participation in the bidding of potential participants; determination of discriminatory criteria for the evaluation of tender (price) offers with respect to certain suppliers that are completely incompatible with the requirements of actual procurement; abuse of «closed» tendering procedures (bidding with limited participation, request for quotations (quotations) or purchase from a single executor, etc.); development of contracting arrangements with the apparent intention of assisting a particular supplier; acceptance from the tenderers of incorrect information or tender (price) proposal prepared (th) in violation of the established requirements; manipulation of the decision-making process within the framework of the work of the tender committee.

Keywords: public procurements; government procurement; tender; competitive bidding; prosecution; trading; purchases; corruption risks; ProZorro system

Теоретико-категориальний аналіз поняття публичних закупок и коррупционных рисков при их осуществлении в Украине

Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. *Национальный Технический Университет Украины «Киевский Политехнический Институт Имени Игоря Сикорского»*

Раскрыто понятие публичных закупок. Определено, что публичными закупками следует считать совокупность поэтапных действий, которые составляют целостную, урегулированную законодательством (Законом Украины «О публичных закупках») процедуру. Целью проведения процедуры публичных закупок является реализация функций публичной администрации.

Предоставлено следующее определение коррупционного риска при проведении публичных закупок – это вероятность возникновения коррупционного поступка, негативно повлияет на достижение определенных целей и задач публичных закупок. Доказано, что коррупционные риски могут возникать на разных этапах осуществления публичных закупок.

Определены следующие возможные коррупционные риски при осуществлении публичных закупок: создание такого состава участников, который дает возможность избежать применения процедур торгов с определенными ограничениями и, вместо того, использовать более упрощенные процедуры, включая прямое заключение договоров или закупку у одного исполнителя; разработка технических условий или технических задач с целью содействия продажи определенного продукта или услуги или недопущения к участию в торгах потенциальных участников; определение дискриминационных критериев оценки тендерных (ценовых) предложений в отношении определенных поставщиков, совершенно не соответствующих требованиям фактической закупки; злоупотребление процедурами «закрытых» тендеров (торги с ограниченным участием, запрос ценовых предложений (котировок) или закупкой у одного исполнителя и т. д.); разработка мероприятий по заключению контрактов с очевидным намерением содействия определенному поставщику; принятие к рассмотрению от участников торгов недостоверной информации или тендерного (ценового) предложения, подготовленной(го) с нарушением установленных требований; манипулирование процессом принятия решений в рамках работы тендерного комитета.

Ключові слова: публичные закупки; государственные закупки; тендер; конкурсные торги; прокьюремент; торги; закупки; коррупционные риски; система ProZorro

Постановка проблеми.

При переході державної економіки до ринкової моделі організації економічних відносин стала очевидно неспроможність ринку формувати зв'язки й ефективно функціонувати без прийняття спеціальних заходів. Визначальним способом вирішення цієї проблеми у міжнародній практиці стала система державних/публичних закупівель. Дана система регулюється конкретними нормативними рішеннями та включає в себе ряд об'єднаних інституцій, що діють в межах окресленого правового поля і спираються в своїй діяльності на конкурентні та неконкурентні закупівлі.

Поняття «державні замовлення» – образ сучасного поняття «державні/публічні закупівлі» – було вперше застосоване Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Нездатність забезпечення народногосподарських планів зумовила появу державного

замовлення, яке охопило 70-80 % загальних обсягів народного господарства і повністю було забезпечене необхідними матеріальними ресурсами. Продукцію, виготовлену понад державне замовлення, виробнику було дозволено реалізовувати самостійно. Починаючи з 1993 року, коли система централізованого планування виробництва і розподілу матеріально-технічних ресурсів поступово втрачала свою дієздатність і адекватність економічній ситуації, трансформувались і функції державного замовлення [1, с. 34-35].

Поява поняття «публічні закупівлі» в українському законодавстві була обумовлена прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до якого публічною закупівлею є «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом» [2]. Поняття «державні / публічні закупівлі» використовується не тільки в юридичній, а й в економічній науці. Незважаючи на це, а також на наявність численних наукових досліджень, дотепер

відсутній єдиний загально визнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі». Саме необхідність чіткого формулювання єдиного розуміння вказаного поняття зумовлює актуальність даної теми.

Сфера публічних закупівель є однією з найбільш корупційних. Проведення закупівель завжди гостро обговорювалася широким загалом, і в останній час увага до проблем публічних закупівель тільки зростає. Не в останню чергу така ситуація пов'язана з конкретними недоліками, що ставлять під сумнів прозорість і відсутність корупційного складника в процесі закупівель.

Законом України «Про публічні закупівлі» створено правові умови для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції. Однак практика свідчить про численні випадки корупційних закупівель. Корупційні діяння в системі публічних закупівель призводять до значних збитків держави і суспільства. Типологізація корупційних ризиків під час проведення публічних закупівель, на нашу думку, має стати основою для передбачення правопорушень при здійсненні публічних закупівель з метою запобігання корупції у даній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій по темі.

