

ISSN 1684-8489

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



---

**АКТУАЛЬНІ  
ПРОБЛЕМИ**

**ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць*

---

**№ 1(47)**

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“Магістр”  
2015

УДК 35.085  
ББК 67

**Редакційна колегія:** доктор соціологічних наук, професор **Л. О. Бєлова** (головний редактор); доктор філософських наук, професор **В. В. Корженко** (заступник головного редактора); доктор наук з державного управління, професор **В. Б. Дзюндзюк** (відповідальний секретар); доктор соціологічних наук, професор **В. С. Бакіров**; доктор юридичних наук, професор **Ю. П. Битяк**; доктор наук з державного управління, професор **М. М. Білинська**; доктор наук з державного управління, професор **В. Г. Бульба**; доктор політичних наук, старший науковий співробітник **К. О. Ващенко**; PhD у сфері комунікацій **О. Горелік** (США); доктор наук з державного управління, професор **Д. В. Карамішев**; доктор наук з державного управління, професор **Ю. О. Куц**; доктор наук з державного управління, професор **О. В. Орлов**; PhD у сфері соціальних наук **В. Смальскис** (Литва); доктор інженерних наук **М. Халіняк** (Польща); габілітований доктор юридичних наук **М. Шевчак** (Польща)

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 5/205 від 19.05.2015 р.*

**Відповідальний за випуск** к. держ. упр., доц. **А. О. Кузнецов**

**Актуальні проблеми державного управління :** зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – № 1 (47). – 420 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування, державної служби, політичних і правових засад державного управління, світового досвіду в даній сфері, соціальної та гуманітарної політики.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

**Pressing problems of public administration :** collection of Scientific Work. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2015. – № 1 (47). – 420 p.

The collection of scientific works comprises seven sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

*Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань ВАК України з державного управління (наказ МОН України від 12 травня 2015 р. № 528) та спеціалізованої інформаційної системи Російського індексу наукового цитування Наукової електронної бібліотеки (Російська Федерація) (ліцензійний договір від 14 серпня 2013 р. № 497-08/2013) ([http://elibrary.ru/title\\_about.asp?id=38297](http://elibrary.ru/title_about.asp?id=38297)).*

УДК 35.085  
ББК 67

© ХарПІ НАДУ, 2015

---

# ЗМІСТ

---

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	10
<i>Ульянченко Ю. О.</i> Методологічні підходи до формування кластерної політики в аграрній сфері .....	10
<i>Семенець-Орлова І. А.</i> Організаційне проектування в контексті управління розвитком освіти: теоретичний аналіз .....	19
<i>Червякова О. В.</i> Інтегрована система чинників впливу на систему державного управління .....	27
<i>Грабар Н. С.</i> Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні .....	33
<i>Дуков Д. Ф.</i> Аналіз сутності поняття “механізм державного управління” та побудова його узагальненого визначення .....	39
<i>Кухарева Г. П.</i> Упровадження нового публічного менеджменту у світову та вітчизняну практику публічного управління .....	48
<i>Ричкіна Л. В.</i> Теоретичні основи управління проектним процесом на рівні територіальної громади .....	54
<i>Фінкільштейн О. В.</i> Особливості застосування понять “державне управління” та “державне регулювання” у сфері вищої освіти .....	65
<i>Попов С. А.</i> Інноваційне реформування публічного управління: методологічне забезпечення прийняття та реалізації стратегічного рішення ...	73
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	82
<i>Домбровська С. М.</i> Державне регулювання якісного розвитку національної системи освіти України .....	82
<i>Кравченко Т. А.</i> Розвиток села за допомогою сільських громад: новації суспільної політики в Україні .....	87
<i>Майстро С. В.</i> Напрями вдосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах .....	95
<i>Мельниченко О. А., Пушкарьова В. І.</i> Протидія рейдерству як складова державної політики щодо економічної безпеки .....	102
<i>Соболь О. М., Олениченко Ю. А.</i> Сутність базових понять у сфері державного управління безпекою поведінки з твердими побутовими відходами .....	109
<i>Белай С. В.</i> Перспективні складові державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні .....	117

<i>Ватковська М. Г.</i> Формування інформаційної системи управління освітою як етап модернізації інформаційного забезпечення державного управління у галузі освіти України .....	124
<i>Грибко О. В.</i> Створення національної системи біологічної безпеки як пріоритетний напрям державного регулювання якості та обігу нових типів продуктів харчування .....	131
<i>Євдокимов В. О., Жук В. М.</i> Державне регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом упровадження інтегрованого підходу управління водними ресурсами за басейновим принципом .....	139
<i>Круглов В. В.</i> Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства .....	145
<i>Стоян О. Ю.</i> Публічне управління у сфері відновлювальної енергетики України: ключові тенденції та шляхи подальшого розвитку .....	153
<i>Трещов М. М.</i> Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні .....	159
<i>Узунов Ф. В.</i> Формування ефективних інструментів реалізації державно-приватного партнерства України .....	167
<i>Волошин О. Л.</i> Розвиток альтернативної енергетики в Україні: сучасний стан та результативність механізмів державного регулювання .....	176
<i>Євдокимов В. А.</i> Удосконалення підходів до функціонування механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі .....	182
<i>Заверуха М. М.</i> Системний аналіз сутності та закономірностей функціонування тіньової економіки .....	187
<i>Суворов В. П.</i> Модернізація організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні та забудові територій .....	196
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ...</b>	205
<i>Ковальчук В. Г.</i> Державне управління в європейських моделях регіонального розвитку: досвід для України .....	205
<i>Ковальова О. М.</i> Організаційне забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування .....	213
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо стратегії розвитку урбанізованих територій малих історичних міст .....	219
<i>Ундір В. О.</i> Механізми співпраці об'єднань громадян і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики .....	224
<i>Беззубко Б. І.</i> Стан державних механізмів планування розвитку територій .....	231
<i>Бізікін С. В.</i> Періодизація нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні .....	235
<i>Звіздай О. В.</i> Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні .....	242
<i>Лукиша Р. Т.</i> Державна політика розвитку регіонів України: особливості механізму формування та реалізації .....	250

<i>Пальоха В. В.</i> Особливості реалізації експертно-аналітичної функції громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад на сучасному етапі державотворення .....	255
<i>Пастух К. В.</i> Формування та механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні .....	260
<i>Сахарук О. П.</i> Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою .....	268
<i>Орел Ю. Л.</i> Нециклічна криза економіки України в період з 2013 по 2015 роки: причини виникнення та шляхи подолання .....	275
<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ...</b>	280
<i>Крюков О. І., Бельська Т. В.</i> Інформаційне суспільство: становлення, розвиток, перспективи .....	280
<i>Криштанович М. Ф.</i> Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні .....	287
<i>Федоров Г. О.</i> Нормативно-правове забезпечення процесів іноземного інвестування в Україні .....	294
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	300
<i>Громова С. О.</i> Особливості становлення та сучасний стан системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів в Україні .....	300
<i>Захуцький А. В.</i> Сутність та механізм формування кадрового потенціалу Служби безпеки України .....	307
<i>Поліщук І. В.</i> Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі .....	315
<b>СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	322
<i>Григорова М. О.</i> Державний контроль за створенням, випробуванням та використанням організацій з новими властивостями: досвід Канади .....	322
<i>Матвейчук Л. О.</i> Досвід електронного оподаткування в Естонії та можливості адаптації в Україні .....	330
<i>Гайдаш Д. С.</i> Фінансування системи охорони здоров'я Польщі: досвід для України .....	339
<i>Гонтар З. Г.</i> Державне управління діяльністю добровільного пожежництва в Галичині і сучасна практика пожежного волонтерства в країнах ЄС .....	346
<i>Торгало Т. О.</i> Механізми формування і реалізації проектів регіонального розвитку США: уроки для України .....	354
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА</b> .....	362
<i>Бульба В. Г., Федченко О. В.</i> Аксіологічні основи соціальної реклами як ресурсу управління соціальним розвитком .....	362
<i>Сичова В. В., Кіндякова К. С.</i> Соціальний діалог як інструмент інтеграції гендерної рівності у сферу праці органами влади (на прикладі м. Харкова) ...	368
<i>Ромін А. В.</i> Удосконалення державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів .....	376

<i>Баглик В. С.</i> Механізми формування молодіжної політики на міжнародному рівні .....	382
<i>Кожушко Н. І.</i> Обґрунтування моделі державної молодіжної політики в умовах розширення транскордонного співробітництва України .....	387
<i>Луценко Т. А.</i> Механізми державного регулювання інтеграції науки в Україні .....	394
<i>Петрик О. Л.</i> Теоретико-методологічні засади класифікації прав та гарантій науково-педагогічних працівників .....	399
<i>Рибич І. Є.</i> Публічне адміністрування процесу реалізації особистості у спорті: соціально-філософський аспект .....	405
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	413

---

## CONTENTS

---

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	10
<i>Ulianchenko Iu. O.</i> Methodological approaches to Cluster Policy Formation in Agrarian Field .....	10
<i>Semenets-Orlova I.</i> A Organizational projecting in the context of Education development administration: theoretical analysis .....	19
<i>Cherviakova O. V.</i> Integrated system of factors of influence on public administration system .....	27
<i>Grabar N. S.</i> Ways of administrative services advancement in Ukraine .....	33
<i>Dukov D. F.</i> Analysis of the essence of “mechanism of public administration” and its general definition formation .....	39
<i>Kuhareva G. P.</i> New Public Management introduction in the world and home public administration practice .....	48
<i>Rychkina L. V.</i> Theoretical basis of project process management at the level of territorial community .....	54
<i>Finkilshtein O. V.</i> The specific features of terms “public administration” and “state regulation” in the field of higher education .....	65
<i>Popov S. A.</i> Innovative reform of public administration: methodological support for the adoption and implementation of the strategic decisions .....	74
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	82
<i>Dombrovska S. M.</i> State regulation of qualitative development of national system of education in Ukraine .....	82
<i>Kravchenko T. A.</i> Village development by means of village communities: social policy innovations in Ukraine .....	87
<i>Maistro S. V.</i> The ways of advancement of mechanisms of public administration of financial-economic security of Ukraine in modern conditions .....	95
<i>Melnychenko O. A., Pushkariova V. I.</i> Counteraction to raiders as a component of state policy as for the economic security .....	102
<i>Sobol O. M., Olenychenko Iu. A.</i> The essence of the basic terms in the field of public administration of secure treatment with hard waste .....	109
<i>Bielai S. V.</i> Perspective components of state mechanisms of counteraction to crisis phenomena of social-economic character in Ukraine .....	117
<i>Vatkovska M. G.</i> Formation of information system of education management as a stage of modernization of informational supply for public administration in the field of education in Ukraine .....	124
<i>Grybko O. V.</i> Formation of national system of biological security as a priority direction of state regulation of quality and turnover of new types of food products .....	131

<i>Ievdokymov V. O., Zhuk V. M.</i> State regulation of water economic complex through introduction of integrated approach to water resources management on the basis of the basin principle .....	139
<i>Kruglov V. V.</i> Public Administration in the process of state-private partnership .....	145
<i>Stoian O. Iu.</i> Public Administration in the field of renewable energy of Ukraine: key tendencies and ways of further development .....	153
<i>Treshchov M. M.</i> Perspectives in budget federalism introduction in Ukraine .....	159
<i>Uzunov F. V.</i> Formation of effective instruments of state private partnership implementation in Ukraine .....	167
<i>Voloshyn O. L.</i> Alternative energy development in Ukraine: modern conditions and efficiency of state regulation mechanism .....	176
<i>Ievdokimov V. A.</i> Advancement of approaches to functioning of mechanisms of state regulation of power industry development .....	182
<i>Zaveruha M. M.</i> System analysis of the essence and regularity of shadow economic functioning .....	187
<i>Suvorov V. P.</i> Modernization of organizational administrative mechanism of state regulation of land relations in planning and territories building .....	196
<b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT</b> ....	205
<i>Kovalchuk V. G.</i> Public administration in European models of regional development: experience for Ukraine .....	205
<i>Kovaliova O. M.</i> Organizational supply of representative bodies of local self-government activity .....	213
<i>Kravchenko S. G.</i> State policy of strategy development of urban territories of small historical places .....	219
<i>Undir V. O.</i> Mechanisms of cooperation between association of citizens and local executive bodies in the process of public administration formation and implementation .....	224
<i>Bezzubko B. I.</i> The condition state mechanisms planning of areas .....	231
<i>Bizikin S. V.</i> Periodization of normative legal basis of regulation of land relations by local self-government authorities in Ukraine .....	235
<i>Zvzdai O. V.</i> Normative legal basis of local self-government development in Ukraine .....	242
<i>Lukisha R. T.</i> State policy of regional development in Ukraine: specific features of formation and implementation mechanism .....	250
<i>Palioha V. V.</i> Specific features of implementation of expert analytical function of society councils under executive committees of local councils at the modern stage of state building .....	255
<i>Pastuh K. V.</i> Formation and mechanisms of implementation of state economic policy at regional level .....	260
<i>Saharuk O. P.</i> Advancement of duties of local self-government authorities in the field of education administration .....	268
<i>Orel Iu. L.</i> Acyclic economic crisis in Ukraine in the period from 2013 to 2015: reasons of appearance and the ways of overcoming .....	275



<b>POLITICAL AND LEGISLATIVE BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	280
<i>Kriukov O. I., Bielska T. V.</i> Informational society: formation, development, perspectives .....	280
<i>Kryshchanovych M. F.</i> European experience of public administration of police bodies and possibility of its implementation in Ukraine .....	287
<i>Fedorov G. O.</i> Normative legal supply of foreign investing in Ukraine .....	294
<b>PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES</b> .....	300
<i>Gromova S. O.</i> Specific features of formation and modern condition of professional training of leading staff of the higher educational establishments in Ukraine .....	300
<i>Zahutsky A. V.</i> Essence and mechanism of staff potential formation of the Security Service in Ukraine .....	307
<i>Polishchuk I. V.</i> Mechanisms of development of professional potential of public servants in Poland .....	315
<b>WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	322
<i>Grygorova M. O.</i> State control of formation, probation and usage of organisms with new particular characteristics: Canada experience .....	322
<i>Matveichuk L. O.</i> Electronic taxation experience in Estonia and adaptation possibilities in Ukraine .....	330
<i>Gaidash D. S.</i> Healthcare system financing in Poland: experience for Ukraine .....	339
<i>Gontar Z. G.</i> Public administration of charity fire system activity in Galychina and modern practice of fire charity in the EU countries .....	346
<i>Torgalo T. O.</i> Formation and implementation mechanisms of regional development project in the USA: lessons for Ukraine .....	354
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	362
<i>Bulba V. G., Fedchenko O. V.</i> Axiological basis of social advertisement as a resource of social development administration .....	362
<i>Sychova V. V., Kindiakova K. S.</i> Social dialogue as an instrument of gender equality integration into the labor field by power bodies (Kharkiv example) .....	368
<i>Romin A. V.</i> State regulation advancement of higher educational establishments activity .....	376
<i>Baglyk V. S.</i> Formation mechanism of youth policy at international level .....	382
<i>Kozhushko N. I.</i> Upgrading of the state youth policy model in conditions of transborder cooperation enlargement in Ukraine .....	387
<i>Lutsenko T. A.</i> Mechanisms of state regulation of education integration in Ukraine .....	394
<i>Petric O. L.</i> Theoretical methodological basis of rights and guarantees classification of scientific pedagogical personnel .....	399
<i>Rybchych I. Ie.</i> Public administration process of personality realization in sport: social philosophical aspect .....	405
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	413

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

**УДК 351.82:631.1**

**Ю. О. Ульяновченко,**

*д.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної політики  
та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків*

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ КЛАСТЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

*Досліджено методологічні підходи до формування кластерної політики в аграрній сфері. Уточнено сутність аграрних кластерів, їх функції та визначено можливості застосування кластерної політики в аграрній сфері.*

**Ключові слова:** кластерна політика, аграрний кластер, конкурентне середовище, аграрна сфера.

**Y. O. Ulyanchenko,**

*Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv*

### METHODOLOGICAL APPROACHES TO CLUSTER POLICY FORMATION IN AGRARIAN FIELD

*In article researched the methodological approaches to the formation of cluster policy in the agrarian sphere. Defined the essence of agricultural clusters, their function and determined the possibility of implementation of cluster policy in the agrarian sphere.*

**Key words:** cluster policy, agricultural cluster, the competitive environment, agrarian sphere.

Проблема соціально-економічного зростання в Україні в останні роки ще більше загострилася. На наш погляд, саме соціально-економічний розвиток забезпечить реалізацію головної мети державного управління – поліпшення якості життя населення.

Сталий розвиток, як правило, супроводжується позитивними змінами людського потенціалу, збільшенням споживання товарів і послуг, зростанням середньої тривалості життя і т. ін. Тому головним орієнтиром для державного управління має стати, на нашу думку, не стільки забезпечення оптимальних темпів економічного зростання, скільки його якісна складова. Серйозні трансформаційні процеси в Україні почнуться лише за соціальною спрямованістю економіки, за умови перетворення людини на рушій прогресу. У розвинених країнах ці процеси почалися 20-30 років

тому за активного сприяння структур нового покоління, які об'єднують органи влади, бізнес-структури, науково-дослідні організації й інші суб'єкти соціально-економічних відносин. Одним із різновидів цих структур є кластери (англ. cluster – скупчення, пучок, група, гроно, рій, жмуток; збиратися групами, асоціюватися, рости гронами). Термін “кластер” вживається у гуманітарних, технічних, природничих науках. Узагальнюючи наукові підходи до поняття “кластер”, можна визначити його як об'єднання окремих елементів у ціле задля досягнення певної мети.

Кластери стають ключовими компонентами національних і регіональних планів соціально-економічного розвитку. Це один з ефективних методів динамічного розвитку конкурентоспроможної соціально-орієнтованої економіки на основі державно-приватного партнерства з широким використанням потенціалу регіону.

Світовий досвід формування кластерної політики знайшов своє відображення у працях зарубіжних авторів: Т. Андерссона, М. Енрайта, А. Маршалла, М. Портера та ін. [2; 4; 10]. Серед українських учених варто виділити праці М. Войнаренка, С. Соколенка, О. Тищенко, В. Федоренка та інших, пов'язаних з розвитком аграрних кластерних структур [1; 6–8]. У роботах цих авторів висвітлюються проблеми організації та управління аграрними кластерами; конкурентоспроможності та формування конкурентних переваг; визначення ефективності діяльності кластерів та їх вплив на зростання внутрішнього регіонального продукту, внутрішнього валового продукту і економічний розвиток країни в цілому.

Метою статті є обґрунтування методологічних підходів до формування кластерної політики в аграрній сфері.

Економічна наука та наука державного управління розвиваються у напрямі формування комплексного, системного підходу з урахуванням різних факторів впливу на соціально-економічний розвиток країни. Діяльність суб'єктів цього процесу здійснюється у відповідних угрупованнях, розташованих у певних місцях (район, місто, регіон, країна у цілому). І, на жаль, сучасні теорії розвитку розглядають ці місця фрагментарно, або звужуючи їх до місця-контейнеру, або фокусуючись на їх специфічних елементах. Комплексний і системний підхід до дослідження суб'єктів цього процесу потребує більш глибокого дослідження впливу соціально-економічного простору на процеси сталого розвитку. А це можливо тільки за умови розгляду державного управління крізь призму соціально-економічного простору, і не лише як середовища існування економічних агентів або фактора збільшення обсягів виробництва валового продукту, а й як об'єкта управління.

Отже, використовуючи кластерний підхід, можна з набагато меншими витратами реалізувати стратегічну мету державного управління – поліпшення якості життя населення. У країні у цілому та в аграрній сфері зокрема має бути сформоване конкурентне середовище, яке завдяки підвищенню рівня конкуренції забезпечить соціально-економічний розвиток відповідної території. І основна роль тут має відводитися не розвитку окремих галузей чи підприємств, а кластерам як географічному скупченню підприємств пов'язаних галузей.

Кластер може формуватися та розвиватися природним шляхом, еволюційно, за допомогою розширення та поглиблення партнерських зв'язків між господарюючими суб'єктами – виробниками, постачальниками, споживачами, а також підтримуючими й обслуговуючими їх організаціями – науково-дослідними інститутами,

фінансовими структурами, венчурними компаніями та ін. У природному саморегулюючому ринковому середовищі кластер формується під впливом ринкових сил. Однак необхідно враховувати, що неодмінними умовами для природного оформлення кластера є інформаційна прозорість ринкових відносин і пов'язана з цим раціональна поведінка ринкових суб'єктів економічної діяльності, тобто дійове конкурентне середовище. За наявності цих факторів кластер може створюватися шляхом самоорганізації та колективного договору господарюючих суб'єктів, оскільки всі кооперативні зв'язки в такому разі будуть організовані з найбільшою ефективністю (оптимальністю), господарюючі суб'єкти будуть володіти інформацією про існування один одного та про становище у галузі, про можливості формування кооперативних мереж тобто буде забезпечено раціональну ринкову поведінку господарюючих суб'єктів. За таких обставин усі проблеми й обмеження внутрішньої кластерної динаміки могли б вирішуватися природним ринковим шляхом. Розглянута ситуація є ідеальною моделлю організації ринкового конкурентного середовища. Реальні економічні відносини характеризуються наявністю трансакційних витрат, диспропорцій у поширенні ринкової інформації (інформаційна асиметрія) та нераціональною поведінкою економічних агентів, які з цих причин не володіють повною об'єктивною інформацією про всі можливі для них напрями кооперації, часто не бачать спільних вигод від міжгалузевої та міжсекторальної взаємодії, а також не співвідносять і не ідентифікують свої інтереси з перспективами та завданнями розвитку своїх територій. Отже, об'єктивне існування так званих провалів ринку, пов'язаних з наявністю трансакційних витрат та інформаційною асиметрією, визначає практичну неможливість ефективного кластерного будівництва шляхом самоорганізації учасників та обумовлює необхідність втручання держави в цей процес – у формі активного посередництва та реалізації підтримуючої функції з метою подолання провалів ринку.

Участь держави як спрямовуючої інстанції, по-перше, забезпечує погляд “зверху” на склад потенційного кластера, виявляє його із середовища різних господарюючих суб'єктів, по-друге, сприяє формуванню “критичної маси” кластера шляхом розвитку відсутніх елементів, допомагає синхронізувати розвиток кластера з виконанням завдань національної економіки, по-третє, пов'язує інтереси господарюючих суб'єктів з цілями та баченням кластера, з пріоритетами економічної політики регіону та країни у цілому [3, с. 13].

Отже, базові функції держави у процесі кластеризації зводяться до подолання проблем та обмежень в організації господарюючих суб'єктів у кластери, а також до створення інституціональних, інфраструктурних та інших базисних умов для формування й ефективного розвитку кластера. Залежно від характеру проблемних областей та обмежень, які виникають у процесі кластеризації, заходи державного втручання можуть бути різними.

Як показує світовий досвід, основні проблеми інтеграції господарюючих суб'єктів у кластер пов'язані з відсутністю бачення спільних цілей, не розумінням вектора колективного розвитку, невмінням використовувати можливості взаємовигідного співробітництва та кооперації, відсутністю критичної маси, яка виражається у мінімально достатньому обсягу компетенцій, необхідних для ефективного функціонування кластера.

Для подолання подібних обмежень держава може застосовувати різні заходи спрямованого впливу, зокрема організацію майданчиків для комунікації й обміну досвідом, розвиток системи держзакупівель, створення нових підприємств, стимулювання створення стартапів, залучення прямих іноземних інвестицій, субсидування спільних наукових розробок та інформаційних порталів, випуск інформаційних матеріалів для учасників кластера [3, с. 13-14].

В Україні аграрна сфера посідає провідне місце в економіці й потребує посиленої уваги з боку держави, з цим пов'язаний активний розвиток аграрних кластерних формувань. При створенні аграрних кластерів держава має зробити акцент не на підтримці великих агроформувань (холдингів, корпорацій), а на формуванні кластера з малих і середніх аграрних підприємств. Великі агроформування можуть самостійно лобювати свої інтереси як на національному, так і на міжнародному рівні. Ще у XVIII ст. відомий швейцарський економіст Симон де Сисмонді довів, що з позиції споживання та забезпечення соціальної стабільності для суспільства набагато вигідніше існування 50 звичайних фермерів, ніж одного великого землевласника плюс 50 сімей бідних поденників [5, с. 531]. Контролювати та регулювати діяльність малих і середніх аграрних підприємств державі набагато простіше, ніж діяльність великих агроформувань. До того ж великі агроформування не зацікавлені у розв'язанні соціальних проблем сільської місцевості; мета їх діяльності – максимізація прибутку через підвищення продуктивності й уніфікацію виробничих процесів, їх інтерес до певної місцевості лежить лише у площині родючості ґрунту. Власники ж невеликих і середніх підприємств розуміють, що без розвитку соціальної сфери їх підприємства не мають майбутнього, і саме такі підприємці виділяють кошти на соціальний розвиток певної місцевості, сповідуючи принцип “нам тут жити”.

Невеликі та середні аграрні підприємства можуть утворювати кластери за принципом самоорганізації у результаті природної інтеграції та кооперації виробництва або за допомогою органів влади. Слід мати на увазі, що підприємства – потенційні учасники можливого кластера, як правило, виробляють подібні види товарів (послуг) і конкурують між собою на товарних ринках. Тому цілком обґрунтованим є побоювання підприємців втрати при входженні у аграрний кластер власний бізнес (через поглинання підприємством-лідером). Переваги ж створення кластерів є більш значними для аграрних підприємств. Ринок аграрної продукції близький до ринку з досконалою конкуренцією, а ринок засобів виробництва та переробки – до монопольного. Це призводить до диспаритету цін і до збитків аграрних підприємств. Вони не зацікавлені у високих націнках посередників та у торгових націнках на реалізовану продукцію: з підвищенням ціни на продукцію знижується попит на ринку, що загрожує перевиробництвом; високі посередницькі та торгові націнки зменшують прибуток аграрних підприємств через перерозподільні процеси.