Здійснення процедур публічних закупівель на даний час привертає значну увагу науковців, оскільки у разі наявності дієвої системи проведення прозорих процедур публічних закупівель, прийняття замовниками чесних, об'єктивних та недискримінаційних рішень, наявності антикорупційних програм, можливе підвищення економічної, політичної та суспільної сфер держави. Питання «публічних закупівель» досліджувало багато вчених, зокрема, І. В. Влялько, Е. Ф. Демський, О. П. Кулак, Т. Ф. Куценко, В. М. Колотій, В. К. Колпаков, В. А. Кошечев, О. О. Крищенко, І. І. Лагус, З. В. Максименко, В. П. Міняйло, В. В. Морозов, А. Є. Никифоров, О. Ф. Овсянюк-Бердадіна, А. О. Олефір, А. Б. Павловський, Я. В. Петруненко, Г. І. Пінькас, В. В. Сми-

ричинський, Н. Б. Ткаченко, О. Г. Турчинов, Ю. М. Уманців, К. Ю. Хусанова, Ю. Фалко, С. М. Чистов та інші. Разом із тим велике коло питань залишається поза увагою дослідників, зокрема, дослідження визначення поняття «державні / публічні закупівлі».

Основні причини корупційних явищ у сфері публічних закупівель розглянули А. Г. Гаврилова, Л. Ю. Гальчинський, А. А. Дудар, О. С. Мельников, Г. С. Севостьянова. Даними авторами були запропоновані певні заходи щодо подолання корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Проте, потребує подальшого суттєвого опрацювання ціла низка теоретичних і прикладних аспектів, одним з яких є визначення кола можливих корупційних ризиків при здійсненні публічних закупівель.

Постановка завдання.

Метою даної статті є аналіз теоретичних підходів щодо визначення поняття «державні / публічні закупівлі», формулювання власного розуміння даного терміну. Крім того, завданням є спроба типологізації корупційних ризиків під час проведення публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу.

У зарубіжній і вітчизняній науці закупівлі за державні кошти існують визначаються такими термінами як: тендер, конкурсні торги, торги, закупівля, державні закупівлі [3]. При цьому під тендерними торгами в цілому мають на увазі узгоджених змагальний процес між пропозиціями різних учасників, або ж конкурс, який проводиться з метою відбору найкращої, відповідно до економічної вигоди, пропозиції. Також слід зазначити, що в зарубіжній літературі для позначення такого роду закупівель активно використовується термін «procurement» (закупівлі), під яким розуміють сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах та послугах.

Вітчизняний науковець В. В. Смирчинський дещо деталізує дане визначення, розуміючи прок'юремент як конкурентну систему закупівлі продукції в ринковій економіці, «що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та під-

звітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов» [4, с. 12].

Разом із тим у вітчизняній літературі існують і інші визначення поняття «державні / публічні закупівлі». Так, І. Влялько вважає, що «державні закупівлі – закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні» [5, с. 109-110]. К. Кічік вживає у своїй дисертаційній роботі визначення публічні закупівлі, в які входять «державні та муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій, суб'єктів природних монополій» [6, с. 29-30]. О. Сидоренко розглядає державні закупівлі як «складову механізму державного регулювання» [7, с. 90]. О. Критенко підкреслює, що «державні закупівлі – певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики» [8, с. 25]. М. Довгань розглядає державні закупівлі як частину державного замовлення і вважає, що «державна закупівля – це спосіб реалізації державного замовлення, що полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в певних випадках – за відсутності такої), за встановленою законом процедурою з метою задоволення публічного інтересу» [9, с. 180-181]. В. Новаковець пропонує розглядати публічні закупівлі (державні закупівлі) як «специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти» [10, с. 112]. Я. Петруненко наголошує, що «державна закупівля – це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринку» [11, с. 111-112]. У свою чергу

Н. Ткаченко та Ю. Уманців вважають, що «закупівля – це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів. У даному випадку необхідно ототожнювати інтереси замовника та інтереси держави, у зв'язку з тим, що замовник діє передусім в інтересах держави та/або для задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи чи відповідної територіальної громади» [12, с. 83-84]. Проте необхідно розрізняти потреби замовника та суспільства (споживача). За таких умов згадана вище концепція прок'юременту ставить акцент на задоволенні потреб замовника, що з огляду на соціальну функцію держави виглядає не досить аргументовано.

Більшість науковців – дослідників проблем становлення державних/публічних закупівель звертають увагу на досить важливу роль державних/публічних закупівель як для розвитку вітчизняної економіки, так і державної економічної політики. Так, на думку J.G. Murga, «у будь-якій державі незалежно від рівня розвитку публічні закупівлі мають забезпечувати вирішення тактичних і стратегічних завдань» [13, с. 429-434]. Н. Я. Борсук вважає, що «система державних закупівель є одним із найпотужніших інструментів державного регулювання економіки, розвитку конкурентного середовища та виконання соціальних завдань й підкреслює, що головною метою державної політики у сфері закупівель є забезпечення ефективності цих процедур – закупівля товарів, робіт, послуг найвищої якості за найнижчою ціною» [14, с. 92-93]. О. Мельников метою застосування державних закупівель вважає «економію державних коштів за рахунок зменшення закупівельних цін у результаті залучення якомога ширшого кола постачальників» [15, с. 130-131]. Н. Ткаченко, Ю. Уманців переконані, що «при здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим

відносинам. Шляхом укладання державних договорів про закупівлю вирішують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок» [12, с. 85-86]. О. Кулак наголошує, що «державні закупівлі впливають на економіку через реалізацію наступних функцій: матеріальне забезпечення функціонування державних структур, які утримуються за рахунок державного та місцевого бюджетів; створення нових робочих місць шляхом закупівлі державою окремих видів товарів (робіт, послуг), що сприяючи підвищенню платоспроможності населення, послідовно впливає на всі інші галузі народного господарства й стимулює їх розвиток; регулювання економічними методами кон'юнктури, що складається на ринках окремих видів продукції. У цьому випадку держава виходить на ринок як вагомий покупець товарів, робіт і послуг, підвищуючи попит, або здійснює товарну інтервенцію, збільшуючи пропозицію, і таким чином відновлює рівновагу попиту і пропозиції на ринку тієї чи іншої продукції» [1, с. 177]. Схожої позиції дотримується також І. Смотрицька, яка вважає, що «система державних закупівель розв'язує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й виступає в якості одного із основоположних інститутів державного регулювання, важливого інструмента економічної політики держави» [16, с. 43-44]. В. Зубар вважає основною метою розвитку системи державних закупівель «економію бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших обсягах, що може бути досягнуто тільки за умов централізації закупівель у сукупності з прогресивними методами їх здійснення» [17, с. 19-20]. С. Паппас зазначає, що «належна політика у сфері державних закупівель, яка спрямована на уникнення неефективного використання державних коштів та забезпечує засоби для уникнення корупції, може слугувати для платників податків суттєвим доказом того, що їх гроші використовуються за призначенням, і таким чином посилити їх довіру до уряду. Незважаючи на те, що боротьба із корупцією не є основною метою державних закупівель, все ж вдосконалення їх процедур може на-

дати суттєвий внесок у таку боротьбу» [18, с. 78-79]. Позицію попередніх авторів підтримує В. Новаковець, яка визначає цілями державних закупівель: «підвищення ефективності (результативності) витрачання коштів публічних фондів усіх рівнів; підвищення рівня управління фінансовими потоками; попередження безконтрольного нарощування витрат; скорочення (економію) витрат публічних фондів коштів» [10, с. 109-110]. У свою чергу О. Шевчук підкреслює важливу роль державних закупівель у суспільному житті України, розглядаючи їх як «функцію захисту внутрішнього ринку, оскільки державні закупівлі в Україні використовуються як засіб підтримки і сприяння вітчизняним виробникам через створення відкритих або прихованих преференційних умов шляхом обмеження участі у державних закупівлях винятково вітчизняними виробниками або застосування відсоткової межі до ціни тендерної пропозиції» [19, с. 199]. Дана концепція є досить цікавою і заслуговує на увагу з огляду на необхідність підтримки вітчизняного бізнесу під час економічної кризи.

Отже, виходячи з вищевикладеного, пропонуємо під публічними закупівлями розуміти сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти та кошти місцевих бюджетів необхідних товарів, робіт і послуг, що пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження постачальника, строку дії пропозиції конкурсних торгів та ін., та проводиться з метою реалізації функцій публічної адміністрації, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами.

Проведення замовником відкритих торгів не є запорукою чесної конкуренції між постачальниками товарів, робіт та послуг. Донедавна система державних закупівель була однією із найбільш корумпованих ланок, яка трималася лише на особистих домовленостях і закритості, що відкривало широкі

можливості для різного роду махінацій, і залишало за бортом достойних учасників процесу, які бажали працювати прозоро. До запровадження системи ProZorro у 2015 році українська влада щороку витратила приблизно 10 млрд. євро на державні закупівлі, але за різними підрахунками, близько 20% цієї суми безслідно зникали через корупцію та неефективний менеджмент [20]. Система ProZorro дозволила тримати всю інформацію про закупівлі у відкритому вигляді. Сьогодні будь-який громадянин України, а не лише учасник тендерів, може слідкувати за чесністю державних закупівель. Проте сама система не здатна вбити корупцію, знівелювати тендерні змови чи протидіяти необ'єктивному завищенню цінової пропозиції. А отже, маємо непоодинокі випадки корупційних правопорушень при здійсненні публічних закупівель.

Щодо корупції при проведенні державних закупівель, Світовий банк у «Керівництві з прок'юременту» визначив її таким чином: «Корупція означає пропозицію, вручення, отримання або здирство цінного предмета з метою впливу на дії державного службовця у процесі конкурсного відбору або виконання контракту». Також Світовим банком дане визначення шахрайства при проведенні державних закупівель, як «подання фактів із метою впливу на процес конкурсного відбору або виконання контракту у збиток позичальникові і включає змову між учасниками торгів (до або після подачі пропозицій) з тим, щоб штучно підняти ціни до неконкурентного рівня і позбавити позичальника вигод вільної і відкритої конкуренції» [21]. Слід зауважити, що маніпуляції при проведенні процедур публічних закупівель не обов'язково корелюють із корупцією, однак часто вони мають подібні симптоми та включають схожі дії, які найімовірніше призведуть до корупції як такої. Корупційний ризик в сфері публічних закупівель можна розглядати як «ймовірність того, що відбудеться подія корупційного вчинку, яка негативно вплине на досягнення визначених цілей та завдань публічних закупівель» [22, с. 30]. Виділяють такі загальні види ризиків при проведенні закупівель: 1) техніко-технологічного характеру (збій синхронізації інформацій-