Зазначені фактори посилюють мотивацію входження невеликих і середніх аграрних підприємств у кластери. Важлива роль у прискоренні створення аграрних кластерів належить органам державної влади, які, реалізуючи кластерну політику, можуть істотно покращити соціально-економічну ситуацію в регіоні.

В аграрній сфері кластерну політику можна розглядати як систему взаємовідносин органів державної влади, об'єктів аграрної сфери, об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, яка має на меті підвищення їх конкурентоспроможності, соціально-економічне покращання певної території на

засадах формування та розвитку аграрних кластерів. Отже, метою аграрної кластерної політики є покращання соціально-економічного розвитку певної території на засадах створення дійового конкурентного середовища. Основні складники аграрної кластерної політики наведено на рисунку.

Виходячи з українських реалій і мети кластерної політики в аграрній сфері, ми визначили цілі, які б забезпечили її виконання. Цілі мають забезпечувати створення сприятливого середовища для формування конкурентоспроможних аграрних кластерів. Кожна з цілей може бути деталізована за рахунок розмежування функцій, розробки методів та інструментів кластерної політики в аграрній сфері. Аграрний кластер як об'єкт дослідження не може бути об'єктивно представлений ні по суті, ні за структурою без розробки методів та інструментів регулювання його діяльності.

Розуміння об'єктивної форми та сутності аграрного кластера як складної соціально-економічної системи, знання об'єктивних законів його функціонування дозволяють не тільки впливати на систему відповідно до завдань її регулювання, а й у принципі реалізувати метод наукового прогнозування та управління якістю життя мешканців конкретного регіону.

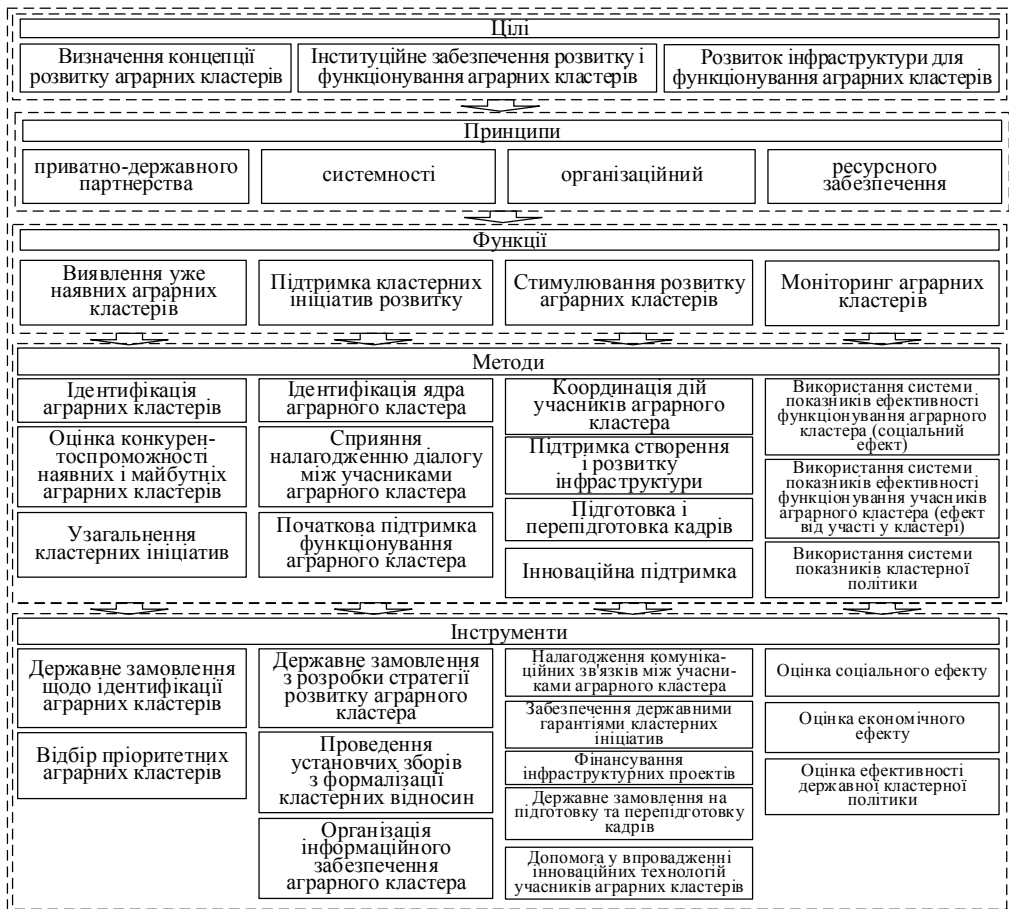


Рисунок. Основні складники аграрної кластерної політики

Аграрні кластери як спільність і певний вид взаємовідносин індивідуумів та їх груп у характерних умовах геосоціального середовища належать до систем низького ступеня формалізації. Саме з цієї причини дослідження та моделювання таких структур пов'язане з певними труднощами й обумовлює використання інструментарію точних наук, новітніх інформаційних технологій і методів моделювання.

Для запровадження дійової кластерної політики в аграрній сфері на державному рівні необхідно розробити та прийняти Концепцію розвитку аграрних кластерів, визначити їх інституційне забезпечення, ступінь участі держави у розбудові аграрних кластерів, розробити механізм реалізації кластерної політики, визначити категорії учасників кластера, необхідну інфраструктуру тощо. Побудова кластерної політики в аграрній сфері досить суттєво залежить від принципів, на які вона буде спиратися. Нами виділено такі принципи:

1) принцип приватно-державного партнерства – реалізується через спільні інтереси держави та членів аграрного кластера, з оптимальним урахуванням інтересів учасників кластерних взаємовідносин, соціально-економічною відповідальністю, селективністю, законодавчим забезпеченням;

2) принцип системності – превалюють такі властивості як цілісність, комуникативність, багаторівневість, неперервність функціонування, адаптивність і саморозвиток, інтеграційність, стійкість;

3) організаційний принцип – передбачає колективне прийняття рішень, гнучкість, сталість, спільність, інтересів потенційних учасників, взаємодії, концентрацію, створення інфраструктури взаємодії, безперервність, ефективність діяльності, довгострокові стратегічні цілі розвитку, комплексність та ін.;

4) принцип ресурсного забезпечення – реалізується через рівноправний доступ до природних ресурсів, забезпеченість виробництва висококваліфікованими кадрами, інвестиційними та фінансовими ресурсами, через інформаційну забезпеченість тощо.

Характеризуючи специфічні функції кластерної політика в аграрній сфері, нами виділені наступні: виявлення вже існуючих аграрних кластерів, підтримка кластерних ініціатив, стимулювання та моніторинг аграрних кластерів. Їх не слід розглядати, як послідовність дій – до них потрібно підходити як до комплексу дій. Методи й інструменти щодо виявлення, підтримки та стимулювання кожного аграрного кластера мають бути індивідуальними і залежати насамперед від бажання та кваліфікації кадрів регіональних органів влади.

Для виявлення вже існуючих аграрних кластерів доцільними є такі методи: ідентифікація аграрних кластерів (характеризуються існуючі взаємозв'язки учасників і ступінь їх надійності); оцінка конкурентоспроможності наявних і майбутніх кластерів для визначення доцільності існування та розвитку, певного аграрного кластера. Цю функцію можна реалізувати через державні замовлення науково-дослідним організаціям для обґрунтування оптимального вибору аграрного кластера.

Наступна функція кластерної політики в аграрній сфері пов'язана з підтримкою кластерних ініціатив. Неможливо побудувати кластер лише вказівками та розпорядженнями органів влади – в існуванні кластера важливу роль

відіграють неформальні інститути, через які відбувається його становлення. Тому наукова спільнота вважає, що більш ефективним є аграрний кластер, побудований за принципом “знизу вгору”, а не навпаки. Доцільно застосовувати такі методи: ідентифікація ядра аграрного кластера та формальних взаємозв’язків усередині кластера через фінансування розробки стратегії його розвитку, через допомогу у проведенні загальних зборів і формалізацію кластерних відносин, через організацію інформаційного забезпечення учасників кластера тощо. Можна запропонувати організаційні заходи: семінари, конференції, “круглі столи” з питань створення аграрних кластерів, фінансування кластерних ініціатив, розвиток інфраструктури, створення навчальних центрів тощо.

Функцію стимулювання розвитку аграрних кластерів можна реалізувати такими методами: координування дій учасників кластера, розвиток необхідної інфраструктури, перепідготовка та підготовка кадрів для роботи у нових умовах, інноваційна підтримка.

Моніторинг аграрних кластерів необхідний для контролю за ефективністю функціонування аграрних кластерів. Це дозволить оптимізувати прийняття управлінських рішень органами державної влади, знизити рівень економічних і соціальних ризиків, раціоналізувати використання ресурсів тощо. Ця функція має базуватися на комплексній системі показників соціального ефекту від використання кластерного підходу для певної території, економічного ефекту для самих учасників кластерного об’єднання та загальної ефективності аграрної кластерної політики.

Необхідність у чіткому формулюванні суті аграрної кластерної політики в Україні обумовлена перекрученням у розумінні природи аграрного кластера, зокрема термінологічною невизначеністю, все це може привести до використання недійових і неефективних методів й інструментів для розвитку аграрного кластера.

Виходячи з досвіду фахівців [1; 4; 6–8; 10], інструменти реалізації кластерної політики інтегрують такі результативні заходи регіонального соціально-економічного розвитку: програми підтримки технопарків, особливих регіональних соціально-економічних зон, інформаційних центрів, аграрного бізнесу, точок зростання; інвестиційне та фінансове забезпечення; національні аграрні проекти тощо.

Одним з провідних інструментів реалізації кластерної політики в аграрній сфері на державному та регіональному рівнях, необхідно визнати побудову мережу освітньої-консультаційних центрів, у роботі якої задіяні провідні фахівці з цього питання та інші зацікавлені учасники. Ці центри мають зосередити свою роботу у здійсненні консультаційних заходів в напрямі проведення конференцій й семінарів, господарських нарад, публікацію практичних рекомендацій і підготовку освітніх курсів. Основною формою реалізації таких заходів, які мають переважно об’єднавчий характер, є розробка програми розвитку та підвищення конкурентоспроможності аграрних кластерів у цілому і проектів кожного кластера зокрема. Така організаційна робота сприятиме виникненню довіри між ймовірними учасниками кластера. Найскладнішим моментом на початковій стадії створення аграрного кластера є досягнення домовленості між підприємцями щодо формування його активів і розподілу можливого прибутку.



Об'єднуючими факторами економічних інтересів при створенні кластера можуть стати: єдина цінова політика на товарному ринку, розширення обсягів виробництва товарів і послуг; єдина маркетингова політика; впровадження інноваційних технологій завдяки інтеграції та кооперації виробництва продукції й її реалізації на товарних ринках.

Кластерна політика в аграрній сфері має ураховувати спеціалізацію регіонів. Наприклад, на півдні та сході України слід більше уваги приділяти виробництву пшениці та соняшнику, на заході та півночі – виробництву м'яса, молока, цукрового буряку та ін. Правильне поєднання видів діяльності в аграрній сфері на кластерній основі забезпечує його конкурентну перевагу та стійкість.

В Україні не визначено дійові заходи державної політики розвитку конкурентного середовища в аграрній сфері, які б сприяли удосконаленню економічного механізму господарювання, інтеграції виробничих процесів у сільському господарстві та переробній промисловості, забезпеченню єдності технологічного процесу виробництва продовольства та його реалізації кінцевим споживачам, а також об'єднували інтереси та спільні стратегічні цілі розвитку суб'єктів господарювання, консолідували дохід і забезпечували його ефективний розподіл.

У нинішніх економічних умовах аграрна сфера у вигляді закінченої вертикально-інтегрованої системи ще не до кінця сформувався ні на державному, ні на регіональних рівнях. Її економічні та правові зв'язки характеризуються недосконалістю, незбалансованістю. Нерівномірно розвиваються базові галузі аграрної сфери, виробництва та види діяльності.

Це вимагає вдосконалення інтеграційних процесів, розробки методологічних підходів для побудови й ефективного функціонування інтегрованих формувань, що сприятиме підвищенню ефективності виробництва аграрної продукції та продуктів її переробки, конкурентоспроможності та виходу на світовий ринок. Необхідним є використання кластерного підходу, який забезпечить збільшення частки додаткової вартості у кінцевій продукції. Кластерну політику в аграрній сфері слід реалізовувати у поєднанні з механізмами державного регулювання її розвитку, за рахунок інноваційного розвитку підприємств, упровадження нової техніки, технологій, зниження енерго- та матеріаломісткості, підвищення якості продукції тощо.

Для здійснення органами державної влади кластерної політики в аграрній сфері необхідно сформувати дійові інститути, зокрема агентства національного та регіонального соціально-економічного розвитку, основними функціями яких мають бути: аналітичні прогнози дослідження; розроблення та реалізація стратегічних програм соціально-економічного розвитку; інформаційно-консультаційна підтримка нових аграрних підприємств; формування аналітичних структур моніторингу соціально-економічного розвитку; допомога аграрним підприємствам, що зазнають фінансових труднощів; упровадження інновацій у виробництво аграрної продукції; дослідження майбутніх потреб у спеціалістах з певних напрямів для закладів освіти; допомога аграрним підприємствам у виході на ринки продукції інших країн; залучення стратегічних інвесторів тощо.

Запровадження дійової кластерної політики в аграрній сфері дозволяє органам державної та регіональної влади комплексно, системно досліджувати соціально-економічний стан групи підприємств-партнерів, що відносяться до різних галузей народного господарства. На сьогодні це є найбільш дійовий і доречний інструмент у соціально-економічній політиці розвитку країни. Переваги аграрного кластера є об'єктивними для його учасників, тобто не залежать від жодного з них, тому потенційно об'єднання підприємств в аграрний кластер є найбільш дійове та ефективне ніж інші інтеграційні об'єднання.

#### **Література:**

1. *Войнарченко М. П.* Будівельний кластер – європейський шлях розвитку / М. П. Войнарченко, М. В. Малий. – Хмельницький : Асоціація “Поділля Перший”, 2005. – 32 с.
2. *Маршалл А.* Принципы экономической науки / А. Маршалл. – Т. 1 ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1993. – 414 с.
3. *Нескоромная Е.Е.* Государственная политика кластерного развития: концептуальные основы и мировой опыт / Е. Е. Нескоромная // Экономические науки. – 2010. – № 5. – С. 11–15.
4. *Портер М.* Конкуренция / Майкл Е. Портер ; [пер. с англ. О. Л. Пилявского]. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
5. *Сисмонди С.* Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков : в 5 т. / С. Сисмонди. – М. : Мысль, 2004. – Т. 1. – С. 531.
6. *Соколенко С.* Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів / С. Соколенко – Севастополь : ТОВ “Рібест”. – 2006. – 37 с.
7. *Тищенко О. М.* Кластери як вектор розвитку економіки: організація, сутність і концепції / Тищенко О. М. // Теоретичні та прикладні питання економіки. – Вип. 21. – К. : Вид.-поліграф. центр “Київський університет”, 2010. – С. 74–81.
8. *Федоренко В. Г.* Кластери – системний інструмент підвищення конкурентоспроможності економіки / В. Г. Федоренко, А. Ф. Гойко, В. Б. Джабейло // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 6–9.
9. *Andersen T.* The Cluster Benchmarking Project: Pilot Project Report [Електронний ресурс] / T. Andersen, M. Bjerre, E. Wise Hansson – Benchmarking clusters in the knowledge based economy, Nordic Innovation Centre, Norway, November 2006. – 56 p. – Режим доступу : [http://www.insme.org/documenti/Cluster\\_Benchmarking\\_Project.pdf](http://www.insme.org/documenti/Cluster_Benchmarking_Project.pdf). – (free access).
10. *Enright M. J.* Why Clusters are the Way to Win the Game? / M. J. Enright // World link. – 1992. – № 5 (Jule/August). – P. 24-25.
11. *Perroux F.* Multinational Investments and the Analysis of Development and Integration Poles / F. Perroux // Economies et societies. – 1973. – № 5-6. – P. 838.

*Надійшла до редколегії 25.12.2014 р.*

**УДК 351:371**

**І. А. Семенець-Орлова,**

*к.політ.н.,*

*докторант кафедри управління освітою НАДУ, м. Київ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ**

*Концептуалізовано організаційне проектування як спосіб діяльності з управління освітніми змінами. Виокремлено особливості поетапної побудови організаційного проекту. Означено функціональне навантаження та можливості застосування організаційного проектування в системі державного управління освітніми змінами.*

**Ключові слова:** організаційне проектування, державне управління освітніми змінами, етапи проектування в освіті, функції організаційного проекту, освітня зміна.

**I. A. Semenets-Orlova,**

*Doctoral student of Education Administration Department, NAPA, PhD in Political Sciences, Kyiv*

## **ORGANIZATIONAL PROJECTION IN THE EDUCATIONAL FIELD IN THE CONTEXT OF EDUCATIONAL CHANGE MANAGEMENT: THEORETICAL ANALYSIS**

*The article is dedicated to conceptualization of the organizational projection as a method of an activity related to educational change management. The author has detected peculiarities of staged building an organizational project. The article determined the functional load and opportunities of application of the organizational projection within a system of educational change public administration.*

**Key words:** organizational projection, educational change public administration, stages of projection in education, organizational project functions, educational change.

Якщо розглядати управління освітою з точки зору традиційного менеджменту, то воно виявиться найбільш некерованою сферою державного регулювання. Адже регулюванню в освіті підлягають ті зміни, які не впливають на сутнісні сторони освітнього процесу. Якщо аналізувати основні функції управління, то повною мірою в системі освіти присутня лише організація, що включає створення органів, формування підрозділів управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір кадрів тощо.

Оскільки вирішення проблеми забезпечення необхідної компетентності громадянина для функціонування в умовах сучасного суспільства знаходиться у сфері управління освітою, особливим запитом може користуватися освітня система із заданими параметрами і властивостями. Така система може бути спроектована і реалізована у відповідності з проектом.

У традиційному менеджменті організаційне проектування передбачає створення проекту структури організації у відповідності до забезпечення реалізації стратегії її розвитку. Зі зміною стратегій, відповідно, потрібні зміни і в

організаційних структурах. Організаційні структури в освіті, форми організації навчального процесу мають смислове значення, тому, щоб впливати на якість освіти та ефективність управління освітою, вони мають бути динамічними. Всі змінні навчального процесу взаємопов'язані, тому проектування в освіті найчастіше є комплексним. На думку багатьох теоретиків, комплексні проекти в освіті доцільно розпочинати саме з організаційного проектування, що дає змогу залучити до розробки проекту найбільшу кількість майбутніх його виконавців [5]. Останнє дуже важливо для такої специфічної галузі державного управління, як освіта.

На даному етапі склалися певні теоретичні передумови для наукового обґрунтування управління проектною діяльністю педагогів та управлінців у ході модернізації освітньої системи. Складові процеси технології організаційного проектування, експериментального і реалізаційного моделювання, проблеми та особливості управління проектами досліджували Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Буркова, Т. Давиденко, Є. Куркін, Д. Новікова, Т. Шамова. Різні теоретико-практичні аспекти організаційного проектування як специфічної управлінської процедури та діяльності зі створення особливого продукту – проекту – ставали предметом наукових робіт вітчизняних вчених, зокрема проблеми системного проектування вищої освіти займалися С. Нечаєв та Ю. Татура, проектування навчально-методичних комплексів у підготовці студентів – А. Баранова, проектування освітніх систем та управління такими системами – І. Колеснікова, Г. Кравченко, М. Мацишин. На основі аналізу наукових публікацій теоретиків встановлено, що наразі висвітлено більшість загальних питань теорії проектування, а ряд специфічних наукових проблем даного концептуального поля, зокрема переосмислення проектування як способу управління освітніми змінами, залишаються відкритими.

Мета статті – концептуалізувати організаційне проектування як спосіб діяльності з управління освітніми змінами, окреслити етапи організаційного проекту.

Теоретичною основою організаційного проектування є “метод проектів”, розроблений у 20-х рр. ХХ ст. американським педагогом В. Кілпатриком на основі концепції прагматизму Дж. Дьюї. Організаційне проектування в освітній галузі дає основу створювати широкомасштабні проекти, спрямовані на розв'язання як сучасних проблем освітньої галузі, так і проектів модернізації навчально-виховного процесу конкретних освітніх закладів. Є кілька підходів до визначення проектного менеджменту у світовій науці: 1) як самостійного напрямку в галузі менеджменту, назви навчальної дисципліни, методу управління (М. Барнс) (таблиця); 2) діяльності з управління змінами (В. Шапіро); 3) цілісної дослідницької методології (М. Шейнберг). В. Монахов визначає такі можливі результати освітнього проектування: освітня система, система управління освітою, система методичного забезпечення, освітній процес. Застосування методу проектування сприяє побудові відкритої системи освіти, що здатна забезпечити кожному учасникові власну траєкторію самоосвіти, сприяти формуванню інформаційної культури педагогів та управлінців у сфері освіти. Також важливою є думка, що цінність проектної технології полягає не так у результатах, як у самому процесі.

Порівняння функцій традиційного (функціонального) і проектного (інноваційного) управління

<i>Функціональне управління</i>	<i>Проектне управління</i>
Стійка кількість і сталі типи завдань	Постійна динаміка завдань
Відповідальність за підтримку статус-кво	Відповідальність за зміни, що виникають
Відповідальність обмежена чітким переліком затверджених функцій	Відповідальність за коло міжфункціональних завдань
Робота виконується у стабільних організаційних структурах	Робота виконується у структурах, які діють в межах проектного циклу
Основна задача – оптимізація	Основна задача – вирішення конфліктів через переважання нестандартної творчої діяльності
Успіх визначається досягненням проміжних функціональних результатів	Успіх визначається досягненням встановлених кінцевих цілей
Обмежена мінливість, статичність умов і ситуацій	Внутрішньо властива проектній діяльності невизначеність

Проект – це набір гіпотез-моделей, що описують майбутні стійкі стани соціального організму, більш відповідні умовам соціального довкілля, що змінилося. На думку Є. Куркіна, проектування є керованою діяльністю з прогностичного планування майбутнього стану об'єкта управління [5, с. 150]. Якщо модельні гіпотези, план та засоби реалізації проекту виявляться правильними, то довкілля саме спонукатиме і стимулюватиме систему до досягнення стабільності в умовах нового стану [5, с. 159]. Ступінь ризикованості реалізації проекту зростає зі збільшенням кількості неповної чи неправильної інформації про вихідне становище середовища (структура, параметри) та критеріїв відбору, правил, принципів, закономірностей функціонування стійких структур. Тому організаційному проектуванню мають передувати – діагностика вихідного стану організму через збір і аналіз інформації, прогнозування проблеми через виявлення дійсних протиріч функціонування об'єкта проектування, програмування його розвитку на основі узагальнення результатів діагностики.

Особливості організаційного проектування в освіті, як складової діяльності з управління змінами, на думку Ю. Громико, передбачає розуміння специфіки методології самого проекту [2]. Основним критерієм для проекту є критерій можливості реалізації. Тобто, в процесі проектування, важливими постають характеристики умов і контексту, в яких певний проект може бути реалізовано.

Життєвий цикл управління проектом передбачає такі етапи: 1) стартовий етап: формулювання назви проекту, прогнозування проблеми, на вирішення якої буде спрямовано проект, формулювання цілей, визначення сподівань щодо результатів проекту, критеріїв відбору учасників проекту, складання загального плану робіт; 2) етап підготовки: формулювання конкретних завдань, термінів, мобілізація підтримки (спонсори, адресні групи), складання бюджету проекту, проведення необхідних тренінгів з виконавцями, розподіл між ними завдань, повноважень та ресурсів, попередня анотація проекту; 3) етап реалізації: створення комунікаційної мережі, системи збору інформації, керівництво процесом виконання робіт, створення механізму контролю графіку робіт і бюджету проекту; 4) етап

завершення: аналіз і оцінка основних результатів проекту, його ефективності, підсумковий звіт, здійснення заходів щодо розповсюдження проекту.

На думку Ю. Громико, основними етапами процесу проектування є: постановка питання; висунення гіпотези стосовно об'єкта; перевірка гіпотези на матеріалі (створення джерельної бази, конструювання і проведення експерименту); моделювання об'єкта; створення нового способу роботи з культурними зразками [2]. На нашу думку, у такій авторській системі етапів проектування Ю. Громико не вистачає чітко окреслених кінцевих стадій – реалізації проекту при неперервній діагностиці, аналізі та корекції проектної діяльності та узагальнення результатів проекту, визначення елементів досвіду в рамках проекту, його популяризації.

Процес організаційного проектування в освіті розпочинається з інноваційної ідеї, що стає основою замислу перебудови системи, та наявності вихідних матеріалів (ідейного забезпечення), пов'язаних з проектом, що постають результатом розвитку ідеї. На сучасному етапі зовнішнє довкілля стає все більш активним у визначенні освітніх цілей. Основна ціль управління в таких умовах – це забезпечення випереджувального розвитку освіти, прискорення саморозвитку освітньої системи. Адже еволюція освітньої системи наразі не здатна забезпечити необхідні темпи розвитку освіти. Практика системного управління враховує специфіку природного руху освітньої системи для використання її внутрішнього потенціалу на виконання завдань розвитку, цілей самоорганізації.