но-телекомунікаційної системи майданчика з центральною базою даних тощо); 2) ринкового середовища (коливання курсів валют); 3) безпеки (інформаційної, фінансово-економічної); 4) персоналу (низький рівень підготовки кадрів, недоброчесне виконання посадових обов'язків працівниками); 5) політичні (зміна законодавства); 6) криміногенні (несанкціонований доступ до системи) [23, с. 208]. Втім, А. Олефір вважає, що «цей перелік не є вичерпним, а зловживання можуть мати місце на кожному етапі проведення закупівель і, подекуди, складно довести їх протиправність з огляду на формальну легальність. Це свідчить про важливість постійного вдосконалення закупівельного механізму» [24].

Дійсно, зловживання при проведенні конкурсних торгів починаються ще з моменту надання інформації про проведення торгів і підготовки тендерної документації. Найбільш поширеними з них є: встановлення нечітких або занадто жорстких кваліфікаційних вимог до учасників в документації конкурсних торгів; нечітке, розмивчасте визначення предмета закупівлі, що не завжди дозволяє скласти правильне уявлення щодо споживчих характеристик товару (послуг, робіт), що закуповуються; штучне звуження предмета закупівлі із зазначенням сукупності таких технічних або інших споживчих характеристик товару (послуг, робіт), яким відповідає лише один виробник.

При визначенні предмету закупівлі можливі також такі корупційні ризики, як умисна чи неумисна підміна предмету договору у разі закупівлі робіт з установами того чи іншого обладнання, коли в результаті виявляється, що безпосередньо вартість обладнання є набагато вищою від вартості робіт з його установами. Часто проблеми з предметом закупівлі виникають через законодавчу невизначеність. Процедури таких закупівель постійно є предметом оскарження через надмірну деталізацію та прописування умов «під конкретного виробника».

Під час проведення допорогових закупівель допускаються також порушення конкуренції, зокрема через посилення на конкретні торговельні марки без зазначення еквіваленту. Інша категорія порушень з

боку замовника торгів – це процедурні порушення в процесі їх проведення та під час оцінки пропозицій, а саме: необґрунтоване відхилення пропозицій деяких з учасників конкурсних торгів; неправомірне визначення переможця процедури закупівлі; надання неповних, умисно розпливчастих роз'яснень щодо предмета та умов здійснення закупівель у відповідь на запити зацікавлених осіб; розкриття конкретному учаснику торгів інформації щодо кількості та ідентичності пропозицій, що надійшли; допущення до оцінювання пропозицій конкурсних торгів тих учасників, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів; допущення до участі в торгах учасників, які є підставними (однодобовими) фірмами; фальшування документації про проведення конкурсних торгів та ін.

На етапі оцінки потреб можливі наступні корупційні ризики: затвердження непотрібних, занижених або завищених, низькоякісних або занадто розкішних покупок; затвердження закупівель, які насправді не потрібні в найближчому майбутньому; або закупівель товарів, які можуть бути доставлені тільки тоді, коли вони більше будуть не потрібні. При оцінці вартості товарів, послуг або робіт, які будуть придбані, потрібно провести глибоке дослідження ринку, щоб оцінити вірогідні витрати на закупівлю. Ціни у тендерних пропозиціях, які є значно вищими за ринкові, можуть бути індикатором змови між учасниками або фіксації цін.

Укладання контракту з компанією, яка запропонувала значно вищу ціну, ніж ринкова, може також вказувати на змову між цією компанією-переможцем і відповідальним за закупівлі чиновником. На практиці непоодинокими є випадки, коли: неконкурентні процедури використовуються без належного обґрунтування або з порушенням вимог; неконкурентні процедури використовуються завдяки прогалинам в законодавстві, наприклад, можливість розбити контракт для того, щоб зменшити його вартість, що вимагає проведення конкурентної процедури або виникнення нагальної потреби, або продовження існуючих проектів без достатніх на те підстав. Тендерна документація має містити всі вимоги, яким мають відповідати

учасники, підходи до їх оцінки. За інакших умов виникає ситуація формування тендерної документації або задач таким чином, що лише одна компанія відповідатиме їм, тому конкуренція або обмежена, або неможлива. Замовник застосовує маніпулятивні критерії відбору та обрання переможця, що є корупційним ризиком. Тендерні пропозиції можуть бути оцінені тільки на підставі попередньо встановлених критеріїв. Нечіткі визначення критеріїв відбору роблять процес відбору суб'єктивним, а не об'єктивним [25, с. 80].