Один з результатів управління – рівень впорядкованості функціонування, взаємодії підсистем і елементів освітньої системи. Коли в системі визрівають умови для змін, ініційовані нею самою через пристосування до нових вимог середовища, цикл функціонування системи змінюється циклом розвитку. Консерватизм соціальних систем, їхні внутрішні цілі, направлені на виживання, обмежують прагнення систем до самовдосконалення. Адже на початкових етапах будь-які зміни соціальні системи розглядають як руйнування. Зайвий централізм вітчизняної освітньої системи є перешкодою з переведенням її в режим розвитку. Вимоги зовнішнього довкілля щодо здійснення змін переадресовуються структурам зовнішнього управління освітою, які не завжди адекватно формулюють цілі перетворення системи. За умов злагодженого режиму розвитку, задача управління полягає у виділенні в освітній системі зон дисбалансу, детермінації проблем, визначенні стратегій оновлень. Завдання управлінських органів у режимі розвитку полягають в знаходженні зон саморозвитку освітньої системи, стимулювання їх трансформацій. В умовах кризи старої системи, що вичерпала ресурс саморозвитку, який не змінював її сутність, проектування нової системи та реалізація проекту може стати завершенням циклу освітніх змін.

Режим розвитку – це тимчасовий стан системи, при якому система не припиняє функціонування. В період розвитку органи управління повинні враховувати особливості процесів і функціонування, і розвитку одночасно. На відміну від управління розвитком, націленого на покращення, деяке удосконалення існуючої традиційної системи, інноваційне управління передбачає корінне сутнісне перетворення традиційної системи (змісту, форм організації, технологій). Інноваційне управління, ціллю якого є зміна тенденцій розвитку системи – це завжди протистояння старого і нового, яке можна суттєво послабити через зміни в

свідомості носіїв системних відносин, розумінні того, що наявний порядок можна і потрібно змінити. Таке управління освітою, як сфери суспільної практики, починається з інноваційної ідеї, що витікає з освітньої і соціокультурної ситуації. Тому, зокрема проектування освітніх систем, повинно вирішувати життєво важливі завдання стосовно забезпечення безперервного і випереджувального розвитку систем, зниження ступеня ризику при виборі траєкторії їхнього розвитку.

За умов відсутності інноваційних оновлень актуальні властивості вітчизняної системи управління освітою не сприятимуть освітній дійсності в реалізації її тенденції саморозвитку. В ідеалі, в умовах надсистеми, управлінський вплив місцевих органів управління освітою має поступово трансформуватися у імперативи внутрішнього управління.

Розглянемо ознаки загальних етапів проектування в освіті.

I. Передпроектна підготовка – визначення вихідних позицій проектування (ставлення автора до предмету проекту, що стане першоідеєю проекту, наукові ідеї на користь того чи іншого варіанту організаційної побудови майбутньої освітньої системи). На цьому етапі виокремлюється автор ідеї і йому надається виключне право на ініціативу, закладаються основи початку аналізу ситуації з позиції нової запропонованої ідеї. Передпроектна підготовка включає визначення вихідного матеріалу проектування. Від якості такого залежить цілісність проекту. Проектування соціальних систем неможливе без залучення людей, які цей проект будуть реалізовувати. Кожен член колективу повинен бачити своє місце у майбутньому, що проектується. У ході осмислення вихідних позицій проекту важливим є зближення індивідуальних позицій учасників проекту із аргументованим баченням головного проектувальника.

II. Мисленнева робота колективу з об'єктивації матеріалів. Остання відбувається через рефлексію власної участі в проекті та зайняття учасниками певної позиції. Чи реальним буде руйнування попередніх моделей системної поведінки багато в чому залежатиме від якості діяльності учасників проекту над вихідними матеріалами. Об'єктивація ситуації включає конфлікт альтернативних думок.

Колективна мисленнева робота на цьому етапі проектування може бути проведена у формах організаційно-діяльнісних ігор, цілі яких пов'язані із мотивацією колективу до свідомої участі в проекті. Негативне відношення до перспективи проектної діяльності, неаргументована критика ідей і смислів проекту, відмова брати участь у колективній роботі частини учасників на даному етапі свідчатимуть про телеологічну кризу у процесі роботи над проектом. На цьому етапі одна з важливих управлінських задач – створення спеціальної ініціативної групи, активу неформальних лідерів, що працюватиме над тематикою ігрових груп. Участь у ігрових групах має бути добровільною. Як правило, організаційно-діяльнісні ігри, як складова проектування в освіті, організуються на рівні педагогічної спільноти міста, а результати роботи ігор схвалюються міською педагогічною конференцією. Заохочується активність учасників проекту в роботі над тими ігровими темами безпосередньої практичної діяльності, де вони не є спеціалістами. Починати обговорення проблем в групі потрібно з теоретичних проблем. Головний результат організаційно-діялісної гри – зайняття позиції більшістю учасників змін стосовно моделі бажаного майбутнього, що

проектується. Після цього проектувальники-ініціатори працюватимуть над відбором тих епізодів-складових ігрової ситуації, які стануть єднальними ланками між змодельованим ідеальним і проблемним актуальним станом освітньої системи.

III. Визначення проектних задач і завдань проектування – це методологічне переведення проблеми в конкретну задачу у ході колективної роботи над проектом. Наприклад, ми маємо ситуацію відсутності в сучасних учнів евристичної зацікавленості на уроках в школі; уроки у традиційному вигляді стають для школярів з кожним роком менш цікавими. Проблемою у цьому випадку є відсутність освітньої складової, що впливає на інтерес до навчання і активізацію мотивів поведінки. Задача проектування – розробити цілісну позакласну і позаурочну діяльність, що підкріплює інтерес до навчання і активізує мотивацію до навчальної діяльності.

IV. Створення концепції проекту в результаті уточнення цілей проекту, механізмів, принципів і способів перетворень. Концепція проекту – це комплекс уявлень проектувальників, що визначають загальні контури проекту, визначають напрями проектної діяльності. На даному етапі цілі проектування уточнюються, виходячи із завдань проекту. Проектування може здійснюватися з прогностичною метою – визначення можливостей подальшого розвитку освітніх систем. Реалізаційний проект, на відміну від прогностичного, більшою мірою спрямований на ретельний аналіз наявної ситуації. Важливо те, що цілісна нова система не може в одну мить спроєктуватися у відповідності з проектом, вона виникає окремими групами елементів, новими зв'язками між ними. Безперервний процес перетворення системи від початку проекту до його завершення може тривати і кілька років, а система в цей час буде знаходитися в особливому стані перехідного періоду. Часто такий процес перетворень називають вирощуванням системи [5, с. 173]. Вирощування систем – процес, що включає ланцюжок управлінських експериментів, кожен з яких постає логічним продовженням наступного. Тому система перехідного періоду містить в собі елементи як нової, так і старої системи. Конфлікт старого з новим всередині системи проходить гостро, а самі системи через це є дуже нестійкими протягом всього перехідного етапу. Однак, перехідний період є об'єктивним етапом саморозвитку системи і його не можна штучно зменшити чи взагалі уникнути. Дослідник Є. Куркін, що тривалий час був безпосереднім керівником багатьох освітніх проектів в Україні, переконаний, що дуже відірвані від практики світоглядні орієнтації проектувальників народжують проекти, які неможливо реалізувати [5, с. 153]. Тому створювати принципово нову систему, що немає зовсім нічого спільного з існуючими освітніми системами недоцільно і практично неможливо.

Концепція проекту визначає спосіб його реалізації, що залежить від масштабів проекту. На думку Є. Куркіна, якщо перетворення неглибокі або зміст проекту дозволяє виділити кілька самостійних реалізаційних періодів, то в такому випадку ефективною буде поетапна реалізація проекту – між етапами існуватимуть проміжки часу, що дозволять новаціям адаптуватися в умовах стабільного функціонування. Якщо перетворення зачіпають сутнісні сторони діяльності існуючих систем і самі носять системний характер, то реалізацію проектних етапів слід здійснювати в один момент. Концепція проекту повинна передбачати



визначені терміни діяльності, що планується, форми організації управління на кожному етапі. Важливим і обов'язковим розділом концепції є управління проектом. Оскільки освітня система, що проектує свій ідеальний стан, переходить у стадію розвитку, протягом певного часу в освітній організації будуть існувати дві реальності – проектна і функціональна. Такий стан передбачає наявність експериментальних і функціональних цілей, що, відповідно, вимагає готовності до організації управління і тими, і іншими. Тому в цьому контексті у двох варіантах потребуватимуться сценарії планування, організації, мотивації та контролю.

Управління проектом складається із ряду етапів, кожен з яких має свої особливості, послідовність дій і внутрішню структуру: 1) управління передпроектною діяльністю, що складається із дій, пов'язаних з інноваційною ідеєю, ідеальною моделлю, підбором вихідних матеріалів, визначенням протиріч і проблем, оформленням завдань проектування; 2) управління проектуванням, що має власну логіку і послідовність управлінських дій підготовки концепції проекту, моделювання елементів і конструктивів системи, проектування змісту, технологій, форм організації; 3) управління реалізацією проекту, що передбачає побудову моделі і використання її в умовах практики, поетапне переведення експериментальних елементів і підсистем в режим функціонування.

Розвиток освіти як сфери практики обов'язковим чином передбачає використання методу проектування. Наразі швидкість поширення методу проектів у світових освітніх системах пояснюється не тільки управлінською та педагогічною інноваційною доцільністю проекту, а й його соціальним підґрунтям.

Організаційне проектування – спеціальний вид управлінської діяльності, закріплений у розробці і впровадженні проектів удосконалення організацій та раціоналізації управлінської праці. Організаційні зміни – це цілеспрямовані зміни в організації, викликані, зазвичай, зовнішніми подіями, що реалізуються через проекти.

Проект – це деяка задача з певними вихідними даними, процес переходу системи із вихідного стану в бажаний, що включає в себе проблему, засоби її вирішення і отримані, в процесі реалізації проблеми, результати. В освіті всі змінні навчального процесу (організаційні структури, форми організації навчального процесу, безпосередня організація навчального процесу) впливають на якість освіти і визначають ефективність управління. Всі змінні пов'язані, тому в галузі організаційного проектування потрібно змінювати не лише організаційну форму освіти, а й вносити зміни в зміст освіти. Це обумовлює комплексний характер проектування в освіті. Комплексні проекти в освіті доцільно починати з організаційного проектування, як найбільш доступного для учнів та педагогів, управлінців в сфері освіти. У силу специфіки відносин, що складаються в галузі освіти, в розробці проектів повинні брати участь всі майбутні виконавці (реалізатори).

Наукові продукти, які створюються в ході проектної діяльності – це ідеальні моделі майбутніх освітніх і управлінських систем. Це означає, що проектуванню, з однієї сторони, властиве все, що властиве роботі з майбутнім, і, передусім, висока невизначеність і непередбачуваність.

Проектування – не єдиний спосіб роботи з майбутнім в галузі управління освітніми змінами. Є ще методи програмування, прогнозування та планування.

---

Поряд з плануванням, проектування, як творче створення моделі бажаного майбутнього, є більш вузьким поняттям. Планування – це процес створення будь-якої моделі та сценаріїв розвитку. У порівнянні з прогнозуванням, проектування постає теж вужчим поняттям. Проектування відповідає на питання: “Що повинно бути, яким має бути найбільш ефективний сценарій розвитку системи?”, а прогнозування – на питання: “Що взагалі може бути?”. Таким чином, проектування включає в себе елементи прогнозування і опирається на різні наявні прогнози розвитку ситуації. Відмінність між проектуванням і програмуванням встановити складно. У загальному розумінні, проектування є більш вузьким поняттям, головним результатом процесу програмування. А метод програмування, поряд з створенням проекту, включає також розгорнений план освоєння останнього.

Проектувальна діяльність завжди більше направлена на ефективну організаційну форму, а не ідеальний об’єкт, тому кожен проект має містити в собі форму організації діяльності. Зважаючи на це, і предметність проектної дії – це організаційні структури діяльності. У даному контексті важливим вмінням управлінця в галузі освіти постає панорамне бачення майбутнього і чітке усвідомлення стратегічної мети, цілей розвитку освітньої системи. Тому впровадження проектних технологій приводить до конструктивного переосмислення та актуального розуміння змін основних підходів в управлінні освітою.

#### **Література:**

1. *Гаврутенко Т.* Управление проектной деятельностью учителей в ходе модернизации школьного образования : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01 / Татьяна Гаврутенко. – Бийск, 2012. – 199 с.
2. *Громько Ю.* Исследование и проектирование в образовании: различие типов мыследеятельности и их содержания [Электронный ресурс] / Ю. Громько, Н. Громько // Мыследеятельностная педагогика. – Режим доступа : [http://www.researcher.ru/methodics/nauka/a\\_1y96y3.html](http://www.researcher.ru/methodics/nauka/a_1y96y3.html).
3. *Колесникова И.* Педагогическое проектирование / И. Колесникова, М. Горчакова-Сибирская. – М. : Издательский центр “Академия”, 2005. – 288 с.
4. *Кравченко Г.* Особливості організації проектної діяльності педагогів у системі післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / Г. Кравченко // Електронний збірник наукових праць Запорізького обласного інституту післядипломної педагогічної освіти. – Вип. № 1 (7). – Режим доступу : [http://www.zoippo.zp.ua/pages/el\\_gurnal/pages/vip7.html](http://www.zoippo.zp.ua/pages/el_gurnal/pages/vip7.html).
5. *Куркин Е.* Организационное проектирование в образовании / Е. Куркин. – М. : НИИ школьных технологий, 2008. — 400 с.
6. *Мазур И.* Управление проектами / И. Мазур, В. Шапиро. – М. : Омега-Л, 2004. – 664 с.
7. *Мацішин М.* Загальні підходи до методики проектування навчального процесу майбутніх офіцерів-прикордонників [Електронний ресурс] / М. Мацішин // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2013. – Вип. 5. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadps\\_2013\\_5\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadps_2013_5_19.pdf).
8. *Моисеев А.* Проектное управление в образовании : Учебно-методический комплект материалов для подготовки тьюторов / А. Моисеев. – М. : АПКИППРО, 2007. – 124 с.

*Надійшла до редколегії 01.04.2015 р.*

**УДК 35:002.8**

**О. В. Червякова,**

к.держ.упр., докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків

## **ІНТЕГРОВАНА СИСТЕМА ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Виділено інтегровану систему чинників впливу на самоорганізацію системи державного управління. Запропоновано методіку її використання в завданнях аналізу та синтезу стратегічних та програмно-цільових документів.*

**Ключові слова:** державне управління, виділення, вплив, інтегрована система, самоорганізація, чинники.

**O. V. Cherviakova,**

*Doctoral student of Regional Administration and Local Self-Government Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv*

## **INTEGRATED FACTORS INFLUENCING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM**

*Integrated system highlighted the factors influencing the self-organization of the public administration system. A method for use in the analysis and synthesis of strategic and program-targeted documents.*

**Key words:** public administration, selection, influence, integrated, self-organization, factors.

Дослідження процесів самоорганізації у соціальних системах давно привертає увагу численних науковців. У той же час в Україні цей напрям досліджень розвивається не інтенсивно, особливо це стосується систем державного управління.

*Метою* даної статті є виділення інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізацію системи державного управління та розроблення методіки її використання.

Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використано роботи [1–5].

У попередніх працях нами було виділено загальні чинники впливу як на самоорганізацію соціальної системи, так і на функціонування та розвиток соціальної системи. Серед них ідеї, технології, ресурси, умови, діяльність суб'єкта та об'єкта управління [1].

Соціальна система розглядалась у цілому. При цьому як би випадають два важливі чинники впливу на самоорганізацію системи, пов'язані з прямим та зворотним зв'язками в цій системі. Пояснимо цю думку, для чого наведено рис. 1, де окремо виділені прямий та зворотний зв'язки між суб'єктом та об'єктом соціальної системи.

Наведений рис. 1 ілюструє відому, але дуже важливу річ – наявність у відносинах суб'єкта та об'єкта соціального управління прямого та зворотного зв'язку, що є необхідною умовою для здійснення циклів управління.

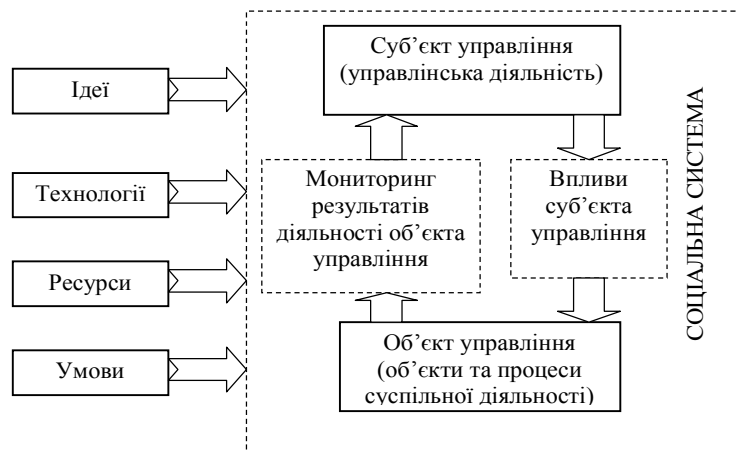


Рис. 1. Загальні чинники впливу на самоорганізацію соціальної системи

Прямий зв'язок використовується для доведення управлінських рішень суб'єкта соціального управління шляхом різноманітних форм впливу до об'єкта соціального управління.

Зворотний зв'язок є необхідною умовою для організації контролю та оцінювання за результатами здійснення управління та, зазвичай, реалізується за допомогою системи моніторингу результатів діяльності об'єкта управління.

Порушення як прямого (припинення моніторингу), так і зворотного (припинення впливів) зв'язків призводить до припинення виконання циклів управління, а, відтак, і самоорганізації соціальної системи.

Таким чином, до системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи слід також віднести чинники “моніторинг” та “впливи”.

Логічно постає питання, але ж як без суб'єкта, так і без об'єкта соціального управління немає циклів управління, оскільки ці цикли відображають процеси самоорганізації соціальних систем. Таких циклів стільки, скільки виникає необхідність в управлінських впливах. Укупі вони створюють у соціальній системі, окремими елементами якої є, обстановку дисипативної самоорганізації.

Таким чином, до системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи доцільно також віднести чинники “суб'єкт управління” та “об'єкт управління”.

Ми можемо запропонувати інтегровану систему чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи, як це показано на рис. 2. Інтегрованою вона названа нами, оскільки зазначені чинники мають один об'єкт впливу – соціальну систему, а, вірніше, її самоорганізаційну спроможність, та найкраще впливають у купі. Як вже зазначено, без частини цих чинників, які згруповані на рис. 2 з правого боку, соціальна система взагалі втрачає властивість самоорганізаційної спроможності. Інша частина чинників, що згруповані на рис. 2 зліва, безпосередньо впливають на ефективність, економічність, результативність та якість процесу самоорганізації.

Саме тому, коли йдеться про інноваційне управління, слід створити необхідні вихідні умови для цього, а також застосовувати нові ідеї, технології, ресурси (або більш ефективно використовувати старі). Це управління також стає можливим лише за умови інноваційних змін в суб'єкті та об'єкті соціального управління, в їх впливах та системі моніторингу.

Що дає виділення інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи?



Рис. 2. Інтегрована система чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи

Для політиків у сфері державного управління:

- формування державних політик з урахуванням основних чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління;
- розвиток політичної аналітики на основі зазначених чинників.

Для фахівців-практиків з державного управління (державних службовців):

- чітке розуміння ключових проблем державного управління;
- підвищення рівня креативності у своїй діяльності;
- врахування чинників впливу на самоорганізаційну спроможність у процесах управлінських впливів, зокрема стратегічного управління, державної політики, національного проектування, програмно-цільового проектування, планування;

– кращі розуміння та організація управлінських процесів, зокрема зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами державного управління;

- розуміння важливості розроблення та застосування нових ідей, технологій; економного використання ресурсів, створення умов, необхідних для реалізації управлінських впливів.

Для освітян у сфері державного управління:

- нові знання, навички та вміння щодо самоорганізації систем державного управління;

– врахування цих чинників в навчальних програмах (освітньо-професійних програмах) підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та президентського резерву;

- врахування цих чинників при розробці освітньо-кваліфікаційних характеристик різних категорій державних службовців;
- при підготовці та проведенні активних форм занять (тренінгів, семінарів) тощо.

Для науковців у сфері державного управління:

- об'єктивізація створення структур, інституцій та здійснення процесів державного управління;

- нові вихідні уявлення про процеси самоорганізації у соціальних системах;

- розвиток системи знань щодо самоорганізації систем державного управління.

Для громадськості:

- краще розуміння сутності державного управління;

- можливість здійснення кваліфікованого громадського контролю;

- розвиток можливостей професіоналізації демократії участі.

Як застосовувати виділену інтегровану систему чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи у теорії та практиці державного управління?

Для відповіді на це запитання, насамперед, звернемося до ідей роботи [2], в якій запропоновано інноваційний фільтр. Такий фільтр побудовано фактично з двох блоків: блоку відбору інформації та блоку власно виявлення ознак новизни. Можна взяти цю ідею за основу та побудувати систему відбору інформації для вирішення проблем та завдань державного управління, виходячи з елементів інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи, як це показано на рис. 3.



Рис. 3. Система відбору інформації для вирішення проблем та завдань державного управління на основі системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління

До елементів блоку фільтру, показаного на рис. 3, необхідно віднести:

- суб'єкт (суб'єкти) державного управління – система органів державної влади, що складають інституційне забезпечення стратегії;

- різноманіття впливів суб'єкта на об'єкт державного управління;

– об’єкт державного управління – суспільна діяльність, що включає все різноманіття суспільних сфер, галузей, відносин;

– систему моніторингу результатів реакції об’єкта державного управління на відповідні впливи суб’єкта державного управління, зокрема для організації контролю та оцінювання цих результатів;

– умови, за яких починається (вихідні) та відбувається державне управління; ідеї, на підставі яких здійснюється державне управління, що у стратегічних, державно-політичних та програмних документах, як правило, представлені метою, цілями, принципами, підходами;

– технології, що забезпечують перетворення цих ідей в очікувані результати;

– ресурси, що необхідні для реалізації впливів державного управління у суб’єкт-об’єктних державно-управлінських відносинах.

Звернемося до блоків, що показані на рис. 3.

Блок “Поле інформації” – це різноманітна інформація, що може бути використана в процесах підготовки та здійснення державного управління (чинні законодавчі та нормативно-правові акти, статистична інформація, результати прогнозів, аналітичні матеріали, положення про органи державної влади, регламенти, інструкції, результати виконаних НДР тощо).

Блок “Поле проблем та завдань” – це різноманітні проблеми та завдання, що виникають у системі державного управління. Саме з них у певний час вибирається конкретна проблема, завдання, що ситуативно та об’єктивно потребують свого вирішення. Наприклад, проблема відсутності стратегічного плану розвитку країни, регіонів, територій, суспільних сфер, галузей тощо.

Блок “Фільтр з елементами інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління” – це “інформаційне сито”, через яке пропускається різноманітна інформація, що може бути використана в процесах підготовки та здійснення державного управління з урахуванням конкретики обраної проблеми чи завдання. Комірками такого сита є чинники впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління. Таким чином, можна передивитися та сформулювати, наприклад для стратегічного планування:

– ідеї та технології, що підходять;

– визначити необхідні ресурси;

– визначити вихідні та перспективні умови;

– визначити суб’єкти та об’єкти державного управління;

– сформулювати систему їх впливів для вирішення обраної проблеми чи завдання;

– передбачити систему моніторингу та контролю або оцінювання.

Блок “Поле відібраної та сформованої певним чином релевантної інформації” – це результат відбору та формулювання необхідної інформації щодо вирішення визначеної проблеми чи завдання. Він дозволяє далі більш професійно здійснювати управлінську діяльність, зокрема розроблення різноманітних державно-управлінських рішень (концепцій, стратегій, національних проектів, програм соціально-економічного розвитку, державних цільових програм, нормативно-правових актів тощо), оскільки вона забезпечена необхідною базовою інформацією для проектування.

---

Якщо йдеться про інноваційне управління, то необхідно додати на рис. 3 ще один блок між фільтром і блоком відібраної та сформованої певним чином релевантної інформації, який має відфільтрувати отриману інформацію не тільки на відповідність чинникам впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління, а й на відповідність ознакам новизни, наприклад, “вперше”, “вдосконалено”, “набули подальшого розвитку”. Інноватизація державного управління потребує інноватизацію ідей, технологій, ресурсів, суб’єктів та об’єктів, впливів суб’єктів на об’єкти та системи моніторингу.

Таким чином, нами узагальнено чинники впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління та запропоновано їх інтегровану систему, що складається з ідей, технологій, ресурсів, умов, суб’єктів та об’єктів державного управління, впливів цих суб’єктів на об’єкти та моніторингу результатів діяльності об’єктів. Запропоновано методика застосування виділеної інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління у теорії та практиці як інформаційного фільтру для відбору релевантної інформації, необхідної для вирішення визначеної проблеми або завдання, зокрема в процесах аналізу та синтезу стратегічних, державно-політичних та програмно-цілевих документів.

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Д. Визначення базових чинників для дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова, С. В. Штурхецький // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової : у 2 ч. – К. : ВПЦ Академії муніципального управління, 2012. – Ч. 2. – С. 16–20.
2. Бакуменко В. Д. Особливості застосування інноваційних фільтрів у процесі пошуку евристичного змісту наукового дослідження / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Руденко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетр., 2005. – Вип. 3 (21). – С. 12–19.
3. Бакуменко В. Д. Застосування чинника самоорганізаційної спроможності розвитку в теорії та практиці публічного управління / О. В. Червякова, В. Д. Бакуменко // Публічне управління: виклики ХХІ століття : зб. тез XIII міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 21-22 березня 2013 р.). – Х. : Вид-во ХарР ІНАДУ “Magіstr”, 2013. – С. 13.
4. Червякова О. В. Виявлення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки “державне управління” за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін / О. В. Червякова // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Вип. 190. – Т. 202. Державне управління. – Миколаїв. : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 69–74.
5. Червякова О. В. Становление государственного управления в Украине как вида общественной деятельности, области науки и образовательной сферы / О. В. Червякова // Сборник материалов II Междунар. науч. форума “Власть в обществе риска: нормы, ценности, институты”. – Саратов : ИЦ “Наука”, 2013. – С. 364–369.

*Надійшла до редколегії 23.03.2015 р.*



**УДК 351:316.343.656**

**Н. С. Грабар,**

*аспірант кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто поняття та види адміністративних послуг. Визначено основні проблеми надання адміністративних послуг в Україні. Запропоновано конкретні напрями підвищення якості надання адміністративних послуг, які, зокрема, передбачають впровадження сучасних методик оцінки якості послуг, активне включення в цей процес громадськості, затвердження чіткої класифікації послуг, розвиток системи надання електронних послуг тощо на основі узагальнення європейського досвіду.*

**Ключові слова:** послуги, адміністративні послуги, якість, потреби, центри надання адміністративних послуг.

**N. S. Grabar,**

*Postgraduate student of Public Administration and Management Department, Kharkiv*

## **WAYS TO IMPROVE THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE**

*The notion and types of administrative services. With the results of the survey identified the main problems of administrative services in Ukraine. On the basis of summarizing the European experience suggests concrete ways to improve the quality of administrative services, which, in particular, include the introduction of modern methods of assessing the quality of service, active involvement in the process of public approval clear classification of services, the development of electronic services, etc.*

**Key words:** services, administrative services, quality, territorial community, needs, local authorities, centers of administrative services.

Проголосивши себе соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток кожного громадянина, Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення надання якісних послуг населенню. Відомо, що цей процес потребує належного наукового, правового, фінансового, організаційного та кадрового забезпечення, розробки відповідних стандартів якості та критеріїв оцінки щодо задоволення потреб населення отриманими послугами. Між тим, сьогодні, попри розуміння значущості вказаної проблеми як керівництвом держави, так і науковцями, актуальним залишається питання якості надання таких послуг.

Сьогодні в державноуправлінській літературі проблемі надання якісних публічних послуг приділяється значна увага. Так, ці питання розглядали у своїх працях такі дослідники, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гнидюк, Д. Горелов, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Вони теоретично обґрунтували можливості впровадження сучасних західних моделей в Україні, дослідили правові засади надання послуг тощо. Однак питання підвищення якості надання адміністративних послуг наразі залишилися поза увагою науковців.

Тому метою статті є визначення пріоритетних напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні.

Наукові дискусії щодо змісту та якості надання послуг державними установами почалися в 1980 – 1990-х рр. і були пов'язані з поширенням у США, Новій Зеландії, Австралії, Великій Британії та низці інших країн Західної Європи концепції “Нового публічного менеджменту” [12]. Згідно з нею державні установи повинні були відмовитися від традиційної моделі державного управління, заснованій на веберівській концепції бюрократії [3] та чіткому розділенні політичних та адміністративних посад [17] і зосередитися на обслуговуванні громадян. При тлумаченні “Нового публічного менеджменту”, який передбачав широке запозичення й адаптацію управлінських практик приватного сектора в публічний, практично будь-яка взаємодія держави з індивідом подавалась як державна послуга. Причому деякі дослідники відносили до державних послуг і прийняття нормативних правових актів, і адміністрування податків, і навіть утримання громадянина в місцях позбавлення волі [1; 4].

Одним із перших серед вітчизняних дослідників проблемою виділення ознак та видів державних послуг став займатися І. Коліушко [5]. Він зазначав, що послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування, складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, який надає публічні послуги, слід виділяти державні (надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами й організаціями) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями) послуги. До державних, на його думку, належать також послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

На його думку, адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [6].

Зокрема, І. Коліушко виділяє такі ознаки адміністративних послуг:

1. Адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи.
2. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації прав конкретної приватної особи.
3. Адміністративні послуги надаються виключно владними установами через реалізацію владних повноважень.
4. Право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження органу влади має визначатися лише законом.
5. Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення або юридично дія органу влади, якими задовольняється звернення особи [6].

Послуги, що надаються, можна класифікувати таким чином:

– за рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури їх надання можна виділити адміністративні послуги: з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету

Міністрів); з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); зі “змішаним” регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання);

- за критерієм платності: платні та безоплатні послуги;
- за змістом: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо;
- за предметом (характером) питань: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо [7].

Отже, можна стверджувати, що адміністративні послуги надаються громадянам виключно органами влади, виключно в межах закону і їх наслідком має бути задоволення потреб громадян.

Такий підхід до визначення адміністративної послуги було закладено і в чинну національну нормативну базу. Так, зокрема, згідно із Законом України “Про адміністративні послуги” (далі – Закон), ухваленого 2012 р., під адміністративною послугою розуміється результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [8]. При цьому суб’єктом надання адміністративної послуги вважається орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Законодавство у сфері надання адміністративних послуг в Україні поширюється на надання суб’єктом надання адміністративних послуг витягів і виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкта, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Чинне законодавство також визначає чіткі вимоги до суб’єктів надання адміністративних послуг, зокрема вказується на необхідність:

- облаштування в місцях прийому суб’єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- створення та функціонування сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб’єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під’їзних шляхів та місць паркування;
- здійснення посадовими особами прийому суб’єктів звернень згідно з чітким графіком;
- надання суб’єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефоном, електронною поштою, іншими засобами зв’язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;
- видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб’єктів звернень;
- облаштування скриньки для висловлення суб’єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів тощо [8].

Як зазначено в Законі, державна політика у сфері надання адміністративних послуг в Україні базується на принципах: верховенства права; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [8].

Відповідно до вимог Закону, починаючи з 2013 р., в Україні на базі місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування стали створюватись Центри надання адміністративних послуг – постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи місцевих органів влади, в яких надаються адміністративні послуги. Проте попри унормування надання адміністративних послуг у цій сфері залишаються актуальними ще багато проблем.

По-перше, відсутність реального механізму вивчення потреб громадян в адміністративних послугах. Згідно з результатами проведеного соціологічного дослідження лише 20 % опитаних визнали, що в Україні існує реальний механізм вивчення потреб населення у послугах, що надаються державними і комунальними установами.

По-друге, вкрай низьким залишається рівень партнерства органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері (лише 23,3 % опитаних вказали що воно здійснюється на належному рівні).

По-третє, якість надання адміністративних послуг в Україні продовжує значно поступатися аналогічним послугам, які надаються в країнах Європейського Союзу. Так, 77,3 % опитаних визнали наявність значних переваг обслуговування громадян в ЄС.

Перевагами системи надання адміністративних послуг у країнах ЄС, на думку експертів, є непотрібність давати хабарі, “віддячувати” (55,3 %); націленість органів публічного управління на надання послуг (47,7 %); оперативність розгляду звернень і вирішення питань (40 %).

При цьому критеріями якості послуг, які надаються органами місцевого самоврядування експерти визнали доступність послуги, її невелику вартість (48,3 %), відповідність потребам громадян (25,8 %), оперативність послуги, своєчасність її надання (24,4 %), мінімум бюрократичних процедур для її отримання (23,4 %), повнота надання послуги (23,4 %) та своєчасність (23 %).

Серед факторів, що сприятимуть підвищенню якості надання адміністративних послуг, поряд із спрощенням процедури надання послуг (37,7 %), експерти виділили необхідність збільшення місцевих бюджетів (27,5 %) та залучення громадського контролю за процесом їх надання (23,7 %).

Таким чином, експерти звернули увагу на необхідність удосконалення організаційних та фінансових механізмів надання адміністративних послуг. І з урахуванням більш якісного надання таких послуг у країнах ЄС доцільно звернутися до європейського досвіду щодо забезпечення їх високої якості.

1. Першою спільною рисою для всіх європейських країн є наявність законодавчо встановленого вичерпного переліку послуг. Найбільш повна класифікація всього спектру публічних послуг існує в Німеччині [11, с. 123]. Наприклад, близько

400 послуг класифікуються за змістом на 8 типів, причому 73 % від загальної кількості послуг відносяться до трьох з них: збору, обробки та надання загальної та спеціалізованої інформації; обробці заяв, що надходять у державні органи, і надання допомоги та сприяння (надання різних форм фінансової допомоги, грантів тощо).

2. Використання у всіх країнах принципу субсидіарності, тобто надання адміністративних послуг тими органами влади (місцевими, регіональними, центральними), які можуть їх надати найбільш ефективно [2, с. 89].

3. Проведення державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг за спеціально встановленими методиками. Методика ЄС передбачає відслідковування таких питань, як орієнтація на споживача послуги, прозорість її надання, доступність на місцевому та міжнародному рівні, задоволеність споживачів тощо [10]. Зокрема, орієнтованість на потреби споживачів визначається за рівнем: безпечності та гнучкості доступу, а також персоналізації послуг; багатоканальності отримання послуги, що обумовлює її доступність; уникненню необхідності повторного надання інформації, необхідної для отримання послуг; рівню збереження комерційної таємниці та приватних даних). Доступність визначається за наявністю рівних можливостей на всіх рівнях і всіх громадян ЄС без будь-якої дискримінації отримувати однаково якісні послуги.

4. Забезпечення отримання послуги багатьма мовами [13].

5. Створення умов для постійного обміну досвідом між різними органами влади щодо надання адміністративних послуг [9].

6. Активне залучення громадськості до процесу оцінки якості послуг, що надаються, та повна прозорість їх надання [14]. Громадські ради, організації, товариства активно долучаються до розробки рішень, спрямованих на удосконалення системи надання адміністративних послуг. При цьому сам процес надання є абсолютно прозорим (надання послуг здійснюється у відкритих або скляних приміщеннях і кожна людина може спостерігати за процесом надання).

7. Наявність дійової системи оскарження дій суб'єкта надання послуги. Кожен громадянин у разі порушення стандарту послуги або обслуговування може звернутися до суду і добитися надання послуги належної якості [16].

8. Активний розвиток системи надання електронних послуг [15]. У більшості європейських країн сьогодні значну частину послуг (реєстрація, видача дозволів, ліцензування тощо) можна отримати заочно, надіславши необхідні документи в електронному вигляді. При цьому в країнах ЄС функціонує єдиний портал адміністративних послуг, який передбачає:

- отримання всіх адміністративних послуг у режимі “єдиного вікна”;
- забезпечення можливості отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв;
- забезпечення можливості отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;
- можливість оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Адміністративні послуги являють собою особливий вид послуг, які надаються органами влади відповідно до чинного законодавства і спрямовані на задоволення потреб громадян. Протягом останніх років в Україні юридично та організаційно

оформилися система надання адміністративних послуг на місцевому рівні, в основі якої знаходяться Центри надання адміністративних послуг, що функціонують як структурні підрозділи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Між тим, як свідчать результати проведеного експертного опитування, рівень якості надання адміністративних послуг в Україні залишається достатньо низьким. На основі узагальнення досвіду європейських країн і наявних проблем можна визначити такі шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні:

- затвердження законодавчо встановленого вичерпного переліку адміністративних послуг і закріплення за ними відповідних суб'єктів надання;
- затвердження державних стандартів якості надання послуг та проведення постійного державного моніторингу процесу надання послуг та оцінювання якості послуг, що надаються;
- створення механізму вивчення потреб громадян у послугах та задоволеності щодо їх надання;
- забезпечення участі громадськості в процесі оцінки якості послуг, що надаються, та прозорості їх надання.
- впровадження дійової системи оскарження дій суб'єкта надання послуги;
- забезпечення функціонування єдиного державного електронного порталу адміністративних послуг та розвиток системи електронних послуг.

Правові та організаційні механізми розвитку такої системи стануть предметом подальших досліджень.

#### **Література:**

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; пер. с нем. ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. *Гаращук В.* Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. Гаращук // Вісник АПрН України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
5. *Коліушко І.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
6. *Коліушко І.* Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права / / І. Коліушко // Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>.
7. *Коліушко І.* Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
9. Холопов В.А. Сравнительный анализ инновационных механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах [Електронний ресурс] / В. А. Холопов. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/h195.html>.
10. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission, Brussels, 03.03.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/>
11. Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). – Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2008. – 251 p.
12. *Osborne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA : Addison- Wesley, 1992. – 369 p.

13. Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. European Commission, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

14. Social Services of General Interest in the EU / U. Neer-gaard, E. Szyszczak, J. Willem van de Gronden, M. Krajewski (Ed.). – The Hague : T.M.C. Asser Press, 2013. – 622 p.

15. Torres L. E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms? / L. Torres, V. Pina // Facultad de Ciencias Economicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza : Documentos de Trabajo – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uhu.es/ijdar/documentos/Present04/vicente.pdf>.

16. Towards interoperability for European public services: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010), 16.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_iop\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf)

17. Wilson W. The Study of Administration / W. Wilson. – Washington, D.C. : American Political Science Quarterly, 1991. – 380 p.

*Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.*

## **УДК 353.2**

**Д. Ф. Дуков,**

*здобувач кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса*

### **АНАЛІЗ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ “МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” ТА ПОБУДОВА ЙОГО УЗАГАЛЬНЕНОГО ВИЗНАЧЕННЯ**

*У статті на основі двох підходів, в основу яких покладено визначення родового поняття й істотних ознак та формальне уявлення поняття “система”, здійснено аналіз існуючих визначень поняття “механізм державного управління”, побудовано два його узагальнених визначення.*

**Ключові слова:** механізм державного управління, родове поняття, істотні ознаки, система, узагальнене визначення.

**D. F. Dukov,**

*Seeker of PhD degree of European Integration of ORI NAPA, Odesa*

### **ANALYSIS OF THE ESSENCE OF “GOVERNANCE MECHANISM” AND BUILDING UP ITS GENERALIZED DEFINITION**

*By taking two different methodological approaches, which are based on the defining of the generic term, essential features and formal notion of the “system”, the article claims to analyze the existing definitions of the notion “governance mechanism” and create two new generalized definitions of that notion.*

**Key words:** governance mechanism, generic term, essential features, system, generalized definition.

Удосконалення процесів державного управління неможливе без дослідження теоретичних засад цих процесів, визначення відповідних категорій державного управління. Серед них особливе місце посідає поняття “механізм державного управління”. Без розкриття його сутності неможливо вирішити проблему підвищення ефективності механізмів державного управління і відповідно ефективності усєї системи державного управління. Наявність досконалих механізмів державного управління забезпечує цілеспрямоване, скоординоване та раціональне управління соціальними та економічними процесами в країні, належний рівень організаційно-управлінського впливу на розвиток усіх сфер життя держави, стійку підтримку дій органів державної влади з боку різних верств населення.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено у працях таких провідних вітчизняних і зарубіжних учених у галузі державного управління: В. Авер'янова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, Ю. Древаля, В. Іванова, В. Князева, О. Комякова, М. Корецького, О. Коротича, О. Кравченко, А. Кульмана, Р. Ларіної, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Мойсєєва, Н. Нижник, Г. Одінцової, Л. Приходченко, Р. Рудніцької, Ю. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова та ін. Однак незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених поняттю “механізм державного управління”, навколо нього дотепер точаться суперечки та існують різні його трактування. Сьогодні в науковій літературі немає єдиної точки зору щодо визначення цього поняття. Одні автори визначають його як систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління, другі – як складову системи управління, що забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта, треті – як демократичну державну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, четверті – як спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей, п'яті – як сукупність практичних заходів, засобів, важелів та стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Існують і інші точки зору [1–7].

Мета дослідження – проаналізувати існуючі визначення поняття “механізм державного управління” шляхом: а) виділення в них родового поняття та істотних ознак; б) зіставлення їх з формальним уявленням поняття “система”. За результатами кожного аналізу побудувати узагальнене визначення поняття “механізм державного управління” та здійснити їх порівняння.

Елементом категорії “механізм державного управління” є поняття “механізм” (із грец. – знаряддя, машина). Згідно з Тлумачним словником іноземних слів – це: 1) внутрішня будова машини, приладу, апарату, що приводить їх у дію (годинниковий механізм, механізм насоса); 2) у переносному значенні – система, устрій, що визначають порядок якого-небудь виду діяльності, процесу (державний механізм, механізм виконання закону). У державному управлінні поняття “механізм” вживається саме в переносному значенні [8].

Вирішити питання визначення поняття “механізм державного управління” можна скориставшись одним з існуючих визначень або на основі аналізу існуючих визначень та виходячи зі свого досвіду і цілей дослідження запропонувати свій варіант. Але, на наш погляд, такий підхід не є найкращим, бо поняття “механізм



державного управління” є багатогранним і складним феноменом, а існуючі його визначення є точками зору окремих авторів, кожна з яких не відображає усього різноманіття досліджуваного явища. А запропоноване власне визначення може стати ще одним в ряду існуючих. В зв’язку із цим постає завдання знайти таке визначення поняття “механізм державного управління”, яке врахує точки зору більшості дослідників та забезпечить його комплексне уявлення.

Тому було обрано шлях, пов’язаний з побудовою узагальненого визначення поняття “механізм державного управління”, яке охоплює більшість з існуючих його визначень. Як інструмент було використано найбільш відомий спосіб визначення понять, який полягає у виборі родового поняття (класу), до якого відноситься досліджуємо поняття, та встановленні істотних ознак, які характеризують його видову відмінність. При цьому, як це було запропоновано В. Горячуком, цей метод було використано у зворотному порядку: існуючі визначення поняття “механізм державного управління” були структуровані шляхом виділення в кожному з них родового поняття та істотних ознак [9]. Для цього було використано понад 30 визначень, які наведені у працях різних вчених, більшість з яких була зібрана в роботах Ю. Древаль, О. Кравченко, В. Овчаренко та О. Федорчак [10–13]. Частина структурованих визначень представлена у таблиці.

Таблиця

Визначення поняття “механізм державного управління”,  
їх родові поняття та істотні ознаки

<i>Визначення</i>	<i>Родове поняття</i>	<i>Істотні ознаки</i>	<i>Автор визначення</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління	система	державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління	Г. Атаманчук [1, с. 86]
сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей	сукупність	практичних заходів, засобів, важелів, стимулів; використовують органи державної влади для впливу на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей	В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко [4]
сукупність установ, через які здійснюється “державне керівництво суспільством, ..., забезпечують цілеспрямований вплив суб’єктів управління на об’єкти управління	сукупність	установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством; забезпечує цілеспрямований вплив суб’єктів управління на об’єкти управління	Л. П. Юзьков [5, с. 57,59, 61]
певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень	знаряддя	для здійснення цілеспрямованих перетворень	О. Б. Коротич [7, с. 246]

1	2	3	4
штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління	система	штучно створена; призначена для досягнення поставлених цілей; має сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління	Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах [14, с. 15]
спосіб організації управління суспільними справами, за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що зрештою і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління	спосіб	організації управління суспільними справами; за якого взаємопов'язані методи, засоби і принципи забезпечують ефективну реалізацію цілей управління	В. Н. Іванов [15, с. 265]
засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети	засіб	розв'язання суперечностей явища чи процесу; послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління; спрямований на досягнення мети	Г. С. Одинцова, Н. М. Мельтюхова [16, с. 13]
процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	процес	погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують	Тихомиров [17, с. 20, 49, 71]

Як родові поняття були виділені: система, складова системи, сукупність, знаряддя, засіб, процес, спосіб та ін. Найбільш частіше використовуються поняття “система” та “сукупність”. При цьому в останньому випадку автори або безпосередньо вказують, що мова йде про сукупність взаємопов'язаних елементів, або неявно це розуміють. Тобто можна казати, що мова також йде про систему. Автори, які в якості родового поняття використовують “складова системи”, як правило, розуміють “механізм державного управління” як складову системи державного управління, тобто як систему більш нижчого рівня. Тому в

подальшому замість цих трьох родових понять ми будемо розглядати тільки одне – система.

Стосовно використання поняття “знаряддя” як родового слід відмітити, що згідно академічного тлумачного словника знаряддя – це пристосування, прилад, механізм і т. ін., за допомогою якого виконується певна дія [18]. Поняття “пристосування” та “прилад”, в основному, розглядаються як певні технічні устрої. Тому розглядати їх як основу для визначення поняття “механізм державного устрою” представляється недоцільним. Що стосується використання поняття “механізм” як родового, то, як уже зазначалося вище, у державному управлінні воно вживається в переносному значенні й означає систему, яка визначає порядок якого-небудь виду діяльності, процесу. Тому в подальшому як родові поняття замість поняття “знаряддя” будемо використовувати поняття “система”.

Що стосується використання поняття “засіб” як родового. Згідно з академічним тлумачним словником – це: 1) те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі; 2) механізми, пристрої і т. ін., необхідні для здійснення чого-небудь, для якоїсь діяльності; 3) прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб [18]. Перші два варіанти визначення через поняття “знаряддя” та “механізм” ми вже вище розглядали й дійшли висновку, що замість них як родові поняття обґрунтовано використання поняття “система”. Що стосується третього варіанту визначення поняття “засіб” як прийом або якась спеціальна дія, то, на наш погляд, використання його як родового суттєво обмежує можливості комплексного уявлення про поняття “механізм державного управління”. Тому в подальшому як родові замість поняття “засіб” будемо використовувати поняття “система”.

Поняття “спосіб” – це: 1) те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. в якій-небудь справі, дії; 2) певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось [18]. Тобто, в основі першого варіанта визначення лежать поняття “знаряддя” та “засіб”, замість яких як родові поняття визнано обґрунтованим використання поняття “система”. Що стосується другого варіанта визначення поняття “спосіб” як системи прийомів, то це приводить нас до розглянутого вище поняття “система”, але в обмеженому варіанті, а саме з певним набором прийомів. Тому замість поняття “спосіб” як родового поняття обґрунтовано використовувати поняття “система”.

Поняття “процес” згідно з тим ж академічним тлумачним словником – це: 1) послідовна зміна станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; процес розвитку чого-небудь; 2) сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [18]. Покладати поняття “процес” в основу визначення поняття “механізм державного управління” уявляється необґрунтованим, бо механізм забезпечує (здійснює) певний процес дій, це є результатом його функціонування, але сам механізм не є процесом.

Підсумовуючи аналіз родових понять, що використовувалися різними дослідниками при визначенні поняття “механізм державного управління”, можна дійти висновку, що як таке доцільно й обґрунтовано використовувати поняття “система”. Воно створює основу для побудовання багатоаспектного та комплексного визначення поняття “механізм державного управління”.

Наступним кроком аналізу поняття “механізм державного управління” є визначення його істотних ознак. Вони дозволяють визначити поняття “механізм державного управління” як окремий вид поняття “система”. До них згідно з таблицею можна віднести такі: має штучний характер; має певну мету державного управління; забезпечує вплив на об’єкт управління; складається з взаємопов’язаних елементів; має матеріальні, фінансові, соціальні та організаційні ресурси. Розглянемо кожну з цих істотних ознак.

*Штучний характер.* Вона відображає той факт, що механізм державного управління як система створена людиною. Це дозволяє відділити його від природних систем.

*Має певну мету державного управління.* Це дозволяє відділити механізм державного управління від технічних систем, також створених людиною, але які не мають мети, бо мета властива лише суб’єктам. Той факт, що мова йде про мету державного управління, дозволяє відділити механізм державного управління від економічних систем управління підприємствами.

*Забезпечує вплив на об’єкт управління.* Це відображає один з головних постулатів теорії управління, який передбачає виділення в системі управління суб’єкта та об’єкта управління. Ця істотна ознака виносить об’єкт управління поза рамки механізму державного управління. Тобто останній відноситься до систем, які є суб’єктами управління.

*Складається з елементів.* Характер та склад елементів також дозволяє відділити механізм державного управління як окремий вид систем. Кожний автор виділяє свій набір елементів. Одні роблять акцент на інструменти впливу на об’єкт управління, відносячи до них засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, принципи, заходи та ін. Інші автори основну увагу приділяють суб’єктності механізму державного управління, розглядаючи в якості його елементів органи державного управління. На наш погляд, уваги заслуговують обидві точки зору. Відповідно до складу елементів механізму державного управління слід включити і перші й другі. При цьому на перший план слід висунути елементи, які визначають суб’єктність механізму державного управління (державні органи управління, установи), що здійснюють вплив на об’єкт управління за допомогою першої групи елементів (засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, принципи, заходи та ін.).

*Має матеріальні, фінансові, соціальні, організаційні та інші ресурси.* Важливою ознакою механізму державного управління є наявність різноманітних ресурсів, від яких залежить його дієвість.

Підсумовуючи аналіз існуючих визначень поняття “механізм державного управління”, здійснений у контексті виділення родового поняття та істотних ознак, можна запропонувати таке узагальнене його визначення: механізм державного управління – це система державних органів (установ) управління, які за допомогою низки інструментів (засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, принципи, заходи та ін.) та наявних ресурсів забезпечують вплив на об’єкт управління для досягнення певної мети державного управління.