Окрім порушень у процедурі торгів, також до корупційних проблем можна зарахувати і практику змов серед учасників торгів з метою отримання переваги одним із них. Проблема змов у процесі закупівель існує в багатьох країнах, особливо в країнах із нечисельним населенням (наприклад, у Португалії). Низка дослідників (Л. Ю. Гальчинський [20], А. А. Дудар [26], О. С. Мельников [27], Г. С. Севостьянова [28]) визначає істотність такої проблеми для українського ринку публічних закупівель та наводять схеми, за яких відбуваються корупційні зловживання учасниками торгів. Сутність таких змов полягає в тому, що конкуренти ще до проведення торгів домовляються про те, хто саме представить “найкращу” пропозицію для отримання контракту. Іноді потенційні учасники взагалі утримуються від надання тендерних пропозицій, але частіше вони надають пропозиції із свідомо завищеними цінами або заниженими якісними показниками. Заздалегідь визначений таким чином переможець торгів потім розраховується з учасниками змови часткою одержаного прибутку у прямій (грошові кошти) чи непрямій (субпідряди, взаєморозрахунки) формі [29]. В українській практиці часто зустрічаються випадки, коли замовники взагалі не встановлюють в документації конкурсних торгів технічних вимог до предмету закупівлі, що має специфічний характер. Внаслідок цього в ймовірних учасників виникають труднощі та необхідність додаткового звернення до замовника за роз'ясненнями.

Оскільки вся інформація в електронній системі закупівель є відкритою та доступною для потенційних учасників, відповідно

здійснення таких закупівель в електронній системі є передумовою для розвитку малого та середнього бізнесу. Однак коли мова йде про електронні закупівлі в «ProZorro», мова йде лише про процедуру проведення закупівлі. Етап попереднього планування закупівельної діяльності учасниками процесу, об'єктивність їх вимог та подальше виконання чи не виконання умов договору є вже поза циклом системи електронних закупівель, що викликає низку інсинуацій. Загалом у системі «Prozorro» розповсюдженими є такі порушення, як уникнення процедури торгів, завищені вимоги в тендерній документації, безпідставна дискваліфікація учасника, змова між учасниками закупівель, дроблення тендерів до надпорогів, підвищення ціни за додатковими умовами.

На етапі оплати та контролю виконання договору може виникнути корупційний ризик у вигляді спроби передомовитися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш ніж він був підписаний. Законом про публічні закупівлі суворо заборонено вести переговори після надання пропозиції. Винятки з цього правила застосовуються тільки в тих випадках, коли обрана процедура закупівлі дозволяє діалог між замовником і учасником (наприклад, переговорна процедура). Всі рішення повинні бути задокументовані, включаючи протокол про оцінку, що містить результати оцінки учасників і тендерних пропозицій. У інакшому разі можливі маніпуляції при оцінюванні відповідності критеріям, а також технічним вимогам. Як наслідок, змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін через зміни до контракту. Субпідрядники можуть бути обрані непрозоро і не нести відповідальності за свою роботу.

Типовими корупційними ризиками в процесі оплати рахунків, контролю та проведення остаточного аудиту є: оплата непоставлених товарів і послуг, навмисне затримання виконання договорів підрядниками та поставачальниками з метою подовження терміну їх роботи і підвищення її вартості, нестягнення замовниками пені та штрафів з переможців торгів, які не виконують або неналежно виконують договір [30]. Так, проблематични-

ми для України є питання оплати закупівель. Зокрема, корупційні зловживання трапляються у випадках попередньої оплати і у випадках, коли замовники затягують оплату за закупівлю необґрунтовано. Чинне законодавство України вимагає від замовників публікувати звіти про виконання договорів, проте ряд замовників уникають оприлюднення такої інформації та ігнорують цю вимогу, що також породжує можливість виникнення корупційних ризиків.

Отже, очевидним є те, що навіть після прийняття в Україні оновленого законодавства у сфері організації публічних закупівель має місце неефективність тендерів, а саме: не здійснюється контроль за правозастосуванням, не було усунуто основних корупційних приписів.

Висновки і перспективи подальших розвідок.

Здійснивши аналіз усіх наведених вище підходів, доходимо висновку, що під публічними закупівлями слід розуміти сукупність поетапних дій, які складають цілісну, врегульовану законодавством (в Україні – Законом України «Про публічні закупівлі») процедуру, що здійснюється на конкурентній основі, спрямовану на закупівлю за державні кошти та кошти місцевих бюджетів необхідних товарів, робіт і послуг, що пропонуються учасниками процедур, відповідно до потреб замовника (розпорядника коштів), виходячи із умов якості, ціни, кількості, строку поставки товару, надання послуг чи виконання робіт, місця знаходження поставачальника, строку дії пропозиції конкурсних торгів та ін., та проводиться з метою реалізації функцій публічної адміністрації, а також включає контроль, нагляд, координацію та моніторинг за проведенням процедур уповноваженими органами.

У рамках дослідження також було з'ясовано основне призначення публічних закупівель, виконуваних ними функції.

Призначення та роль публічних закупівель полягають у задоволенні потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості.

Разом із тим відсутність єдиного загально-визнаного визначення та трактування терміну «державні / публічні закупівлі» як у працях теоретиків, так і в межах законодавства дозволяють зробити припущення щодо необхідності подальших наукових розробок у даному напрямі.

Поняття «корупція» використовується для визначення усіх способів «маніпулювання» при проведенні процедур публічних закупівель, включаючи зусилля впливу на процедури, спрямовані на порушення чи ухилення від виконання нормативно-правових актів у сфері державних / публічних закупівель.