Використання категорії “система” як родового поняття дозволяє запропонувати ще один підхід до побудови узагальненого визначення поняття “механізм державного управління”. Для цього скористаємося численними напрацюваннями у сфері теорії систем та системного аналізу. Як парадигма дослідження поняття “механізм державного управління” були використанні результати досліджень відомих системологів Л. фон. Берталанфі, А. Богданова, Р. Акофа, А. Садовського, Е. Юдіна, С. Ніканорова, С. Оптнера, М. Месаровіча, А. Уймова та ін. При цьому будемо використовувати наступне формальне визначення поняття “система” [19]:

$$S = \langle A, Q, R, Z, SR \rangle,$$

де:  $S$  – система,  $A$  – елементи,  $R$  – відношення,  $Q$  – властивості,  $Z$  – мета,  $SR$  – взаємодія системи із зовнішнім інституційним середовищем.

Згідно з цим уявленням система: має мету; є сукупністю взаємозв’язаних елементів; її елементи виступають як системи більш низького порядку; може бути представлена в різних аспектах та на різних рівнях; утворює особливу єдність із зовнішнім середовищем.

Зіставимо таке формальне уявлення поняття “система” з існуючими визначеннями поняття “механізм державного управління”.

Першою ознакою формального визначення системи є наявність мети. У більшості визначень поняття “механізм державного управління” безпосередньо вказується на спрямованість цього механізму на “досягнення певної мети”, “досягнення поставлених цілей”, “виконання цілей”, “реалізацію цілей управління”, “здійснення цілеспрямованого впливу”, “здійснення цілеспрямованих перетворень”, “реалізацію управлінських рішень”. В деяких визначеннях поняття “механізм державного управління” має місце більш конкретне визначення цілі, наприклад, “здійснення управлінського впливу на суспільні процеси”, “реалізація соціально-економічних функцій”, “забезпечення динамічного розвитку суспільства”. На наш погляд, вказівка на “досягнення певної мети” носить досить загальний характер, а на “реалізацію соціально-економічних функцій” – навпаки обмежує сферу використання механізмів державного управління. Поза увагою залишається сфера екології та охорони навколишнього середовища.

У деяких визначеннях поняття “механізм державного управління” мова йде про досягнення певної мети (цілей) державного управління. На наш погляд, таке визначення мети представляється найбільш обґрунтованим. Використання словосполучення “державне управління” має дуже важливе значення, бо відокремлює розуміння механізму державного управління як системи від систем управління підприємствами, а також технічних та природних систем.

Виходячи з вищевикладеного, розглядаючи механізм державного управління як систему, в подальшому як її ціль будемо розуміти “певну мету державного управління”. Таке визначення мети може бути деталізовано залежно від цілей та сфери дослідження.

Однією з головних ознак формального визначення поняття “система” є уявлення її як сукупність взаємозв’язаних елементів. Певна група дослідників розгляд елементів механізму державного управління обмежує такими, за

допомогою яких суб'єкт управління (органи влади) здійснює вплив на об'єкт управління – засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, інструменти, принципи, заходи та ін. Ці дослідники не розглядають органи влади як елемент механізму державного управління.

Інші дослідники до складу елементів механізму державного управління включають державні органи (суб'єкти управління, сукупність установ), що, на наш погляд, цілком обґрунтовано, бо саме суб'єкт управління (органи влади) є головним елементом, який за допомогою інших елементів (засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, інструменти, принципи, заходи) забезпечує функціонування механізму державного управління.

Іноді деякі дослідники до складу елементів механізму державного управління включають мету. На наш погляд, це невиправдано, бо мета займає особливе місце і повинна бути відокремлена, як це має місце у формальному визначенні поняття “система”.

Таким чином, елементи механізму державного управління як системи, можна визначити як органи державного управління (суб'єкт управління), які за допомогою інших елементів – засоби, важелі, методи, процедури, правові норми, стимули, способи, функції, інструменти, принципи, заходи – забезпечують функціонування механізму державного управління та досягнення певної мети державного управління.

Системний підхід передбачає, що елементи системи виступають як системи більш низького порядку. У нашому випадку такими підсистемами можуть бути окремі державні органи (установи), інструменти, функції та ін.

Механізм державного управління як система може бути представлено у різних аспектах та на різних рівнях. Тобто механізм може мати ієрархічну структуру, відобразити різні аспекти – політичний, адміністративний, економічний, соціальний, правовий, організаційний та ін.

Украй важливим аспектом формального визначення поняття “система” є її єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім середовищем. Останнє ми будемо розглядати як інституційне середовище – сукупність діючих формальних і неформальних норм (правил) та організацій, які визначають умови функціонування механізму державного управління. Від стану інституційного середовища, в значній мірі, залежить ефективність функціонування механізму державного управління. Головну роль у створенні сприятливого інституційного середовища грають центральні та місцеві органи влади.

Підсумовуючи зіставлення формального уявлення поняття “система” з існуючими визначеннями поняття “механізм державного управління”, можна узагальнене визначення цього поняття сформулювати таким чином: це система, що складається з органів державного управління, які за допомогою низки інших елементів системи (засобів, важелів, методів, процедур, правових норм, стимулів, способів, функцій, інструментів, принципів та заходів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління та утворює особливу єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність.

Таким чином, на основі двох методичних підходів побудовано два узагальнені визначення поняття “механізм державного управління”. В основу

кожного з них покладено поняття “система”, головними її елементами є органи державного управління, які за допомогою інших елементів (засобів, важелів, методів, процедур, правових норм, стимулів, способів, функцій, інструментів, принципів та заходів) здійснюють вплив на об’єкт управління для досягнення певної мети державного управління. В той же час друге визначення є більш комплексним, бо враховує таку важливу особливість, як єдність (взаємозв’язок) механізму державного управління та навколишнього інституційного середовища.

#### **Література:**

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. л-ра, 1997. – 400 с.
2. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
3. *Тихомиров Ю. А.* Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1978. – 236 с.
4. *Бакуменко В. Д.* Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота [Електронний ресурс] / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. – Режим доступу : <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
5. *Юзьков Л. П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. – К. : Вища шк, 1983. – 155 с.
6. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
7. *Коротич О. Б.* Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
8. Толковый словарь иностранных слов. – 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://slovari.yandex.ru/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%BC/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5/>.
9. *Горячук В. Ф.* Аналіз поняття капіталу та його співвідношення з поняттям багатство / В. Ф. Горячук // Економічні інновації : зб. наук. праць. – Одеса, 2010. – Вип. 40. – С. 76–85.
10. *Кравченко О. М.* Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” [Електронний ресурс] / О. М. Кравченко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?operation=1&iid=56>.
11. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).
12. *Овчаренко В. А.* Аналіз поняття “механізм державного управління” [Електронний ресурс] / В. А. Овчаренко // Государственное управление. – 2011. – № 2. Режим доступа : [http://www.rusnauka.com/22\\_PNR\\_2011/Gosupravlenie/2\\_90998.doc.htm](http://www.rusnauka.com/22_PNR_2011/Gosupravlenie/2_90998.doc.htm).
13. *Древаль Ю. Д.* Механізми державного управління як наукова проблема [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2009\\_2\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_2_4.pdf).

14. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

15. Основы социального управления : учеб. пособ. / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.

16. Одінцова Г. С. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.

17. Тихомиров Ю. А. Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1978. – 236 с.

18. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/znaqjaddja>.

19. Горячук В. Ф. Системний аналіз процесу капіталізації економіки країни та визначення його як системи / В. Ф. Горячук // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 270–278.

*Надійшла до редколегії 17.04.2015 р.*

## **УДК 353.2:351**

***Г. П. Кухарева,***

*аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків*

### **УПРОВАДЖЕННЯ НОВОГО ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ У СВІТОВУ ТА ВІТЧИЗНЯНУ ПРАКТИКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Зроблено аналіз концепції нового публічного управління, включаючи основні положення, цілі, принципи та характеристики. Висвітлено переваги, недоліки та проблеми концепції, пов'язані з її впровадженням у країнах світу. Означено основні питання, пов'язані з можливим впровадженням нового публічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** сфера публічного управління, оптимізація управління, концепції публічного управління, новий публічний менеджмент, реформування публічного управління.

***G. P. Kukhareva,***

*Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

### **IMPLEMENTATION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN WORLD AND NATIONAL PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The analysis of New Public Management, including main aspects, aims, principals and characteristics, has been done. Advantages, disadvantages and problems connected with the concept implementation are discovered. The main questions related to possible implementation of New Public Management in Ukraine has been designated.*

**Key words:** public administration field, management optimization, conceptions of public administration, new public management, reforming of public administration.



Питання реформування вітчизняної системи публічного управління не втрачають своєї актуальності з часів проголошення незалежності України. Винаходження моделі публічного управління, яка б відповідала українським реаліям та була дієвою в нашій країні, є важливим завданням, для вирішення якого необхідне вивчення світового досвіду, що містить напрацювання в цьому напрямку. Серед концепцій публічного управління, які прийняті в міжнародній практиці, концепція нового публічного менеджменту зарекомендувала себе як ефективна у багатьох країнах світу, тому вивчення її основних засад, переваг і недоліків на сьогодні є актуальним з точки зору впровадження в практичну площину.

Концепція нового публічного менеджменту розглядається в роботах таких закордонних дослідників, як Г. Грюнінг, П. Безе, Д. Демазіре, Т. Лю Б'янік, М. Роста та ін. Також обговорення концепції ведеться російськими авторами Д. Тютіним, А. Клименко, Є. Троїцькою, С. Силакшиним. У вітчизняній науці аналізу концепцій публічного управління та нового публічного менеджменту присвячували свої праці Л. Новак-Коляєва, В. Солових та ін. У той же час потребує дослідження комплексний взаємозв'язок окремих елементів нового публічного менеджменту, його переваг та недоліків.

Метою статті є аналіз концепції нового публічного менеджменту, виявлення її переваг і недоліків для розгляду питання про запровадження зазначеної концепції в публічному управлінні України.

Реформування публічного управління в Україні вже багато років широко обговорюється серед науковців, політичних діячів та державних службовців різного рангу. Україна як молода держава потребує запровадження дієвої та ефективної системи публічного управління задля забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя. На сьогодні адміністративна система управління втратила свою актуальність, розвиток ринкових відносин диктує нові умови, зміна орієнтирів вимагає переосмислення цінностей і підходів до публічного управління, а також зміщення акценту з регулюючої до обслуговуючої ролі держави.

Україна є не першою країною, перед якою постає питання реформування публічного управління. Багато держав світу тією чи іншою мірою пройшли цей шлях. У 70–80-х рр. XX ст. у країнах світу спостерігалась криза регулюючої функції держави, яка змусила політиків та дослідників шукати нові шляхи для підвищення керованості у сфері суспільних справ [8, с. 545]. У результаті було напрацьовано чимало пропозицій з удосконалення системи публічного управління. Традиційна бюрократія стала поступово замінюватись новою моделлю з наявністю елементів ринкових механізмів. Постало питання про підвищення ролі громадянина як заявника та отримувача державних послуг. Громадянин почав розглядатись як клієнт та споживач послуг [10]. Результатом цього процесу стала неоконсервативна хвиля обмеження державного інтервенціонізму, зниження частки державних програм, підвищення ролі приватного сектору. Публічне управління почало звертатись до методів та засобів, які використовувались в економічному менеджменті. Концепція нового публічного менеджменту виступила парадигмою адміністративних реформ останньої чверті XX ст. [8, с. 545].

Першими впроваджувати новий публічний менеджмент почали Великобританія під керівництвом Маргарет Тетчер та муніципалітети США, які на той час постраждали від економічної рецесії. Пізніше до нової хвилі приєднались

управлінці Нової Зеландії та Австралії, а згодом – і велика кількість інших країн світу, таких як Германія, Франція, Нідерланди, Швеція, Данія, Канада та ін. [1-2].

На формування концепції вплинуло багато інших ідей. Г. Грюнінг здійснив дослідження теоретичного підґрунтя для виникнення та запровадження нового публічного менеджменту. За результатами свого дослідження він відокремив наступні теоретичні перспективи зародження нової моделі: теорія публічного вибору, теорія менеджменту, класичне публічне адміністрування, неокласичне публічне адміністрування, аналіз політики, теорія принципала-агента, теорія прав власності, нео-Австрійська школа, економіка операційних витрат, нове публічне адміністрування, та подальші підходи [2].

З урахуванням згаданої теоретичної бази, для удосконалення публічного управління було застосовано досвід управління в економічному секторі, в управлінні комерційними підприємствами [3]. Успішні управлінські технології бізнесу були адаптовані для цілей управління в публічному секторі [10]. Саме це є головною особливістю концепції, яка відрізняє її від концепції адміністративної держави. Солових відзначає, що в реформах нового публічного менеджменту домінували дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебіюрократизація [7].

Новий публічний менеджмент як сучасна концепція реформування публічного управління має свої особливі цілі, принципи та характеристики.

Основними цілями концепції є оптимізація публічного управління, підвищення його ефективності, тобто економічна складова, та забезпечення гнучкості управління [3].

Новому публічному менеджменту притаманні п'ять організаційних принципів: відокремлення стратегії, лідерства і контролю від застосування та виконання; фрагментування вертикальних бюрократій шляхом улаштування незалежних адміністративних агенцій за допомогою децентралізації або наділення повноваженнями споживачів; систематичне звернення до ринкових механізмів; трансформація бюрократичних ієрархій через підвищення відповідальності та автономії службовців щодо імплементації державних дій; впровадження менеджменту за результатами, заснованого на досягненні цілей, вимірюванні, оцінці виконання та розробці нових форм контролю всередині контрактних програм [1].

Г. Грюнінг виділяє такі основні характеристики нового публічного менеджменту: скорочення витрат, приватизація, відокремлення постачання від виробництва, контрахтування, ваучери, концепція споживача, конкуренція, гнучкість менеджменту, відокремлення політики від адміністрування, звітність, оцінювання та аудит по виконанню, децентралізація, удосконалення звітності, стратегічне планування та менеджмент, управління персоналом, використання інформаційних технологій, удосконалене регулювання, раціоналізація юрисдикцій та адміністративних структур, демократизація та участь громадян [2]. Новий публічний менеджмент широко використовує систему державного замовлення, аутсорсінгу, приватно-публічного партнерства. Маркетинг та моніторинг є важливими напрямками діяльності. Для вирішення публічних завдань широко використовується потенціал приватного сектору, що дозволяє більш гнучко реагувати на зміну попиту на публічні блага та послуги [5].

---

При новому публічному менеджменті змінюється роль населення, яке перестає бути об'єктом впливу, а стає клієнтом, якому надаються послуги. Адміністрація набуває статусу підприємства з виробництва послуг, а послуга стає продуктом [3]. Адміністрування перестає бути ключовим аспектом діяльності держави, замість нього ваги набуває керівництво процесами організації взаємодії між державою та суспільством по задоволенню публічних інтересів. Запроваджуються нові підходи до оцінювання публічної політики. На перший план виходять завдання скорочення бюджетних витрат та максимізації ефективності ресурсів, здійснюється оцінка соціальної ефективності та ефективності економічної. Перевага віддається не зовнішньому, а внутрішньому оцінюванню, сконцентрованому на завданнях управління за результатами, розвитку процедур поточного аналізу та самооцінки в межах конкретних державних органів та програм [10].

Більшість економічно розвинених країн світу здійснювали реформи у сфері публічного управління за принципами нового публічного менеджменту [3]. В найбільш радикальному вигляді ця концепція була реалізована в англосаксонських країнах, таких як Великобританія, Нова Зеландія, Австралія та Канада [9]. А. Клименко зазначає, що широке розповсюдження нового публічного менеджменту пов'язано із тим, що набір технологій та практик цієї концепції значною мірою є інваріантним до форми державного устрою країни та може бути застосований за різних політичних режимів. Головною умовою її застосування є наявність ринкової економіки [5]. У свою чергу, Д. Тютін вказує, що прихильники нового публічного менеджменту акцентують увагу на двох факторах, які є його перевагами – ефективності та економічності [10].

Новий публічний менеджмент не є антиподом традиційної бюрократії. А. Клименко, аргументуючи це твердження, звертає увагу на принципи, пов'язані з оцінкою результативності. У традиційній бюрократичній системі основним критерієм результативності є повнота та чіткість виконання законів та правил, в новому публічному менеджменті – умови контрактів. Як у першому, так і у другому випадку здійснюється деталізація та конкретизація завдань та умов їх виконання, що є головною ознакою руху до управління за результатами. З цієї точки зору протиставлення традиційної бюрократії (як системи, орієнтованої на контроль витрат) та нового публічного менеджменту (орієнтованого на контроль результатів) виглядає емоційним та невірним за сутністю [5].

Будь-яка концепція публічного управління тісно пов'язана з політичною діяльністю. Зазначене стосується і нового публічного менеджменту. С. Сулакшин наголошує, що хоча зовні ця концепція і виглядає як неполітична, її зміст має явно політичні засади. Він звертає увагу на політизацію державної служби, неможливість відірвати політику від керівництва, політичну роль вищих адміністративних чиновників, та загальне підсилення політичної основи [8, с. 541].

Запровадження нового публічного менеджменту в країнах світу виявило певні протиріччя та проблеми, пов'язані з практичним застосуванням теоретичних положень концепції. Конфлікт, існуючий між реформами, викликаними введенням нового публічного менеджменту, та групами професіоналів, працюючих в

публічному секторі, було виявлено завдяки великій кількості колективних протестів у Франції. Конфлікт полягає в тому, що форми організаційного контролю над професіоналами перейшли від “мандатної” моделі, заснованої на довірі та автономії, до “контрактної”, яка характеризується більшою підзвітністю політичним утворенням та громадянам. Завдяки цьому, новий публічний менеджмент трактується як загроза автономії професіоналів. Серія реформ, проведених за більш ніж тридцять років в таких країнах як Великобританія, призвела до виснаження професіоналів публічного сектору та супроводжувалась виникненням нової демократії, витрати на яку навряд чи можна підрахувати [1].

Д. Тютін наголошує на завеликому “економізуванні”, властивому новому публічному менеджменту [10]. Інші автори, такі як Лу Б’янік, також звертають на це увагу, доводячи, що в моделі переоцінене значення фінансування в публічних послугах, зміщені акценти з логіки ресурсів на логіку результатів. Наголос на реальному виконанні призвів до ускладнення звітних індикаторів та залежності фінансування публічної бюрократії від виробітку. Наслідки використання таких інструментів на практиці були інтерпретовані по-різному. Нещодавні соціологічні дослідження з цього питання можуть бути проаналізовані через чотири інтерпретаційні напрямки: “де-професіоналізація”, “сегментування”, “нове розшарування”, та “відокремлення” [1]. Міклош Роста, роблячи аналіз успішності реформи нового публічного менеджменту в країнах світу, зауважує, що експерти не радять країнам, що розвиваються, застосовувати цю концепцію, приводячи як приклад країни Південної Африки [4].

Є різні погляди на сутність та роль концепції нового публічного менеджменту в світовій практиці публічного управління. Г. Грюнінг зазначає, що нове публічне управління є міксом цінностей, який, як здається, відповідає сучасній ситуації та вирішує наявні адміністративні проблеми як може краще, але ж це не буде тривати завжди. На його думку, з’являться нові проблемні ситуації, прийдуть нові хвилі реформ, які перетворять орієнтовані на нове публічне управління структури [2]. А. Клименко вважає, що адміністративна реформа передбачає поєднання удосконалення бюрократії як в її традиційному розумінні, так і в контексті нового публічного менеджменту. Він звертає увагу на те, що при використанні сучасних інформаційних технологій бюрократичні моделі організації стають конкурентоздатними у порівнянні з моделями, заснованими на новому публічному менеджменті [5]. Д. Тютін наголошує на значній ролі економізації у зазначеній концепції, та вказує на набуття актуальності зміною парадигми управління від “економізування”, властивого новому публічному менеджменту, до декларованого останніми роками “менеджменту публічних цінностей”. Менеджмент публічних цінностей за сутністю є клієнтоорієнтованим підходом, який ставить на перший план ступінь задоволеності споживача якістю наданих послуг [10]. У свою чергу, Л. Новак-Каляєва наголошує, що “втліювані у другій половині ХХ ст. концепції “держави добробуту”, “соціальної держави”, “нового державного менеджменту”, “маловитратної держави” тощо, значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для “відповідного врядування” (“good governance”), “держави, що активізує”, “електронної держави” тощо” [6].

Концепція нового публічного менеджменту була піддана сумніву в 90-х рр. ХХ ст., коли почали розроблятися нові моделі організації публічного управління [7].

Аналіз концепції нового публічного менеджменту, її цілей, принципів та характеристик свідчить, що її елементи ґрунтуються на існуючих теоретичних розробках та вже застосовувались в тому або іншому вигляді в світовій практиці. В той же час завдяки широкому застосуванню ринкових механізмів новий публічний менеджмент є іншим поглядом на публічне управління. На можливість якісного та ефективного запровадження нового публічного менеджменту впливає не тільки наявність та стан розвитку ринкової економіки, але і якісні характеристики політичного середовища в країні. При запровадженні елементів концепції у практику вітчизняного публічного управління необхідним є дослідження реформ у взаємозв'язку з професійними групами, чия діяльність є об'єктом модифікування. При цьому необхідно мати на увазі, що в новому публічному менеджменті немає якоїсь стандартної моделі, яка б працювала у всіх країнах. Тому її загальні підходи, засади та заходи їх реалізації є індивідуальними для кожної країни. Використання передових практик управління для забезпечення ефективності та результативності потребує дослідження еволюції публічного управління та вивчення його основних концепцій.

#### **Література:**

1. *Bezes P.* New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition? / P. Bezes, D. Le Bianic Demazière, T. Paradeise, C. Normande, D. Benamouzig, F. Evetts Pierru // *Sociologie du travail*. – 2012. – № 54. – P. 1–52.

2. *Gruening G.* Origin and Theoretical Basis of New Public Management / G. Gruening // *International Public Management Journal*. – 2001. – № 4. – P. 1–25.

3. NPM – новая модель управления обществом, основные идеи и положения. Стенограмма лекции, прочитанной в школе-семинаре “Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке” 8 октября 2002 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.dvncms.khv.ru/node/283>.

4. *Rosta M.* What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis / M. Rosta // Conference proceeding of the 11<sup>th</sup> Public Management Research Association Conference, organized by the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2-4.06.2011. – [On-line], available at : [https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta\\_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful\\_An%20institutional%20analysis.pdf](https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful_An%20institutional%20analysis.pdf).

5. *Клименко А. В.* Механизмы нового государственного управления и модернизированной демократии в концепции административной реформы / А. В. Клименко // *Чиновник*. – 2005. – № 5 (39).

6. *Новак-Каляєва Л. М.* Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління / Л. М. Новак-Каляєва // *Вісник НАДУ при Президентіві України*. – 2013. – № 1. – С. 29–41.

7. *Солових В. П.* Новый публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Солових // *Державне будівництво*. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/#ru>.

8. *Сулакшин С. С.* Проблемы модернизации экономики и экономической политики России / С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов и др. // *Экономическая*

доктрина РФ : материалы Российского научного экономического собрания (Москва, 19-20 октября 2007 г.). – М. : Научный эксперт, 2008. – 1080 с.

9. *Троицкая Е. А.* Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Е. А. Троицкая. – Пермь, 2011. – 18 с.

10. *Тютин Д. В.* Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей [Электронный ресурс] / Д. В. Тютин // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – Режим доступа : – [http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf](http://www.teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/5/ekonomika/tyutin.pdf).

*Надійшла до редколегії 02.04.2015 р.*

## **УДК 352.07**

***Л. В. Ричкіна,***

*аспірант кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТНИМ ПРОЦЕСОМ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Узагальнено та визначено основні теоретико-методологічні підходи до поняття “проект”, розглянуто основні функції, принципи проекту, фактори, що впливають на процес проектування, представлено класифікацію соціальних проектів та схему процесу роботи над проектом.*

**Ключові слова:** проект, управління проектами, проектний менеджмент, принципи, фактори, функції проектного менеджменту, класифікація проектів.

***L. V. Rychkina,***

*Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

### **THE THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE PROJECT PROCESS AT THE LEVEL OF THE TERRITORIAL COMMUNITY**

*The article summarizes the main theoretical and methodological approaches to the concept of “project”, the basic functions, principles of the project, the factors that influence the project management, presented a classification scheme of social projects and the process of the project.*

**Key words:** project, project management, project management, principles, factors, functions of project management, classification projects.

Важливим напрямком організації робіт в органах місцевого самоврядування наразі є впровадження проектної системи. Сьогодні управління проектами стало нормою практичної діяльності й може забезпечити розвиток системи будь-якого рівня: підприємств, регіонів та держав.

Ускладнення економічного становища України загострює важливість впровадження проектного менеджменту в економічній діяльності. Але масштаби

впровадження методології проектного управління в Україні, на жаль, не відповідають потребам суспільства. Тому систематизація та осмислення науково-теоретичних і прикладних аспектів методології проектного управління має бути вагомим внеском в розвиток науки і практики [5, с. 30–37].

Управління проектами вже сьогодні є предметом наукових досліджень. Зокрема, близькою до мети нашої статті є робота В. Пелих [2], де розглядається життєвий цикл проекту, планування робіт, оцінка ресурсів та ризиків, організація робіт, розподіл задач, контроль за виконанням проекту. Однак не висвітлюються можливості залучення інвестицій для впровадження проектів, не розглядаються стадії закриття проекту. Б. Федішин і П. Євтух [9] розкривають основи методології розробки проектів, знайомлять зі специфікою проектного менеджменту в умовах нестабільної економіки, Дж. К. Пинто також приділяє увагу управлінню проектами з точки зору менеджменту [3], однак автори практично не звертають уваги на теоретико-методологічні питання управління проектами або проектного менеджменту. Питання методології проектної діяльності в кризовому суспільстві розглядає Ю. Сурмін [7].

Мета статті – розкрити теоретичні основи управління проектами на рівні територіальних громад, ознайомити посадових осіб місцевого самоврядування, зацікавлених виконавців та науковців з специфікою проектного менеджменту на рівні територіальних громад.

Теоретичне оформлення методологічних засад проектної діяльності розпочинається в 1917 р., коли надбанням наукової громадськості стали роботи Гантта, за допомогою діаграм якого можна було в графічній формі відобразити перебіг певних подій з деталізацією за датами й визначити їх тривалість. Наступною важливою віхою був 1937 р., коли американський учений Гулік здійснив першу розробку матричної структури організації для управління складними проектами. У середині 50-х рр. XX ст. теоретичні напрацювання з управління проектами вперше зазнали серйозної перевірки завдяки впровадженню новітніх наукових розробок у сферу управління виробництвом військовими відомствами США [1, с. 4]. Сьогодні проектування застосовується в усіх сферах людської діяльності.

З'ясуємо сутність проектного менеджменту. Планування проектів у поєднанні з процесами регулювання й контролю утворюють проектний менеджмент (рис. 1).

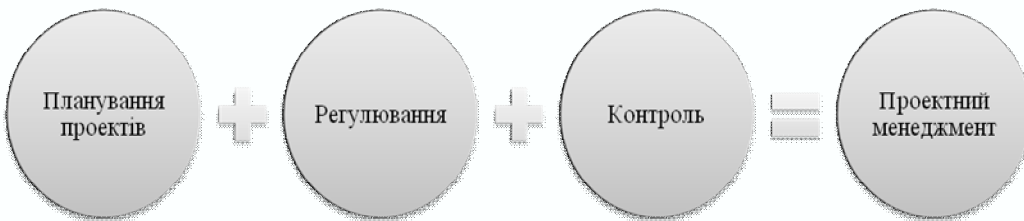


Рис.1. “Формула” управління проектами

За Ю. Сурмінім проектна діяльність ґрунтується на кількох підходах (парадигмах) до розуміння і трактування проектної діяльності (табл. 1).

<i>Назва парадигми</i>	<i>Сутність проектування з точки зору парадигми</i>
Технологічна (процесна)	це технологія (процес) розробки та впровадження проекту, що складається з етапів і операцій
Системна	це системна модель деякого фрагмента соціальної реальності, яка будується часто в рамках структурно-функціонального підходу
Нормативно-правова	це сукупність нормативних регульованих правом дій. Такий підхід обов'язково вимагає прийняття відповідних норм і законів, які важко забезпечити по причині парламентської кризи
Інноваційна	розуміє проект як сукупність інноваційних змін фрагмента соціальної реальності. Доля проекту при цьому залежить від ступеня його новизни, а також лобіювання політичними силами
Управлінська (менеджерська)	зводить проектування до процесу управління проектом, його імплементації в суспільство. Саме управлінської парадигми не вистачає проектувальникам-революціонерам, які наївно вважають, що прийняті державні рішення реалізуються самі по собі, без спеціальних управлінських зусиль
Інституційна	проектування як інституційне моделювання та впровадження інституційної моделі. По суті справи цей підхід зводиться до створення нових інститутів
Фінансова	зводить проект до способу аргументованого отримання грошей за деякими змінами або інтелектуальний продукт. Суть проекту зводиться до обґрунтування значного числа дрібних фінансовообоснованих дій (навчання, презентацій, публікацій брошур), які суттєво не впливають на зону соціальних змін
Конструкторська	отождолює проектування з конструюванням соціальної реальності, співіснуванням реальних системних, інституційних та інших змін

Слід підкреслити, що кожна з парадигм виявляє свою недостатність. Тому проектування вимагає їх інтеграції [7, с. 8-9].

У сучасному розумінні проект – це те, що змінює світ: науково-дослідна діяльність, при якій отримують нові фундаментальні та прикладні знання, реконструкція підприємства, створення нової організації, розроблення нової технології й техніки, створення кінофільму, розвиток регіону [9, с. 274].

Проект являє собою уявну модель, реалізація якої на практиці призводить до створення соціальної конструкції. По-цьому конструювання – це втілення проекту в соціальну реальність [7, с. 7]. Проектування передбачає: структурно-функціональне моделювання об'єкта (або процесу), просторове, тимчасове, операціонально-діяльнісне, інституційне, організаційне проектування [7, с. 13]. Розробка та впровадження проектів вимагає від замовника і команди розробників спеціальних та міждисциплінарних знань, а саме: вивчення соціально-економічних і культурних особливостей територіальної громади, об'єктивного техніко-економічного обґрунтування доцільності проектного рішення тощо.

Проекти реалізують такі функції: моделююча (відтворююча), інноваційна, прогнозна, пілотажна, консолідаційна і конфліктогенна [7, с. 6] (рис. 2).



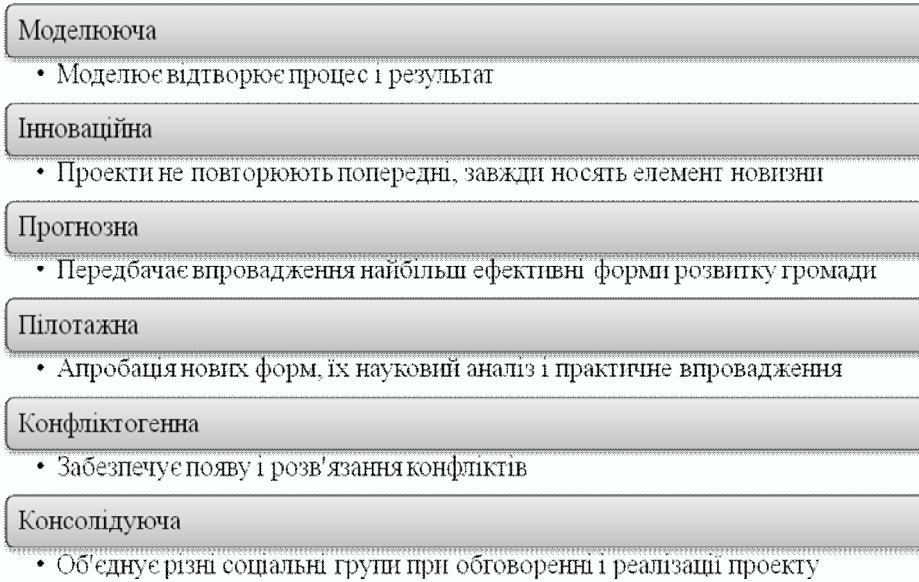


Рис. 2. Функції проекту

На процес розробки та впровадження проекту впливає цілий ряд факторів: економічні, соціальні, політичні, екологічні, культурні, підвищення компетентності замовників, ступінь невизначеності та ризику, складність кінцевих результатів проекту, організаційні зміни, частота зміни технологій, помилки планування й ціноутворення, коливання цін (рис. 3).



Рис. 3. Фактори, що впливають на проектну діяльність

Економічні, політичні, екологічні, соціальні, культурні фактори є факторами зовнішнього оточуючого середовища. Тобто це соціально-економічна ситуація, яка склалася на території даної громади, в Україні в цілому, що безумовно впливає на проект. Ці фактори можуть обтяжувати ситуацію, створюючи нові проблеми і труднощі, водночас вони можуть дати необхідні для проектування ідеї, аналоги та ресурси.

Такий фактор як підвищення компетентності замовників обумовлює ситуацію збільшення замовником вимог до проекту, що може іноді привести до формулювання таких завдань, які є принципово нерозв'язними на сучасному рівні розвитку соціальної інженерії.

Складність кінцевих продуктів проектів виникає тому, що проектувальник майже ніколи не знає, наскільки складним виявиться здійснення проекту. Робота над проектом може розкрити справжню його складність, що може призвести до дефіциту ресурсів для виконання проекту і спричинити його невиконання.

Соціальне проектування майже завжди пов'язане з ризиком. Оскільки об'єкт управління змінюється, то постійно змінюється і система управління проектуванням, тобто відбуваються організаційні зміни. Досить часто змінюються варіанти технічних рішень і технологій. Помилки планування і ціноутворення є неминучим атрибутом будь-якого неоднозначного інноваційного проекту [7, с. 10].

Важливими для проектування є принципи, відповідно до яких вибираються способи реалізації й визначається кінцева мета складання проекту. Серед принципів визначають: принцип ефективності та оптимальності; системності; цілепокладання; синергізму; саморозвитку; кардинальності; реалізму; гуманізму; відповідальності та звітності; партнерства; відкритості й прозорості; стійкого розвитку; надійності; інноваційності; використання передового досвіду; поваги, довіри й толерантності (рис. 4).



Рис. 4. Принципи проектної діяльності

Необхідно також розуміти, що проекти, які застосовуються у сфері державного, муніципального управління і місцевого самоврядування, відрізняються від проектів у бізнес- та громадському середовищі. Для цього пропонуємо наступну класифікацію проектів, що ґрунтується на особливостях їх розробки та впровадження для кожної сфери суспільних відносин “бізнес – влада – громада” (табл. 2).

Таблиця 2

Класифікаційні ознаки проектів в залежності від сфери їх розробки та впровадження

Показники, що характеризують проекти	Особливості, що вирізняють проекти у:		
	Бізнес середовищі	Державному, муніципальному управлінні, місцевому самоврядування	Громадському секторі
Джерела фінансування	Власні або залучені кошти/майно	Державне, комунальне майно Бюджетні кошти Технічна допомога Гранти	Переважно кошти донорів та невелика кількість власних ресурсів
Виконавці та мотивація	Менеджери, які отримують % або премії за досягнення очікуваних результатів	Посадові особи органів місцевого самоврядування, державні службовці, які працюють виключно за офіційну заробітну плату	Експерти, які отримують зарплату та гонорари в залежності від умов фінансування проекту
Строковість	до 1 року	до 5 років	до 3 років
Стейкхолдери	Умовно можна поділити на такі групи: - власник(и) бізнесу; - партнери по бізнесу; - конкуренти; - споживачі товарів/послуг; - найняті працівники	Дуже широке коло зовнішніх та внутрішніх стейкхолдерів	Як правило, коло стейкхолдеов обмежується особами, які мають спільні інтереси у чітко визначеній сфері або суміжних
Зв'язок із стратегіями розвитку	Корпоративна стратегія (за наявністю)	Стратегічний план розвитку населеного пункту місцевого, регіонального рівня або загальнонаціональна програма	Стратегія розвитку ГО (за наявністю)
Результативність	Результати пов'язані із фінансово-економічними показниками та можуть бути чітко виміряні: збільшення обсягу реалізації товарів / послуг; освоєння нового сегменту ринку; зменшення витрат	Як правило, результати проекту складно виміряти у короткостроковій перспективі, вони можуть проявитися через роки. Результат може бути навіть непередбаченим за рахунок синергетичного ефекту	Результати пов'язані із діяльністю ГО та обмеженої групи зацікавлених сторін

За кваліфікаційними ознаками можна представити різні класифікації проектів. Одна з таких класифікацій за типом модельованого об'єкту, характером відображення об'єкта, способом представлення, типом інноваційного потенціалу, масштабами, сферою проектування і ступенем керованості представлена на рис. 5.

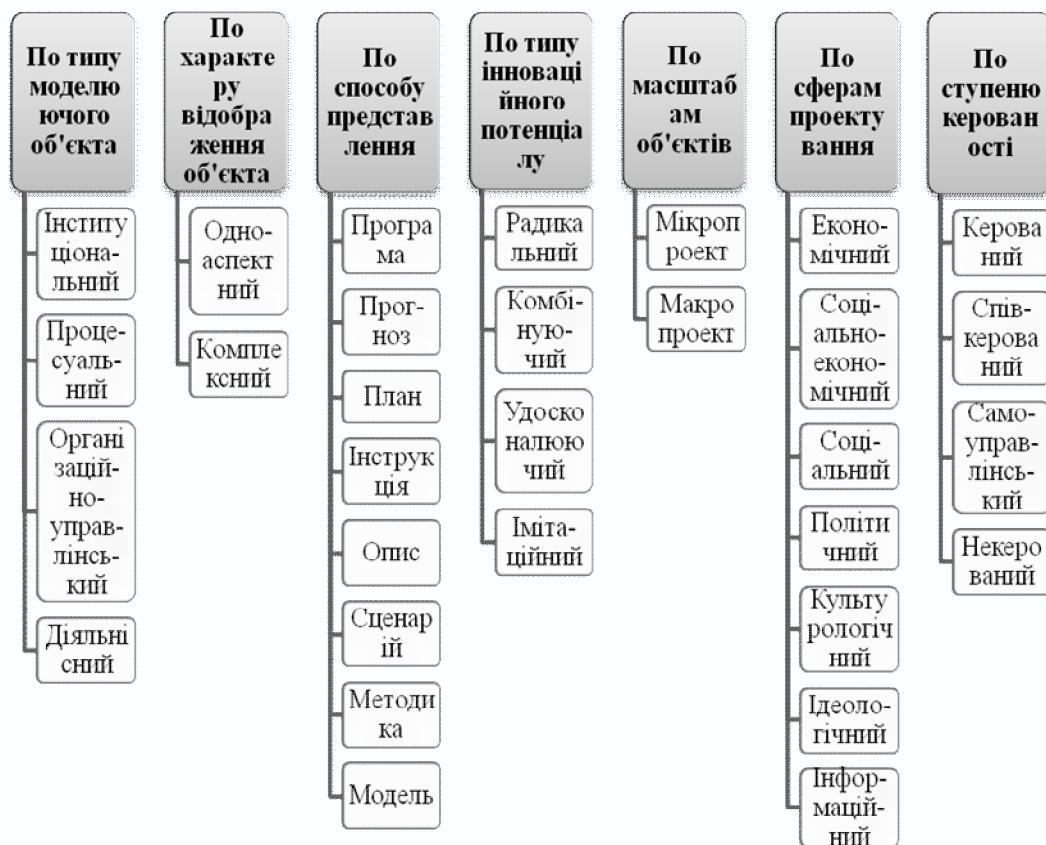


Рис. 5. Класифікація соціальних проектів за Ю. Сурміним та Н. Туленковим [6, с. 502–503]

Інша класифікація проектів представлена на рис. 5. За масштабами та розмірами проекту виділяють: великі, середні та малі проекти. В американській практиці до малих проектів належать нововведення з капітальними затратами до 10-15 млн дол. і трудовитратами до 40-50 тис. людино-годин. Термін розробки таких проектів не виходить за межі одного-двох років.

Великі проекти можуть бути національними, міжнародними, регіональними, галузевими, міжгалузевими і т. ін. Великі проекти характеризуються великими витратами, наприклад, в американській практиці – понад 1 млрд дол., різними джерелами фінансування, великою трудомісткістю розробки проекту (понад 2 млн людино-годин). Термін реалізації великого проекту виходить за межі 5 – 7 років.

Кваліфікаційна ознака	• Види проектів
Характер та сфера діяльності	• промислові; • організаційні; • економічні; • соціальні; • дослідницькі.
Масштаб та розмір проекту	• великі • середні • малі
Ступінь складності	• прості • складні • дуже складні
Склад і структура проекту	• моно проекти • мультипроекти • мегапроекти
Рівень альтернативності	• взаємовиключні • альтернативні по капіталу • незалежні • взаємовпливаючі • взаємодоповнюючі
Тривалість проекту	• короткострокові • середньострокові • довгострокові

Рис. 5. Класифікація проектів [8]

За ступенем складності розрізняють проекти прості, складні та дуже складні. За класом проекту (складом і структурою самого проекту та його предметної галузі) існують такі проекти: монопроекти; мультипроекти; мегапроекти.

Крім того, проекти поділяються на:

1) взаємовиключні (альтернативні) проекти – це проекти, які здійснюються, якщо неможливим або нецільеспрямованим є здійснення інших проектів;

2) альтернативні по капіталу – проекти, які здійснюються в тому випадку, коли кожен із них не може бути здійсненим без використання фінансових засобів, необхідних для здійснення інших проектів;

3) незалежні проекти – проекти, які здійснюються в тому випадку, коли результати реалізації одного не впливають на результати реалізації інших, і будь-яка інформація про параметри одного не змінює інформацію про результати інших;

4) взаємовпливаючі – проекти, які здійснюються в тому випадку, якщо при їх спільній реалізації виникають допоміжні (системні, синергетичні, емерджентні) позитивні або негативні ефекти, але не виявляються при реалізації кожного із проектів окремо;

5) взаємодоповнюючі – це проекти, які здійснюються в тому випадку, якщо за яких-небудь причин вони можуть бути прийняті чи відкинуті тільки одночасно.

За тривалістю проекту або за термінами реалізації розрізняють: короткострокові проекти (до 3 років); середньострокові (від 3 до 5 років); довгострокові (понад 5 років).

Залежно від мети проекту (отримання прибутків чи соціального ефекту) розрізняють комерційні та некомерційні проекти.

За характером і сферою діяльності проекти поділяються на *економічні, промислові, соціальні, організаційні та дослідницькі*. Водночас кожен з проектів має загальні ознаки. Це точно окреслені й сформульовані цілі, їх дослідження, унікальність, умови обмеженості, координоване використання взаємозалежних дій тощо [8].

Важливим показником тривалості проекту є його програма. Кожний проект повинен бути спрямований на вирішення конкретної мети. Реалізація проекту означає послідовне досягнення цілей з найнижчого рівня до найвищого. При здійсненні принципу ітерації – підпорядкування цілей нижчого рівня цілям вищого рівня.

У структурі соціального проектування виділяють ряд етапів: 1) усвідомлення та формулювання практичної проблемної ситуації, обґрунтування можливості й доцільності проекту (ініціювання); 2) збирання інформації, вивчення накопиченого досвіду перетворення дійсності й аналогічних проектів, створення концепції, формування завдання щодо проектування, визначення вимог до проекту, ухвалення рішення про проведення проектування; формування команди проектувальників; (планування); 3) проектування; 4) впровадження проекту; 5) аналіз проекту; 6) внесення змін; 7) управління змінами; 8) завершення роботи (рис. 6).



Рис. 6. Узагальнена схема процесу роботи над проектом (життєвий цикл проекту)

Серед проблем проектної діяльності в сучасному суспільстві найбільш гострими є: ціннісна невизначеність, імітація проектної діяльності, недостатність успішного досвіду, відсутність нормативно-правового забезпечення, значна кількість ризиків, недостатня технологічність, ресурсна і кадрова незабезпеченість, відсутність цивільної підтримки, опір проектам, нерозвиненість взаємодії з громадськістю, відсутність управління, нерозвиненість проектної культури управлінців усіх рівнів.

Найважливішими напрямками вдосконалення проектної діяльності виступають: розвиток проектного консалтингу, експертного співтовариства, менеджменту, проектної аналітики, професійних спеціалізацій проектувальників, нормативно-правового забезпечення проектної діяльності; гнучке фінансування проектів; залучення громадськості тощо [7, с. 6].

Будь-який проект – це ще й складна динамічна система. Не існує ідентичних проектів, навіть, якщо вони передбачають виконання однакових дій.

Проект тимчасово поєднує зовсім різних людей, які активно взаємодіють між собою протягом обмеженого проміжку часу. Після завершення проекту сформовані зв'язки зберігаються і можуть знову актуалізуватися в майбутньому.

Ефективно управляти проектами можуть тільки добре навчені фахівці. Актуальність питання задоволення дефіциту фахівців цієї сфери очевидна.



Ефективність методології управління проектами, її висока практична цінність та затребуваність привели до того, що фахівці у цій сфері в різних куточках світу почали створювати власні національні, а згодом і міжнародні об'єднання та організації з проектного менеджменту. Так, у Північній Америці створено Інститут управління проектами (PMI), що налічує понад 40 тис. членів, в Австралії – Австралійський інститут управління проектами (AIPM), в Азії діє Японська асоціація розвитку інжинірингу (ENAA). Ці організації згодом установили тісні зв'язки для обміну інформацією, ідеями та участі в національних і міжнародних форумах з проблем управління проектами. Була також створена Міжнародна асоціація управління проектами (IPMA), головна мета якої – сприяння розвитку та широкому застосуванню на практиці методології управління проектами в усіх країнах світу. Членами IPMA є близько 40 національних організацій [1, с. 6].

Отже, будь-який проект – це складна динамічна система, важливість впровадження проектного менеджменту в управління територіальними громадами є очевидною. Для цього на державному рівні доцільно створювати умови підготовки фахівців вищими навчальними закладами та сприяти розвитку їх послуг по управлінню проектами.

Кожен проект повинен бути спрямований на вирішення конкретної мети. Реалізація проекту означає послідовне досягнення цілей з врахуванням факторів, принципів, функцій проектного менеджменту.

#### **Література:**

1. *Бабаєв В. М.* Управління проектами / В. М. Бабаєв // Управління проектами : [навч. посіб.]. – Х. : ХНАМГ, 2006. – 244 с.
2. *Пелих В.* Управління проектами в інтегрованому суспільстві і його інструменти / В. Пелих // Матеріали дванадцятої наукової конференції ТДТУ ім. І. Пулюя (м. Тернопіль, 14-15 травня 2008 р.). – Тернопіль, ТДТУ, 2008 – 370 с.
3. *Пинто Дж. К.* Управление проектами / Дж. К. Пинто ; [пер. с англ. под ред. В. Н. Фрунтова]. – СПб. : Питер, 2004. – 464 с.
4. Посібник з розвитку громад: практичний poradник для небайдужих / кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. – К. : ЛАТ & К, 2007. – 458 с.
5. *Сазонова Т. О.* Застосування проектного підходу в управлінні аграрними підприємствами [Електронний ресурс] / Т. О. Сазонова, Г. А. Паламарчук // Полтавська державна аграрна академія. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/4.3/199.pdf>.
6. *Сурмин Ю. П.* Социальное проектирование в кризисном обществе: методологический аспект / Ю. П. Сурмин // Вісник НАДУ. – 2014. – № 3. – С. 5–17.
7. *Сурмин Ю. П.* Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
8. Управління проектами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kdu.edu.ua/new/lekcii/3\\_169.doc](http://www.kdu.edu.ua/new/lekcii/3_169.doc).
9. *Федишин Б.* Розвиток підприємств на основі проектного менеджменту [Електронний ресурс] / Б. Федішин, П. Євтух // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 272–276. – Режим доступу до журн. : <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2012/12fbpopm.pdf>.

*Надійшла до редколегії 24.03.2015 р.*



**УДК 378.014.55**

**О. В. Фінкільштейн,**

*аспірант кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми*

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ” ТА “ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ” У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

*Проаналізовано сучасні підходи до визначення понять “державне управління” та “державне регулювання” як методів державного впливу у теорії державного управління. Розглянуто доречність застосування даних понять до сфери освіти в цілому та вищої освіти. Обґрунтовано необхідність застосування державного регулювання як методу державного впливу в сфері вищої освіти.*

**Ключові слова:** державне управління, державне регулювання, сфера освіти, вища освіта.

**O. V. Finkilshstein,**

*Postgraduate student of Administration Department, Sumy State University, Sumy*

## **THE PECULIARITIES OF USING THE CONCEPTS OF “PUBLIC ADMINISTRATION” AND “PUBLIC REGULATION” IN THE FIELD OF HIGH EDUCATION**

*In the article the modern approaches to the concepts of “public administration” and “public regulation” are analyzed as the method of state influence in public administration science. The relevance of using these concepts to education in general and high education is considered. The necessity of using “public regulation” as the method of state influence is grounded.*

**Key words:** public administration, public regulation, the field of education, high education.

Євроінтеграційні процеси, розпочаті в Україні, зумовлюють необхідність зміни підходів до методів державного впливу: від державного управління до державного регулювання відповідно до європейських принципів. Проте на сьогоднішній день у країні майже в усіх сферах використовуються підходи, що притаманні державному управлінню, в першу чергу – через невирішеність ряду проблем, що передують таким змінам, зокрема це відсутність чіткого розмежування між поняттями “державне управління” та “державне регулювання”, що засвідчує сучасне законодавство, яке в більшості випадків ототожнює їх [10, с. 111], а також сфери застосування кожного.

Питання зміни державного впливу особливо стосуються сфери вищої освіти, в якій в одній із перших розпочато процес реформування з метою наближення до європейських стандартів, але роль держави залишається набагато вагоміше, ніж у країнах Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання розмежування понять “державне управління” та “державне регулювання”, а також визначення їх сфер впливу є актуальним серед дослідників, зокрема це В. Авер'янов,

Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Колпакова, В. Мороз, М. Ткач, Н. Фесенко та ін. Необхідність змін методів державного впливу в освіті доводять С. Домбровська, В. Бобров, О. Зайченко, В. Луговий, В. Лутай та ін.

Проте проблема чіткого розмежування між поняттями “державне управління” та “державне регулювання”, а також особливостей їх застосування у конкретних сферах, зокрема у вищій освіті залишається невирішеною, що актуалізує дане дослідження.

У зв'язку з цим, метою дослідження є проаналізувати особливості понять “державне управління” та “державне регулювання”, теоретичного обґрунтувати застосування поняття “державного регулювання” до вищої освіти.

Аналіз особливостей застосування понять “державне управління” та “державне регулювання” у сфері вищої освіти слід розпочати з визначення сутності даних дефініцій, а саме з дослідження підходів до розуміння понять “управління” та “регулювання” в теорії управління та юридичній науці, оскільки галузь державне управління є міждисциплінарною та утворилася на перетині цих наук, що простежується, передусім, у термінологічному апараті.

У теорії юридичної науки В. Авер'янов визначає регулювання та управління як соціальні явища, що мають спільну сферу застосування, проте передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. Відповідно до даного підходу регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [1, с. 64-65].