Корупційні ризики можуть виникати на різних етапах здійснення публічних закупівель, починаючи з формування потреби й предмету закупівлі, до укладання договору та розрахунків з постачальником за виконаний договір.

До основних видів порушень при здійсненні публічних закупівель, що мають ознаки корупційного ризику, можна віднести: створення такого складу учасників, який дає можливість уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця; розробку технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі в торгах потенційних учасників; висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі і, безсумнівно, є дискримінаційними щодо певних постачальників; зловживання процедурами «закритих» тендерів, як, наприклад, торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівлю в одного виконавця; розробку заходів щодо укладення контрактів з очевидним наміром сприяння певному постачальнику; прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінової) пропозиції, підготовленої з порушенням

установлених вимог; маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету.

Сучасними заходами запобігання корупції у сфері публічних закупівель в Україні, як і в міжнародній практиці, визнано здійснення публічних закупівель через електронну інформаційно-телекомунікаційну систему ProZorro. Дана система забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді з метою запобігання корупції шляхом збільшення прозорості ринку та створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель для отримання найкращої пропозиції. Певною мірою система «ProZorro» стала тим інструментом, який «зламав» усталені протиправні схеми, змушуючи всіх учасників закупівельного процесу організувати все в іншому, затвердженому державою, форматі. Переведення закупівель в електронний формат надає змогу виявити корупційні процеси та схеми на усіх етапах проведення публічних закупівель та протидіяти їм.

Перспективи розвитку електронних закупівель напряму залежать від спроможності нашої держави реорганізувати неефективні складові закупівель, забезпечивши дійсно прозорі публічні закупівлі. Отже, вважаємо за потрібне в подальшому вдосконалювати процес запровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження у сфері проведення державних / публічних закупівель. Оскільки система «ProZorro» є лише інструментом боротьби із корупцією, що надає змогу її виявити, перспективи системи та її ефективність напряму залежить від спроможності усунути недоліки функціонуючої системи шляхом забезпечення невідворотності покарання за порушення Закону, а також шляхом повсюдного впровадження інструментів публічного модуля аналітики, що надає змогу безперебійного моніторингу та контролю за закупівлями та сприяє прозорим та підзвітним закупівлям.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 – механізми державного управління / О. П. Кулак. – Запоріжжя, 2013. – 205 с.
2. Закон України. Про публічні закупівлі. Від 25.12.2015 р. № 922-VIII. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 9. – ст.89.
3. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації / С. М. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2014. – Вип. 1. – С. 242-247.
4. Смиринський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиринський // Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
5. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право / І. В. Влялько. – Київ, 2009. – 219 с.
6. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / К. В. Кичик. – М., 2011. – 31 с.
7. Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження / О. А. Сидоренко // Вісник Донецького національного університету. – 2011. – Спецвипуск. – Т. 2. – С. 88-91.
8. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі» / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. – 2014. – № 1. – С. 25.
9. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Ю. Довгань. – Київ, 2013. – 238 с.
10. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. М. Новаковець. – Київ, 2012. – 252 с.
11. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право / Я. В. Петруненко. – Одеса, 2013. – 215 с.
12. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 82-88.
13. Murray J. G. Public procurement strategy for accelerating the economic recovery / J. G. Murray // Supply Chain Management: An International Journal. – 2009. – Vol. 14. – Iss. 6. – P. 429-434.
14. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі / Н. Я. Борсук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 90-94.
15. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки / О. С. Мельников // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 1. – С. 129-135.
16. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: автореф. дисс. ... докт. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (макроекономика)» / И. И. Смотрицкая. – М., 2009. – 55 с.
17. Зубар В. В. Електронні закупівлі: засади побудови в Україні. Міжнародний досвід побудови системи електронних держзакупівель / В. В. Зубар, С. А. Косінов, А. Г. Єгізар'ян // ІБ Редукціон. – 2014. – № 12.
18. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель / С. Паппас. – Київ, 2005. – 121 с.
19. Шевчук О. М. Поняття дискримінації у сфері держзакупівель / О. М. Шевчук // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 198-204.
20. Гальчинський Л. Ю. Оцінка функціонування електронної системи «Prozorro» як інструмента державних закупівель / Л. Ю. Гальчинський // Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених. – 2017. – № 11
21. Кравченко В. М. Формалізація процедур в системі публічних закупівель PROZORRO / В. М. Кравченко, І. Г. Сивицька, Д. Г. Теленкова // Економіка і організація управління. – 2018. – № 1. – С. 24-33.
22. Ключак О. В. Діагностика участі підприємства в електронних публічних закупівлях: аспект логістичного управління / О. В. Ключак // Проблеми економіки. – 2017. – № 1. – С. 203-210
23. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями: монографія / Н. Б. Ткаченко. – Київ: Книга, 2007. – 296 с.
24. Олефір А. О. Проблеми захисту прав учасників публічних закупівель / А. О. Олефір // Теорія і практика правознавства. – 2018. – Вип. 1.
25. Голованенко М. В. Корупційні ризики та надійність системи державної закупівельної логістики в Україні / М. В. Голованенко // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2016. – Вип. 1. – С. 77-84.
26. Дудар А. А. Впровадження системи електронних закупівель «Prozorro» / А. А. Дудар // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали наук.-практ. конф. – Режим доступу: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_05_05_17.pdf#page=94.
27. Мельников О. С. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель / О. С. Мельников // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 1. – С. 44-49.
28. Севостьянова Г. С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні / Г. С. Севостьянова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2016. – Вип. 10. – С. 91-96.
29. Остапчук Д. Анатомія тендерів: «Тендерні гейші» та «тендерні тролі», шухляди замовників та розміри «відкатів» / Д. Остапчук. – Режим доступу: https://site.ua/dmytro_ostapchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshi-ta-tenderni-troli-shuhlyadi-zamovnikov-ta-rozmirividkativ/.
30. Тосько Р. Р. Кластерний аналіз корупційних ризиків публічних закупівель на макро-, мезо-, мікрорівнях для стабілізації економічної безпеки України / Р. Р. Тосько // Державно-управлінські студії. – 2017. – № 3.