Щодо економічної науки, то дослідниками управління визначається як “систематичний вплив на об'єкт (суспільна або державна структура, фірма, підприємство, організація, машина, механізм та ін.) або його підрозділи з метою забезпечення його життєдіяльності, злагодженої роботи і досягнення кінцевого результату” [6, с. 319]. Водночас “регулювання” тлумачиться як “діяльність із підтримки в динамічній системі управління виробництвом заданих параметрів, з метою зберегти стан упорядкованості, котрий задається функцією організації як у підсистемі виробництва, так і в підсистемі управління”. Тобто в теорії управління дефініції “регулювання” та “управління” співвідносяться як одиничне та загальне відповідно. Регулювання є частиною процесу управління і є однією з його функцій, що тісно пов'язана з функціями планування та організації, а також засобом досягнення поставлених цілей [8].

Отже, погляди різняться, що вплинуло і на відсутність єдиного підходу в теорії державного управління, бо поняття, що розглядаються, є похідними від дефініцій “регулювання” та “управління”.

Так, в “Енциклопедичному словнику з державного управління” “державне управління” визначається В. Бакуменком як “діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави,

основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою та суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами” [3, с. 150]. Щодо “державного регулювання”, то В. Мороз дає наступне визначення “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” [Там само, с. 148].

Аналізуючи дані визначення, можемо стверджувати, що процес регулювання є вужчим за управління і є способом, тобто низкою конкретних дій для досягнення поставлених цілей процесу управління, тобто державне управління та державне регулювання є взаємодоповнюючим і їх існування окремо неможливе.

Дещо інший підхід демонструють Г. Атаманчук та М. Ткач у своїх дослідженнях співвідношення цих понять (табл. 1).

Згідно з підходом цих дослідників дані поняття означають, передусім, спосіб організації відносин між державою та іншими суб’єктами. У випадку управління це суб’єкт-об’єктні відносини, в той час як при регулювання це суб’єкт-суб’єктні відносини. При державному управлінні держава здійснює вплив безпосередньо на об’єкт, а при державному регулюванні вплив здійснюється на середовище, в якому діє об’єкт. Проте поняття мають і схожі риси, що підтверджено табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика понять “державне управління” та “державне регулювання”

<i>№ з/п</i>	<i>Критерій</i>	<i>Державне управління</i>	<i>Державне регулювання</i>
1	сутність	форма реалізації виконавчої влади	
2	суб’єкт	здійснюється органами виконавчої влади, публічні органи, що мають виконавчі функції	
3	Повноваження суб’єкта	суб’єкт має повноваження з перевірки законної діяльності, що є об’єктом управління, а також втручання в діяльність та її припинення;	суб’єкт має можливість проводити перевірку тільки на предмет законності діяльності об’єкту, діяльність якого регулюється;
4	Об’єкт впливу	об’єктом виступають суспільні відносини, що реалізують відповідні інституції	об’єктом є середовище, що оточує суб’єкт-інституцію,
5	Форма впливу	наявність у суб’єктів управління підлеглих їм об’єктів та безпосередній вплив на їх діяльність;	опосередкований вплив переважно на організаційно невідпорядковані об’єкти;

Сутнісним критерієм при відповіді на дане питання, на думку теоретика Г. Атаманчука, має бути пріоритетність державного інтересу, в реалізації якого бере участь об’єкт або суб’єкт.

Відповідно до даного підходу державне управління застосовується у тих сферах життя суспільства, де необхідне першочергове забезпечення публічних інтересів і виконання цілей держави. Таким чином, державне управління доцільно використовувати для:

- виконання соціальних функцій держави (освіта, медицина, культура, соціальних захист найбільш вразливих груп населення);
- забезпечення суспільної безпеки (сфера оборони, зв'язку, захист від надзвичайних ситуацій різного характеру);
- в організації та діяльності органів державної влади [2].

Державне регулювання має застосовуватися у сферах, де реалізація цілей держави може проходити шляхом самоорганізації учасників, а державний вплив обмежується створенням умов для виконання законів шляхом встановлення певних стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів. Перелічені інструменти є обов'язковими для виконання всіма учасниками.

Таким чином, основна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає у способі організації відносин між державою та іншими суб'єктами, а в основі вибору регулювання чи управління лежить специфіка сфери та тих цілей держави, які реалізуються. Отже, в даному підході дані поняття ставляться на один рівень.

Враховуючи, що сутність даних понять ми визначаємо для застосування їх до сфери вищої освіти, доцільно розглянути й європейський підхід до визначення дефініцій “державне управління” та “державне регулювання”, передусім у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 р. та участі України у Болонському процесі з 2005 р. та загального євроінтеграційного курсу, який державного управління стосується в першу чергу.

Слід відзначити, що в Європі галузь “державне управління” (public administration) є складовою галузі права, які взаємодоповнюють одна одною. Так, зміст поняття “державне управління” визначається як незаконодавча та несудова діяльності держави (органів державної влади) в певній сфері. Фактично, суть державного управління полягає в реалізації положень законодавства, тобто це конкретні форми, методи та способи досягнення поставлених цілей в сфері, визначені законодавчо. Поняття “регулювання” (public regulation) тісно пов'язано з правом і використовується в основному з певними законодавчими або нормативними актами, що пояснює їх [13].

Отже, за європейського підходу поняття “державне управління” та “державне регулювання” практично ототожнюються, розуміючи під ними способи досягнення цілей держави в певній галузі, в той час як сама діяльність держави щодо постановки таких цілей та формулювання конкретних завдань позначається поняттям public management (публічне управління) та law (право).

З огляду на це розглянемо, яке з понять – “управління” чи “регулювання” – доречно застосовувати до вищої освіти.

Освіта належить до соціальної сфери, в якій державна політика має реалізовуватись першочергово, адже від її результатів залежить сталий розвиток суспільства та добробут громадян. У цьому випадку доречно застосовувати поняття “управління”, проте розглянемо більш детально освіту як об'єкт державного впливу.

Згідно із Законом України “Про освіту” від 23.05.1991 р. остання визначається як основа та пріоритетна сфера інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою державної політики в сфері освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [4].

Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Досягнення поставленої мети відбувається шляхом проходження встановлених рівнів освіти, зокрема: дошкільна, середня, середня-професійна, вища, аспірантура/докторантура, друга вища, післядипломна освіта. Даний процес забезпечується відповідними інституціями, що представлені широкою мережею навчальних закладів різного типу державної та приватної власності (проте, слід відзначити, що більшість навчальних закладів, в яких здобувається той чи інший рівень освіти все ж належать державі) під контролем держави.

Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики в галузі освіти; здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та місцевими органами управління освітою.

Органами управління освітою визначаються:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері освіти та яким підпорядковані навчальні заклади;

- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти та місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою) [3].

Узагальнивши наведені статті щодо ролі держави Закону України “Про освіту”, що визначають місце держави в управлінні освітою, можемо констатувати, що:

- освіта – основа та пріоритетна сфера розвитку суспільства, тому результати діяльності в ній є стратегічно важливими для суспільства, а, отже, і для держави;

- політика та особливості діяльності, формуються та реалізуються, фінансуються органами державної влади або інститутами державної форми власності (навчальні заклади);

- діяльність жорстко контролюється державними виконавчими органами на різних рівнях;

- у тексті Закону застосовується поняття “управління”;

- між державними органами та інститутами, що реалізують освітню політику, існує суб’єктно-об’єктний зв’язок.

---

Таким чином, спираючись на підхід Г. Атаманчука та М. Ткач, саме державне управління застосовується стосовно навчальних закладів, які є об'єктами управління. Але це якщо в цілому взяти сферу освіти. Методи державного впливу на кожному освітньому рівні можуть бути різними. У зв'язку з цим, розглянемо доцільність застосування даного поняття щодо вищої освіти, як до освітнього рівня, шляхом порівняльного аналізу державної політики щодо різних рівнів освіти, що існують в Україні, з урахуванням законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту” (табл. 2).

Порівняльний аналіз табл. 2 дає змогу зробити наступні висновки про принципові відмінності щодо ролі держави у забезпеченні отримання того чи іншого рівня:

- обов'язковою є тільки середня освіта, всі інші рівні здобуваються за бажанням людини;
- держава гарантує і оплачує тільки здобуття рівня середньої освіти, на всіх інших тільки створює умови для реалізації права на освіту на певному рівні.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз рівнів освіти в Україні

<i>№ з/п</i>	<i>Рівень</i>	<i>Визначення згідно закону</i>	<i>Державні гарантії</i>	<i>Вимоги щодо отримання</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1	Дошкільна освіта	забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття дошкільної освіти	за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють
2	Середня освіта (повна)	забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, мовними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.	гарантує право на отримання повної загальної середньої освіти і оплачує її здобуття	є обов'язковою

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
3	Середня освіта (професійна)	забезпечує здобуття громадянами професії відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, а також допрофесійну підготовку, перепідготовку, підвищення їх кваліфікації	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття професійно-технічної освіти	за бажанням людини
4	Вища освіта	забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами ступенів вищої освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття вищої освіти	за бажанням людини
5	Післядипломна освіта	спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її знань, умінь і навичок на основі здобутої раніше вищої освіти (спеціальності) або професійно-технічної освіти (професії) та практичного досвіду	створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття післядипломної освіти	за бажанням людини

Саме остання принципова відмінність у формулюванні ролі держави дає підстави замислитися щодо доцільності застосування поняття державне управління щодо рівня вищої освіти. У випадку, коли держава декларує про “створення умов для забезпечення права”, доцільно говорити саме про державне регулювання, зважаючи на сутність та відмінність між поняттями “державне регулювання” та “державне управління”, що наведені вище.

Крім цього, звернемося до європейських документів, що визначають суть університету як основну інституцію реалізації вищої освіти, особливості якої необхідно враховувати.

Так, Велика хартія університетів, один з основних програмних документів європейської вищої освіти, в якому задекларовано фундаментальні принципи діяльності університету з метою забезпечення сталого розвитку освіти та налагодження співпраці між вищими навчальними закладами світу. На сьогоднішній день до хартію підписали 721 вищий навчальний заклад, серед них 49 українських вишів [9]. Вища освіта з того часу зазнала багато змін, проте актуальність Magna Charta Universitatum залишається незмінною, чим і обгрунтовується наш вибір саме цього документа.

Відповідно до нього основними фундаментальними принципами діяльності вищого навчального закладу є:

– університет – це самостійна, автономна установа з різною організацією, спричиненою історичною та географічною детермінацією. Метою діяльності є створення, оцінка та передача культурної спадщини за допомогою досліджень та навчання. За для якісного забезпечення потреби сталого розвитку освіти дослідницька і викладацька діяльність має бути морально та інтелектуально незалежна від держави;

– для якісного забезпечення відповідних освітніх потреб суспільства та швидкого реагування на їх зміни викладацька та дослідницька робота мають бути неподільними;

– основним принципом університетського життя є свобода викладацької та дослідницької діяльності. Керівні органи та університети в межах своїх компетенцій мають гарантувати дотримання даного фундаментального принципу. Університет, як установа, що відкрита до діалогу, є місцем зустрічі викладачів, які здатні передавати свої знання, що постійно можуть удосконалюватися за допомогою досліджень та інновацій, та студентів, які мають право та бажання отримати ці знання;

– кожен університет є хранителем традицій європейського гуманізму та прагне до досягнення універсального знання, що перетинає географічні та політичні кордони. Через це констатує необхідність взаємного пізнання та взаємодії різних культур [12].

Таким чином, ключовим словом у визначенні сучасного університету з європейської точки зору, що підтримана українськими вишами та державою, є поняття “автономія” та “свобода”, які досягаються тільки при умові державного регулювання. Державне управління виключає дані поняття.

За результатами дослідження можемо стверджувати, що принципова відмінність між поняттями “державне управління” та державне регулювання полягає в повноваженнях суб’єкта державного впливу, об’єкта та формі впливу, а сфера застосування визначається пріоритетністю та необхідністю першочергового забезпечення публічних інтересів і виконання цілей держави. Зважаючи на це, до сфери вищої освіти доцільно застосовувати державне регулювання, враховуючи специфіку вищої освіти та європейські підходи в даній сфері, на які орієнтована Україна.

#### **Література:**

1. *Авер’янов В. Б.* Адміністративне право України / В. Б. Авер’янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.



2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук – М. : Юрид. л-ра, 1997. – 400 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. Б. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 р. №1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1060-12>.
5. Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. №1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1556-18>.
6. Коломойцев В. Е. Універсальний словник економічних термінів: інвестування, конкуренція, менеджмент, маркетинг, підприємництво / В.Е. Коломойцев. – К. : Молодь, 2000. – 385 с.
7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
8. Осовська Г. В. Основи менеджменту / О. Ф. Осовський, Г. В. Осовська. – К. : Кондор, 2006. – 664 с.
9. Освітній портал osvita.ua. Вузи України приєдналися до Великої хартії університетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/news/23020/>
10. Ткач М. Державне регулювання та державне управління: співвідношення понять / М. Ткач // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – №8. – С. 110–113.
11. Федулова Л. І. Концепція інтелектуального капіталу в системі економіки знань / Л.І. Федулова // Проблеми науки. – 2006. – № 3. – С. 36–38.
12. Magna Charta Universitatum [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.edupolicy.org.ua/files/Magna\\_Charta\\_Universitatum.pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Magna_Charta_Universitatum.pdf).
13. Marcou G. The legal and regulatory framework of public administration [Електронний ресурс] / G. Marcou // The results of XII Meeting of experts on the United Nations programme in public administration and finance. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000761.pdf>.

*Надійшла до редколегії 23.12.2014 р.*

## **УДК 351**

**С. А. Попов,**

*к.т.н., доц., заступник директора ОРІДУ НАДУ з наукової роботи, м. Одеса*

# **ІННОВАЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО РІШЕННЯ**

*Проаналізовано відомі управлінські ситуації з точки зору структурованості проблем реалізації сучасних завдань щодо інноваційного оновлення ефективності системи органів публічної влади. Для забезпечення ефективного управління нововведеннями у цій системі обрано раціональну модель прийняття та реалізації стратегічного рішення. Конкретизовано її етапи (підготовки, розробки, прийняття та реалізації) та їх складові, а також для кожної з них охарактеризовано відповідне методологічне забезпечення.*

**Ключові слова:** інноваційна діяльність, нововведення, орган публічної влади, стратегічне управління, стратегічне рішення, стратегія, модель прийняття рішення.

**S. A. Popov,**  
*Deputy Head on Scientific Work, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, ORINAPA, Odessa*

**INNOVATIVE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
METHODOLOGICAL SUPPORT FOR THE ADOPTION  
AND IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC DECISIONS**

*The known managerial situation in terms of structuring problems implementing modern problems of the effectiveness of the innovative renewal of the public authorities body. In order to ensure effective management of innovations in the system selected a rational model of decision and implementation of the strategic decisions. Fleshed out its stages (training, development, adoption and implementation) and their components, as well as for each of them characterized by an appropriate methodological support.*

**Key words:** innovative activity, innovation, public authority body, strategic management, strategic decision, strategy, decision-making model.

Сучасне реформування системи органів публічної влади (далі – ОПВ), публічної служби та економіки засновано на адекватному, масштабному та швидкому оновленні її ефективності шляхом впровадження низки державно-управлінських нововведень (далі – ДУН), зокрема тих, що стосуються [1, с. 41, 59; 2]: стратегічного планування, внутрішнього контролю та аудиту; функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади; реалізації принципів прозорості, відкритості та підзвітності ОПВ; втілення єдиних стандартів управління персоналом у цих органах тощо. Ці ДУН масштабно поширені у світі. Вони протягом тривалого часу визначені до впровадження вітчизняними реформами. Їх поширення стримується сукупністю чинників, зокрема пов'язаних з недосконалістю управління нововведеннями в системі ОПВ. Зарубіжний досвід свідчить, що стратегічне планування впроваджувалося у бізнес-структурах упродовж 20 років [3, с. 49].

Програмно-цільове управління нами розглядалося як ефективний інструмент досягнення інноваційних цілей [4, с. 138–142]. Також було доведено, що методи стратегічного менеджменту є найефективнішими для управління ДУН в умовах невизначеності управлінської ситуації та запропоновано модель управління ними [5-6].

Ця модель заснована на прийнятті та реалізації ієрархії стратегічних і програмних рішень. Подальша її конкретизація потребує пошуку адекватного методологічного інструментарію для прийняття і реалізації рішення, що використовується у теоріях рішень, державного, стратегічного, програмно-цільового та інноваційного менеджментів.

Мета статті полягає в обґрунтуванні адекватного методологічного інструментарію для прийняття та реалізації стратегічного рішення, спрямованого на ефективне управління нововведеннями в системі ОПВ.

Дослідники поділяють сучасні проблеми на добре та слабко структуровані, неструктуровані [7, с. 92] та стверджують, що перші описуються у кількісній формі; неструктуровані – якісно; інші – в обох формах. Два останні типи проблем вважаються характерними для практики державного управління. Певна

визначеність базових зовнішніх та внутрішніх передумов проведення реформ дозволяє проблеми поширення ДУН віднести до слабко структурованих, особливо на найвищому рівні ієрархії рішень.

У теорії рішень для розв'язання цих проблем зазвичай використовують раціональну модель прийняття рішення як найбільш теоретично відпрацьовану, поширену та придатну для застосування на практиці [7, с. 61–65], яка є базовою для будь-якого рівня управління [7, с. 96–99; 8, с. 90–98; 9, с. 131; 10, с. 12–18], зокрема в державно-управлінському та інноваційному аспектах. Нині відсутня її універсальна модель, оскільки її структура залежить від логіки осіб, що приймають рішення [11, с. 278], характеру проблем та умов її застосування [12, с. 63–65]. Б. Литвак [13, с. 27–28] більш узагальнено її структурує за етапами підготовки, розробки та прийняття рішення, його реалізації. Результати порівняння поширених раціональних моделей через призму цього підходу підтверджують широке її використання не тільки в теорії рішень, а й у державному, стратегічному, програмно-цільовому та інноваційному менеджменті. Основна відмінність цих моделей полягає у формах об'єктивації рішення (стратегія, програма), ступені деталізації її етапів, особливо на першому етапі, що зумовлено особливостями проблем, обсягом завдань, умовами її вирішення, а також науковими підходами, зокрема в американській (класичній), німецькій, японській та українській школах управління. Також у цих моделях відсутнє чітке відображення особливостей процесів стратегічного планування та управління в контексті тверджень І. Ансоффа [3].

Конкретизація цієї раціональної моделі приваблива для умов інноваційної діяльності (далі – ІД) системи ОПВ (довготривалість та масштабність впровадження ДУН, завідомо високий рівень невизначеностей) на засадах систематизації управлінських систем (методів) залежно від складності управлінських ситуацій: рівня невизначеностей прогнозу, новизни і складності зовнішнього оточення (І. Ансофф [3, с. 47–49]). Так, перші дві ситуації відповідають повній визначеності майбутнього: 1) повтор минулого, що відповідає управлінню на основі контролю (поточний (реактивний) менеджмент); 2) довгострокове передбачення на основі екстраполяції (зміни, що зростають, ще є достатньо прогнозованими), що дозволяє застосувати програмно-цільове управління. Цікавими є інші ситуації:

3а) горизонт прогнозування зовнішнього середовища зменшується унаслідок зростання темпу змін, наявності випадкових подій. Проте, у межах обраного періоду прогнозу можливість передбачення нових проблем і можливостей ще зберігається. Отже, зберігається проактивне управління (стратегічне планування) шляхом планування альтернатив за результатами стратегічного аналізу зовнішнього середовища згідно з попередньо обраними цілями. При цьому внутрішній потенціал організації залишається незмінним;

3б) попередня управлінська ситуація зберігається, але доповнюється стратегічним аналізом внутрішнього середовища для виявлення слабких та сильних сторін як основи для перебудови організаційного потенціалу, зокрема системи ОПВ з метою оновлення її ефективності. Це управління відповідає вибору стратегічних позицій на певний період часу та є доцільним для стратегічного управління ДУН [3, с. 49–55]. При цьому інноваційна Стратегія має бути пристосованою до зовнішнього оточення [6]. Також може виникнути потреба

“пом’якшення” кризових протиріч, що може зумовити необхідність внесення змін і в цьому середовищі;

4) у зовнішньому середовищі трапляються стрімкі та раптові зміни, складніші проблеми, тільки часткове прогнозування слабких сигналів. Для цієї ситуації доцільним є управління на основі гнучких (термінових) рішень, заснованих на ранжуванні стратегічних проблем (завдань) та врахуванні слабких сигналів, умов раптових (несподіваних) подій (ситуацій) стратегічного характеру. Ці ситуації знаходяться поза межами цього дослідження.

Проведений аналіз засвідчує, що ситуація 3б найбільш відповідає умовам поширення ДУН, а прототипами для моделі прийняття та реалізації стратегічного рішення може бути, зокрема, модель О. Віханського [16], в якій стратегічний аналіз здійснюється двічі: перед формуванням місії (цілей) та розробкою стратегічних альтернатив. Ця модель дещо спрощується тим, що інноваційні реформи попередньо визначають (у відповідних стратегіях, програмах, планах тощо) пріоритети (мету, цілі, орієнтири, конкретизуються ДУН). Таким чином, актуалізується потреба у більш поглибленому стратегічному аналізі, зокрема щодо: діагностування особливостей ДУН, їх придатності для реалізації цілей реформ; наявності сприятливих політичних, організаційно-правових чинників та інших факторів, що характеризують забезпечувальні передумови та стан розвиненості інноваційного потенціалу системи ОПВ.

Спираючись на вище зазначені твердження, узагальнену модель прийняття та реалізації стратегічного та програмно-цільового рішень, можна деталізувати за відповідними етапами (рисунок). *Етап підготовки* започатковується з формулювання загальних (довгострокових), функціональних (середньострокових) та інструментальних (короткострокових) цілей ІД системи ОПВ, які послідовно та чітко конкретизують визначену реформами мету (пріоритети, орієнтири, завдання). При цьому цілі мають бути: *конкретними та вимірюваними* з метою усунення неоднозначності у діях, спрямованих на досягнення стратегічного (кінцевого) результату на кожному рівні ієрархії ІД системи ОПВ; *співвіднесеними у часі* щодо досягнення цього результату (довгострокові цілі визначають кінцевий термін впровадження ДУН у цій системі загалом; середньострокові – у функціональному сегменті; короткострокові – в ОПВ); *реалістичність* досягнення цілей (через призму складнощів реалізації ДУН та можливості їх подолання), рівень дієвості мотивації впроваджувачів, його достатності для їх успішного впровадження; *горизонтальна зіставленість* цілей для суб’єктів основної, управлінської і забезпечувальної складових ІД; *вертикальна взаємодітримка* цілей у рамках ієрархії ІД системи ОПВ – “нижчі” цілі розвивають цілі вищого рівня. Окрім того, необхідно загальні, функціональні та інструментальні цілі доповнити допоміжними цілями (для суб’єктів основних видів і способів супроводу ІД системи ОПВ на кожному її рівні) та відповідно їх зіставити з першими.

*Формулювання критеріїв оцінювання альтернатив* вже первісно орієнтує на вибір адекватного інструментарію та правильних напрямів розробки альтернатив, уникнення (або обмеження) в їх опрацюванні уподобань розробників [11, с. 61]. Критерії мають об’єктивуватися у наочних, конкретних і вимірюваних показниках, визначених у якісній і кількісній формах, які передусім співвіднесені з попередньо

встановленими цілями та очікуваними наслідками реалізації рішення. Це можуть бути інтегральні (як сукупність часткових) або інтервальні (значення показника у межах певного інтервалу вказує на досягнення цілі) показники або їх дерево, які характеризують певні індекси, рейтинги, ефекти (екологічний, економічний, соціальний, політичний, синергетичний та ціннісний) від впровадження нововведення тощо [15, с. 126–135; 413–416] з позиції задоволення потреб в оновленні ефективності системи ОПВ або іншого виду привабливості ДУН.



Рисунок. Модель прийняття та реалізації стратегічного та програмно-цільового рішення

У цьому дослідженні доцільно обрати інтегральний показник, який характеризує масштабність, своєчасність та якість отриманого ефекту від впровадження ДУН на всіх рівнях ІД системи ОПВ.

*Стратегічний аналіз* (рисунок) зосереджений на виявленні найважливіших зовнішніх та внутрішніх факторів, які найбільш суттєво (як безпосередньо, так і опосередковано) впливають на досягнення стратегічних цілей на кожному рівні ІД системи ОПВ. Результати SWOT-аналізу вказують, що сучасними факторами загальносистемного рівня є: *можливості* (як сприятливі фактори) – зорієнтованість вищого керівництва на світові тенденції розвитку системи ОПВ, наявність політичної волі до оновлення її ефективності, директивне визначення конкретних форм ДУН; наявність потужного освітньо-наукового потенціалу України та її системи державного управління, світового та вітчизняного інноваційного досвіду тощо; *загрози* (негативні фактори) – відсутність інноваційної Стратегії, організаційно-правового, економічного, іншого забезпечення ІД системи ОПВ, унормованого визначення її пріоритетів, а також брак відповідної системи стратегічного управління ДУН; слабка розвиненість

відповідної інфраструктури, інноваційної культури у суспільстві, відсутність мотивації публічних службовців до нововведень тощо; *сильні сторони* системи ОПВ – наявність компетентного керівництва та державно-управлінського досвіду; розуміння необхідності оновлення ефективності цієї системи, її панівної ролі у розвитку суспільства, зокрема у рамках реалізації державної політики тощо; *слабкі сторони* – низька ефективність системи ОПВ у світовому вимірі, відсутність стратегічного мислення у її керівництва, його консервативність, а також брак досвіду стратегічного управління ДУН; слабка розвиненість інноваційної культури та інфраструктури тощо. Опрацювання цих факторів у рамках SWOT-матриці сформує стратегічні орієнтири розвитку, захисту, стримування та кризи для системи ОПВ.