REFERENCES

1. Kulak, O.P. (2013). *Mekhanizmy zabezpechennia rozvytku systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Mechanisms for the development of the system of public procurement in Ukraine]*. Candidate's thesis. Zaporozhye [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy. Pro publichni zakupivli. Vid 25.12.2015 r. № 922-VIII. Z podalshymy zminamy [Law of Ukraine. About Public Procurement. From 25.12.2015, № 922-VIII. With further changes]. (2016). *Bulletin of the Verkhovna Rada*, 9, Art. 89 [in Ukrainian].
3. Naumenko, S.M. (2014). Systema tendernykh zakupivel: teoretyko-metodolohichni pidkhody do definitsii i klasyfikatsii [Tender procurement system: theoretical and methodological approaches to definition and classification]. *Theoretical and practical aspects of economics and intellectual property*, 1, 242-247 [in Ukrainian].
4. Srimirichinsky, V.V. (2004). Prokiurement yak mekhanizm formuvannia konkurentospromozhnogo rynku derzhavnykh zakupivel yevropeiskoho typu v Ukraini [Procurement as a mechanism for the formation of a competitive European-type public procurement market in Ukraine]. *Competition. Bulletin of the Antimonopoly Committee of Ukraine*, 4, 11-16 [in Ukrainian].
5. Vlalko, I.V. (2009). *Pravove rehuliuвання derzhavnykh zakupivel v YeS [Legal Regulation of Public Procurement in the EU]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. Kichik, K.V. (2011). *Gosudarstvennyj (municipal'nyj) zakaz kak sredstvo gosudarstvennogo regulirovaniya jekonomiki [State (municipal) order as a means of state regulation of the economy]*. Extended abstract of candidates thesis. Moscow [in Russian].
7. Sidorenko, O.A. (2011). Derzhavna polityka rehuliuвання rynku zerna v Ukraini ta naslidky yii vprovadzhennia [State policy of grain market regulation in Ukraine and the consequences of its introduction]. *Visnyk of Donetsk National University*, 2, 88-91 [in Ukrainian].
8. Kritenko, O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «derzhavni zakupivli» [Theoretical approaches to the definition of «public procurement»]. *Bulletin of the Academy of the Customs Service of Ukraine*, 1, 25 [in Ukrainian].
9. Dovgan, M.Yu. (2013). *Administratyvna vidpovidalnist za porushennia poriadku derzhavnoi zakupivli tovariv, robot i posluh [Administrative responsibility for violation of the order of state procurement of goods, works and services]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
10. Novakovets, V.M. (2012). *Finansovo-pravovyi mekhanizm rehuliuвання derzhavnykh zakupivel [Financial and legal mechanism of regulation of state purchases]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
11. Petrunenko, Ya.V. (2013). *Hospodarsko-pravovi osnovy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [The economic and legal foundations of state purchases in Ukraine]*. Candidate's thesis. Odessa [in Ukrainian].
12. Tkachenko, N.B., & Umantsev, Yu.M. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic Aspects of Public Procurement]. *Finance of Ukraine*, 8, 82-88 [in Ukrainian].
13. Murray, J.G. (2009). Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14 (6), 429-434.
14. Borsuk, N.Ya. (2010). Problemni pytannia kvalifikatsii dii zamovnykiv konkursnykh protsedur zakupivli [Problematic questions of qualification of the actions of customers of competitive procurement procedures]. *Journal of the Kyiv University of Law*, 3, 90-94 [in Ukrainian].
15. Melnikov, O.S. (2016). Osoblyvosti publichnykh zakupivel yak objekta derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky [Features of Public Procurement as an Object of State Regulation of Economics]. *Theory and practice of public administration*, 1, 129-135 [in Ukrainian].
16. Smotrinskaya, I.I. (2009). *Transformacija systemy gosudarstvennykh zakupok v rossijskoj jekonomike [Transformation of the public procurement system in the Russian economy]*. Extended abstract of doctors thesis. Moscow [in Russian].
17. Zubar, V.V., Kosinov, S.A., & Yegiozaryan, A.G. (2014). Elektronni zakupivli: zasady pobudovy v Ukraini. Mizhnarodnyi dosvid pobudovy systemy elektronnykh derzhzakupivel [Electronic purchases: principles of construction in Ukraine. International experience in the construction of an electronic government procurement system]. *IBReduction*, 12 [in Ukrainian].
18. Pappas, S. (2005). *Polityka YeS u sferi derzhavnykh zakupivel [EU Policy in the Field of Public Procurement]*. Kyiv [in Ukrainian].
19. Shevchuk, O.M. (2009) Poniattia dyskryminatsii u sferi derzhzakupivel [Concept of Discrimination in the Field of Public Procurement]. *Journal of the Kyiv University of Law*, 1, 198-204 [in Ukrainian].
20. Halchinsky, L.Yu. (2017). Otsinka funktsionuvannia elektronnoi systemy «Prozorro» yak instrumenta derzhavnykh zakupivel [Assessment of the functioning of the electronic system «Prozorro» as a tool of public procurement]. *Current problems of economics and management: a collection of scientific works of young scientists*, 11 [in Ukrainian].
21. Kravchenko, V.M., Syvitskaya, I.G., & Telenkova, D.G. (2018). Normalizatsiia protsedur v systemi publichnykh zakupivel PROZORRO [Formalization of procedures in the public procurement system PROZORRO]. *Economics and management organization*, 1, 24-33 [in Ukrainian].
22. Kilyuk, O.V. (2017). Diahnostyka uchasti pidpryemstva v elektronnykh publichnykh zakupivliakh: aspekt lohistychnoho upravlinnia [Diagnostics of the participation of the enterprise in electronic public procurement: the aspect of logistic management]. *Problems of the economy*, 1, 203-210 [in Ukrainian].
23. Tkachenko, N.B. (2007). *Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy [Management of Public Procurement]*. Kyiv: Book [in Ukrainian].
24. Olefir, A.O. (2018). Problemy zakhystu prav uchasykiv publichnykh zakupivel [Problems of the protection of the rights of participants in public procurement]. *The theory and practice of jurisprudence*, 1 [in Ukrainian].
25. Golovanenko, M.V. (2016). Koruptsiini ryzyky ta nadiinist systemy derzhavnoi zakupivelnoi lohistyky v Ukraini [Corruption risks and reliability of the system of state purchasing logistics in Ukraine]. *Theoretical and applied questions of economy*, 1, 77-84 [in Ukrainian].

26. Dudar, A.A. Vprovadzhennia systemy elektronnykh zakupivel «Prozorro» [Implementation of the Electronic Procurement System «Prozorro»]. *European integration in the context of world globalization processes: Proceedings of scientif.-practic. conf.* Retrieved from: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_05_05_17.pdf#page=94.
27. Melnikov, O.S. (2016). Shliakhy protydiv koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel [Ways to counter corruption in public procurement]. *Current problems of public administration*, 1, 44-49 [in Ukrainian].
28. Sevostyanova, G.S. (2016). Suchasnyi stan normatyvno-pravovoho zabezpechennia publichnykh zakupivel v Ukraini [The Current State of Regulatory Procurement of Public Procurement in Ukraine]. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. International economic relations and world economy*, 10, 91-96 [in Ukrainian].
29. Ostapchuk, D. *Anatomiia tenderiv: «Tenderni heishi» ta «tenderni troli», shukhliady zamovnykiv ta rozmiry «vidkativ» [Anatomy of Tenders: «Tender Geisha» and «Tender Trolls», customer drawers and sizes of «rollback»]*. Retrieved from: https://site.ua/dmytro_buypchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshe-ta-tenderni-troly-shuhlyadi-zamovnikiv-ta-rozmirividkativ/ [in Ukrainian].
30. Tosko, R.R. (2017). Klasternyi analiz koruptsiinykh ryzykiv publichnykh zakupivel na makro-, mezo-, mikrorivniakh dlia stabilizatsii ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Cluster analysis of corruption risks of public procurements at macro, meso, and micro levels for stabilizing economic security of Ukraine]. *State-management studios*, 3 [in Ukrainian].

Альциванович Олена Валеріївна

Студент-магістр

Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря
Сікорського»
03056, м. Київ, просп. Перемоги, 37

Email: a.alena.v@gmail.com

Altsyvanovych Olena

Master student

National Technical University of Ukraine «Igor
Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»
37, Peremohy Ave., 03056, Kyiv, Ukraine

Цимбаленко Яна Юрївна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря
Сікорського»
03056, м. Київ, просп. Перемоги, 37

Email: uprav@kpi.ua

Tsybalenko Yana

Ph.D. in Public Administration, Associate Professor
National Technical University of Ukraine «Igor
Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»
37, Peremohy Ave., 03056, Kyiv, Ukraine

Цитування: Альциванович О. В. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні / О. В. Альциванович, Я. Ю. Цимбаленко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 9. – С. 92-103.

Citation: Altsyvanovych, O.V. & Tsybalenko, Y.Y. Teoretyko-katehorialnyi analiz poniattia publichnykh zakupivel ta koruptsiinykh ryzykiv pry yikh zdiisnenni v Ukraini [Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in their implementation in Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (9), 92-103.

Стаття надійшла / Article arrived: 26.08.2018

Схвалено до друку / Accepted: 28.09.2018