*Розробка стратегічних альтернатив* (рисунок) ґрунтується на усвідомленому поєднанні базових факторів розвитку з чинниками інших зазначених вище орієнтирів. Попарне співставлення цих факторів з урахуванням ймовірності їх настання та вагових коефіцієнтів при перехресному аналізі створює можливість для формування поля стратегічних альтернатив. Найбільш впливові фактори (виявлені шляхом інтегрального оцінювання за горизонталлю та вертикаллю SWOT-матриці) мають бути зорієнтовані на оновлення ефективності системи ОПВ. Поле альтернатив можна вважати сформованим, якщо їхня кількість дорівнює або більше трьох для кожної з цілей (підцілей) [11, с. 73–102]. Змістовно альтернатива має відображати: стислу характеристику ДУН, яке узгоджене з цілями реформ, його роль та місце в оновленні ефективності системи ОПВ, а також короткий опис шляхів та етапів інноватизації її суб'єктів; стратегічні одиниці інноваційних змін та їх суб'єкти на інструментальному рівні; сильні сторони системи ОПВ, які підсилюються зовнішніми можливостями та захищають від загроз; можливості та сильні сторони, які компенсують слабкі сторони; потреби у змінах зовнішнього середовища, які “пом'якшують” загострення кризових протиріч тощо.

*Відбір основних альтернатив* полягає в обранні з їх загальної сукупності тих, що відповідають принципам Парето [11, с. 43; 8, с. 33], а саме щодо: *відповідності* альтернативи цілям (або найменше відхилення від них) та критеріям їх оцінювання; *прийнятності* альтернативи з позиції наявних обмежень, нерегульована більшість з яких стосується зовнішнього середовища [16, с. 19]; *реалізованості* як можливості реалізувати на практиці альтернативу; *домінантності* як явне домінування обраної альтернативи проти інших варіантів за більшістю параметрів. Бажано для зручності аналізу та порівняння основних альтернатив зазначені критерії відобразити через часткові показники та звести їх до інтегрального показника. Їх прогностичні оцінки можна отримати шляхом використання технологій ситуаційного аналізу, експертного оцінювання, інших систем оцінювання.

*Вибір стратегії* (рисунок) є центральним місцем в інноваційній практиці, оскільки, як правило, започатковується з колективного, а потім індивідуального (однією посадовою особою або декількома) прийняття рішення за певними критеріями (правилами) в обох випадках. Перший з них у соціальних системах набагато складніший унаслідок наявності в них подвигників і супротивників впровадженню нової ідеї [17, с. 439–440]. Його перевагою є: відбір (або відхилення)

альтернатив розширеним складом експертів зі всебічною оцінкою та аргументацією, зіставленням поглядів щодо їх ефективності; усвідомлення більш широким колом впроваджувачів проблемних ситуацій, шляхів їх подолання та можливих наслідків; розширення бази соціалізації нової ідеї, інноваційної Стратегії, що сприятиме покращенню їх сприйняття надалі; забезпечення демократичності в управлінні розвитком системи ОПВ. Індивідуальне ухвалення обраної стратегії здійснюється першими посадовими особами певного рівня системи ОПВ, які мають не тільки високий соціальний статус, а й відповідні фахові знання. Цей вид прийняття рішення забезпечує спрямованість його реалізації, координацію його здійснення, стимулювання та контроль. Це рішення може відрізнятись від колегіального за умови, що вище керівництво володіє доступною тільки для них додатковою інформацією, має відповідний управлінський досвід та розвинену власну інтуїцію. Ці посадовці можуть бути схильні до усвідомленого ризику (певного рівня), надання переваги обраному ними способу досягнення результату [13, с. 80–81].

Прийняття колегіального та індивідуального рішень засновано на використанні адекватного методологічного інструментарію та врахуванні психолого-поведінкової стратегії осіб, що приймають рішення. Правильність оцінювання альтернатив залежатиме від рівня достовірності прогностичних оцінок сукупності випадкових факторів, що характеризують внутрішні та зовнішні обмеження, динаміку поширення ДУН та ефект від їх масштабного поширення. Випадковість оцінок вказує на необхідність застосування теорій імовірності та корисності.

Етап прийняття рішення є більш вдалим, якщо він супроводжується наочною демонстрацією сутності основних стратегічних альтернатив. Результати співставлення їх переваг і недоліків визначить альтернативу, яка найбільше відповідає обраним цілям, окреслює найбільш ефективні напрями оновлення ефективності системи ОПВ у встановлений термін.

*Реалізація обраної стратегії* (рисунок) полягає у конкретизації основних засад інноваційної Стратегії як на найвищому, так і на нижчих рівнях її ієрархії, зокрема щодо: внутрішніх та зовнішніх інноваційних ресурсів, їх розподілу за рівнями та етапами реалізації Стратегії; організаційно-правового забезпечення здійснення ІД системи ОПВ з урахуванням механізмів координації, стимулювання впроваджувачів, контролю та забезпечення виконання Стратегії [18, с. 661]; заходів, спрямованих на пом'якшення кризових, захисних та стримувальних протиріч; відповідальних за реалізацію на різних рівнях ієрархії рішень; окреслення їх повноважень та відповідальності за прийняття та реалізацію поточних рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей у встановлені терміни.

Технологія *програмування* окреслює такі етапи (рис. 1): формулювання цілей програми; їх декомпозицію – формування дерева цілей і завдань, оцінку його елементів; обґрунтування альтернативних напрямів досягнення цілей; оптимізацію розподілу ресурсів між гілками дерева цілей і темпів фінансування; зміни цільових пріоритетів програми або ресурсів щодо їх досягнення; адаптацію цільової частини програми до зовнішніх умов. Головним завданням програмування є поетапне ув'язування виконавців, заходів та ресурсів у часі з позиції забезпечення досягнення стратегічних цілей у встановлений термін.

*Оцінка та контроль реалізації стратегії, її коригування є однією з головних функцій контролінгу через здійснення зворотного зв'язку. Одним із його провідних завдань є збір інформації про стан досягнення стратегічного результату, використання інноваційних ресурсів та правильність прийняття та реалізації управлінських рішень.*

*Висновки.* Сучасні завдання реалізації нових державних політик щодо оновлення ефективності державного управління, публічної служби та економіки спрямовані, зокрема, на впровадження в системі органів публічної влади низки державно-управлінських нововведень. Їх масштабне поширення стримується сукупністю факторів, зокрема зумовлених недосконалістю управління нововведеннями, основу якого складає модель прийняття та реалізації рішення.

Найбільш визнаною в теорії рішень, державному, стратегічному, програмно-цільовому та інноваційному менеджменті є раціональна модель прийняття та реалізації рішення. Узагальнено цю модель можна структурувати за етапами підготовки, розробки, прийняття та реалізації рішення, кожен з яких конкретизується за відповідними складовими (рис. 1). Основними з них є стратегічний аналіз та побудова за його результатами основної сукупності альтернатив інноваційної Стратегії. Формування кожної зі складових має ґрунтуватися на основі використання відповідного методологічного інструментарію. Обране стратегічне рішення має бути спрямовано на оновлення ефективності системи ОПВ, спираючись на найвагоміші зовнішні та внутрішні фактори, що сприятимуть адекватній перебудові її організаційного потенціалу.

#### **Література:**

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р “Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р “Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. *Ансофф И.* Стратегическое управление / И. Ансофф ; сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
4. *Попов С. А.* Особливості програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями системного характеру / С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса, 2012. – Вип. 3 (51). – С. 138–142.
5. *Попов С. А.* Обоснование похода к управлению государственно-управленческими нововведениями / С. А. Попов // Управленческое консультирование. – 2013. – № 4 (52). – С. 47–51.
6. *Попов С. А.* Стратегическое и программно-целевое управление государственно-управленческими нововведениями / С. А. Попов // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 173–180.
7. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.



8. Основы инновационного менеджмента. Теория и практика : учеб. / Л. С. Барютин и др. ; под ред. А. К. Казанцева, Л. Э. Миндели. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2004. – 518 с.
9. *Фатхутдинов Р. А.* Управленческие решения : учеб. / Р. А. Фатхутдинов. – М. : Инфра-М, 2002. – 314 с.
10. *Тычинский А. В.* Управление инновационной деятельностью компаний: современные подходы, алгоритмы, инструментарий (зарубежный опыт) : монография / А. В. Тычинский. – Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2009.
11. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
12. *Дульзон А. А.* Разработка управленческих решений : учеб. / А. А. Дульзон. – Томск : Изд-во Томс. политехн. ун-та, 2009. – 295 с.
13. *Литвак Б. Г.* Управленческие решения : учеб. пособие / Б. Г. Литвак. – М. : Ассоц. авт. и изд. “Тандем”, Изд-во ЭКМОС, 1998. – 248 с.
14. *Виханский С. О.* Стратегическое управление : учеб. / С. О. Виханский. – М. : Экономистъ, 2004. – 296 с.
15. Маркетинг. Менеджмент. Інновації : монографія / за ред. С. М. Ілляшенка. – Суми : ТОВ “ТД Папірус”, 2010. – 624 с.
16. *Хачатурян Х. В.* Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.
17. *Роджерс Е. М.* Дифузія інновацій : монографія / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – К. : Вид. дім “Києво-Моги́л. акад.”, 2009. – 591 с.
18. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2: Методологія державного управління. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

*Надійшла до редколегії 07.05.2015 р.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

**378.014(477)**

**С. М. Домбровська,**

*д.держ.упр., доц.,*

*завідувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту*

*Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКІСНОГО РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ

*Перехід країни до ринкової економіки зумовлює необхідність реформування вищої освіти, яке повною мірою сприяло б формуванню самостійного мислення особистості, посиленню індивідуального підходу до розвитку творчих здібностей, докорінному поліпшенню професійної підготовки спеціалістів, здатних працювати в нових умовах.*

**Ключові слова:** вища освіта, реформа освіти, Болонський процес, вищі навчальні заклади.

**S. M. Dombrowska,**

*Head of Scientific-Research Laboratory of Management in the sphere of Civil Protection of National University of Civil Protection, Doctor of PA, Full Professor, Kharkiv*

### STATE REGULATION OF THE QUALITATIVE DEVELOPMENT OF THE NATIONAL EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE

*Dominant course of our country towards market economy determines the necessity to reform the higher education system as a principle factor to bring up overwhelmed personality, to expand individual approach in development of creative abilities, to improve the up-bringing of competent specialist in different social spheres.*

**Key words:** higher education, educational reform, Bologna process, higher educational establishments.

Сьогодні оптимізація управління вищим навчальним закладом, удосконалення матеріально-технічної бази, поліпшення якості викладання і підвищення конкурентоспроможності випускників залишаються актуальними проблемами, над вирішенням яких продовжують працювати педагоги, вчені і державні діячі. Не останнім фактором вирішення названих проблем є міжнародна діяльність закладу вищої освіти. Світове співробітництво у сфері вищої освіти покликано вирішувати низку таких актуальних завдань: дотримання відповідності змісту і рівня вищої освіти до потреб економіки, політики, соціокультурної сфери суспільства;

стандартизація рівня підготовки фахівців у різних країнах і регіонах; зміцнення міжнародної солідарності і партнерства у сфері вищої освіти; спільне використання знань і навичок у різних країнах і континентах.

В Україні розробка концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як В. Андрущенко, К. Левківський, В. Луговий, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

Метою статті є виділення низки проблем у сфері державного управління галуззю вищої освіти та визначення шляхів вдосконалення її якісного розвитку.

Як свідчить практика багатьох європейських країн, однією з умов підвищення якості вищої освіти є посилення відповідальності вищих навчальних закладів за результати діяльності шляхом розширення демократичних засад їх функціонування та поглиблення університетської автономії. Водночас очевидним є і те, що ширша автономія вищих навчальних закладів неминуче призведе до більшої залежності їх від громадського контролю, а отже й громадської підтримки.

Сьогодні автономія університетів в Україні та їхні академічні свободи регламентуються Законом України “Про вищу освіту”, який визначає рамки автономії і самоврядування університетів у різних напрямках їхньої діяльності. Зміни, що відбуваються в суспільстві, в тому числі й у змісті навчання, впливають і на його мотивацію. Стосовно мотивації навчання доцільно виділити мотиви пізнавального характеру (орієнтація на зміст) і мотиви з орієнтацією на мету навчання, або мотиви досягнення, за Дж. Аткинсоном [3]. Останні можна поділити на дві групи. Перша стосується сьогодення студента: оцінки його знань викладачами і колегами, важливість цього для нього самого. Друга – завтрашнього дня, тобто кінцевої мети навчання: обійняти певну посаду, включитися в цікаву роботу, мати пристойний зарібок, повагу людей та ін. Пізнавальні мотиви тісно “взаємодіють” з мотивами досягнення кінцевої мети навчання. Мотиви першої групи – службові, ситуативні, частково штучні – формуються суб’єктами організації навчального процесу (система оцінок поточних успіхів студента у навчанні). За адміністративно-командної системи ці мотиви-стимули були якщо не визначальними, то в усякому разі основними. Нині різко зростає значення успіхів у майбутній життєвій діяльності, які значно більшою мірою, ніж раніше, зумовлюються знанням, професійною підготовкою випускника. Візьмемо до уваги, що вчорашній (радянський) студент не турбувався про роботу після закінчення навчального закладу – вона йому була гарантована. Більше того, він отримував офіційне призначення, яке надавало йому певні пільги як молодому спеціалісту. А якість призначення значною мірою залежала від поточних успіхів студента і “кольору” його диплома, що посилювало мотивацію “сьогодення” й адміністративну роль організаторів навчального процесу. Нині “червоний” диплом не лише не гарантує кращого місця під сонцем, він узагалі не гарантує працевлаштування. Власне важливими стають знання, що стоять за дипломом, за формою, важливим є зміст здобутого знання.

Сучасні проблеми освіти саме і стосуються цього змісту. Через зміст ми характеризуємо якість навчання, обсяг і суть інформації, відповідність набутих знань потребам сьогодення.

Навіть побіжний аналіз зарубіжної і вітчизняної наукової літератури про вищу освіту останніх десятиліть свідчить, що більша її частина присвячена кризі цієї важливої галузі та пошукам шляхів і методів її подолання [2].

Про кризу вищої освіти нині говорять учені та урядовці майже всіх країн світу, в тому числі й найбільш розвинених, а також експерти таких впливових міжнародних організацій, як ЮНЕСКО, Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Світовий банк та ін. Так, доповідь, підготовлена в 1994 р. спеціальною групою міжнародних експертів Світового банку на чолі з А. Гамільтоном та А. Верспуром, містила окремий розділ під назвою “Криза вищої освіти”, в якому, зокрема, констатувалося, що “в усьому світі ця галузь перебуває у кризовому стані” [6, с. 3].

Доречно зауважити, що термін “криза” в різних мовах трактується приблизно однаково, а саме: з одного боку, як небезпека існуванню певного феномена, а з іншого – як можливість її уникнути. У ній вони побачили загрозу існуванню не лише вищої освіти, а й загрозу національній безпеці. Криза була сприйнята як сигнал до негайних і рішучих дій для її подолання. На думку західних і вітчизняних експертів, криза вищої освіти найбільш помітно проявилась у:

- 1) певному відставанні наукових розробок вищої школи від потреб і запитів життя;
- 2) повільній переорієнтації на підготовку нових, дефіцитних для ринку праці фахівців;
- 3) зниженні якості навчального процесу;
- 4) різкому падінні рівня знань випускників;
- 5) зростанні нерівності шансів на вступ до вищих навчальних закладів і успішного їх закінчення для представників різних соціальних верств;
- 6) зростаючому незадоволенні умовами навчання з боку студентів, їх батьків та ін.

Головними причинами кризи вищої освіти, за цілком слушними висновками дослідників, стали:

- зростаюча нездатність вищої школи швидко знаходити ефективні відповіді на виклики часу;
- надмірне втручання держав (за винятком, либонь, США) в її справи;
- скорочення, а подекуди й “заморожування” державного фінансування;
- недосконалість системи управління вищою школою;
- незначна диверсифікація форм і типів вищих навчальних закладів;
- постійне, швидке і суттєве зростання плати за навчання та ін. [4, с. 12].

Звісно, до цих загальних, типових причин кризи вищої освіти додалася й низка причин особливих, характерних для певного типу держав (скажімо, постколоніальних або посттоталітарних), а також деякі специфічні причини, властиві лише окремій країні.

Ретельне вивчення відповідної літератури і процесів розвитку вищої освіти в різних регіонах світу дає підстави для щонайменше п’яти важливих висновків.

По-перше, криза вищої освіти має глобальний характер, вона охопила весь світ, найбільш глибоко і гостро вразивши країни, що розвиваються, та пострадянські країни.

По-друге, кризові явища (і на це слід звернути особливу увагу) мають місце переважно у державному секторі вищої освіти.

По-третє, ця криза є загальною, оскільки затонула всі сфери і напрями функціонування державної вищої школи, зокрема, її фінансування, менеджмент, якість навчального процесу та ін.

По-четверте, криза вищої освіти є перманентною, особливо відтоді, як вона стала масовою.

По-п'яте, загострення цієї кризи мають циклічний характер і відбуваються практично кожні 10 – 15 років.

Західні учені, особливо ті, які працюють під егідою ЮНЕСКО та Світового банку, не обмежуються з'ясуванням причин кризи вищої освіти і загальним аналізом спроб її реформування, а шукають шляхи, методи і засоби послаблення і подолання цієї кризи. Як слушно зазначає один із відповідальних працівників Світового банку Армій Чорсі, фахівці цієї установи разом з іншими вченими аналізують уроки міжнародного досвіду здійснення освітніх реформ і “пропонують на вибір спектр політичних рішень для країн, які шукають шляхів збільшення внеску вищої освіти в економічний і соціальний розвиток” [6, с.3].

На думку фахівців Світового банку, вивести вищу освіту з кризового стану або значно поліпшити її стан може лише реформа, яка передбачає:

- 1) спонукання державних вищих навчальних закладів до розширення кола джерел фінансування, тобто до пошуків і використання інших джерел фінансування, окрім державних фондів, передусім приватних;
- 2) перегляд ролі держави й уряду в розвитку вищої освіти, зокрема суттєве обмеження її втручання в освітні справи;
- 3) здійснення цілеспрямованої політики на надання пріоритетів якісним і справедливим цілям освіти.

Таким чином, реформи, проведені в 90-х рр. ХХ ст., стали першим і дуже важливим кроком на шляху до найсуттєвіших змін у системі вищої освіти України, які можна спостерігати й сьогодні. Але жодні реформи не призведуть до очікуваних результатів, якщо не будуть послідовними, систематичними та зрозумілими для учасників педагогічного процесу. Та вже згодом, з метою вироблення й запровадження нових принципів організації навчального процесу щодо розширення можливості студентів у виборі змісту програми навчання, забезпечення гнучкості в системі підготовки фахівців для їх адаптації до швидкозмінних вимог національного та міжнародного ринків праці, стимулювання студентів і науково-педагогічних працівників у досягненні високої якості підготовки фахівців з вищою освітою та підвищення престижу української вищої школи на світовому рівні колегія Міністерства освіти і науки України 24 квітня 2003 р. ухвалила прийняти пропозицію вищих навчальних закладів про проведення, починаючи з 2003/2004 навчального року, педагогічного експерименту щодо запровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації. Також для удосконалення управління якістю вищої освіти у сучасному вимірі, треба уявляти собі всю глибину необхідних перетворень у цій сфері. У зв'язку з цим, необхідно:

По-перше, принципово змінити методологію визначення якості вищої освіти, оскільки Об'єднана Європа визначає конкурентоспроможність випускника за рівнем професіоналізму, а не за простою репродукцією знань студентом. Національний моніторинг якості, ліцензування та акредитація, незалежне тестування мають стати ефективними засобами управління якістю освіти.

По-друге, позбавитись інструментів технократичного управління якістю освіти, що у сфері навчання сьогодні проростає масштабною мережевою комп'ютеризацією, а у сфері виховання – пошуками новітніх виховних практик.

По-третє, реалізувати новітні програми гуманізації освіти, закласти фундамент багатомовності і полікультурності, інформаційної культури, нової етики і толерантності.

По-четверте, здійснити перехід від авторитарного до більш демократичного алгоритму управління якістю освіти, забезпечити повною мірою права молодій людині на самостійний і незалежний розвиток, самовдосконалення.

І останнє. Ефективна організація наукових досліджень якості освіти має створити належні умови для педагогічної науки і соціології освіти, завдяки яким стане можливим осмислення принципів та формулювання закономірностей реалізації головної мети якісної освіти – розвитку особистості в суспільстві знань.

#### **Література:**

1. Андрущенко В. П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Крисюк С. Державно-громадське управління освітою / С. Крисюк // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 350–353.
3. Луговий В. І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління” / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
4. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес : матеріали до першої лекції / уклад. М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, К. М. Левківський, Ю. В. Сухарніков ; відп. ред. М. Ф. Степко. – К. : Вид. центр МОН України, 2004. – 24 с.
5. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / за ред. В. Кременя ; авт. кол. : М. Степко та ін. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.
6. Сікорський П. Якість вищої освіти – основна вимога Болонського процесу / П. Сікорський // Освіта. – 2004. – № 19. – С. 3.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 352: 323.2**

**Т. А. Кравченко,**

*д. держ. упр., професор кафедри державного управління та земельного кадастру*

*Класичного приватного університету, м. Запоріжжя*

## **РОЗВИТОК СЕЛА ЗА ДОПОМОГОЮ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД: НОВАЦІЇ СУСПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто останні новації суспільної політики в Україні, зокрема щодо розвитку села за допомогою сільських громад. Проаналізовано основні підходи до тлумачення термінів “сільська громада” та “сільський розвиток” на базі цих громад. Визначено основні напрямки інтенсифікації розвитку села шляхом утворення та активної діяльності сільських громад. Розглянуто основні змістові блоки суспільної політики щодо сільського розвитку за допомогою громад.*

**Ключові слова:** сільський розвиток, суспільна політика, місцеве самоврядування, сільська громада, сільський розвиток на базі громад.

**T. A. Kravchenko,**

*Professor of Public Administration and Land Cadastre Department of Classic Private University, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Zaporizzia*

## **RURAL DEVELOPMENT BASED ON COMMUNITIES: INNOVATION OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE**

*In the paper the last innovations of public policy in Ukraine, in particular on rural development by means of rural communities are considered. The main approaches to interpretation of the terms “rural community” and “rural development” on these communities basis are analyzed. Guidelines of rural development intensification by creation and vigorous activity of rural communities are determined. Main conceptual units of public policy for rural development by means of communities are considered.*

**Key words:** rural development, public policy, local government, rural community, rural development based on communities.

В Українській державі реформування суспільства спричинило злам основних політико-соціальних структур і відносин, що не могло не призвести до ускладнення умов людського буття в усіх сферах, зокрема і в сільській. Тому потрібне як теоретичне, концептуальне осмислення нових суспільних реалій, так й ініціювання нових технологічних, методичних пошуків, розробок для формування адекватної суспільної політики. Саме роль суспільної політики щодо розвитку сільських громад є досить вагомою. Стратегія розвитку цієї політики не завжди відповідала потребі більш чіткого обґрунтування напрямів розвитку сільських громад, які б більшою мірою відповідали реальним процесам на селі, безпосередній реалізації інтересів сільських громад та перспективам їх подальшого розвитку.

Висока актуальність проблеми розвитку сільських територій зумовлюється, з одного боку, зростаючою кризою сільського життя, тенденцією сільського населення

до зuboжіння, зростанням рівня безробіття на селі, неефективністю заходів держави у намаганні вирішити проблеми села, а з іншого боку – зростанням попиту на об'єктивні переваги сільського життя серед міських жителів.

Запровадження дієвої суспільної політики, спрямованої на вирішення проблем розвитку сільських територій, є одним з високопріоритетних загальнодержавних завдань, оскільки це дає можливість досягти сучасних світових соціально-економічних стандартів життя суспільства.

В українській науці чимало дослідників приділили значну увагу питанню розвитку сільських територій, однак розвиток села за допомогою сільських громад в погляді суспільної політики в Україні є майже недослідженим, що в умовах становлення української моделі місцевого самоврядування, модернізації та перспективного розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні зумовлює особливу актуальність цієї проблеми.

У царині науки про суспільну політику плідно працює низка науковців і практиків. Серед українських учених, об'єктом дослідження яких є суспільна політика, найвідомішими є, безумовно, О. Кілієвич та В. Тертичка. Плідно працюють також над різними аспектами цього питання О. Антонова, З. Балабасва, Т. Брус, О. Валецький, О. Дем'янчук, В. Держпак, В. Купрій, О. Кучеренко, В. Ребало, В. Романов, І. Розпугенко, О. Рудік та інші. Активну діяльність проводить у цій сфері Міжнародний центр перспективних досліджень. Крім того, свій освітньо-дослідницький шлях впевнено торує Києво-Могилянська академія.

Проблема розвитку сільських територій уже тривалий час перебуває в зоні особливої уваги українських вчених, серед яких Є. Бойко, О. Бородіна, П. Борщевський, І. Залуцький, В. Збарський, А. Лісовий, Ю. Лузан, Л. Мармуль, О. Павлов, І. Прокопа, П. Саблук, М. Талавиця, Л. Шепотько, В. Юрчишин та ін. В їхніх працях поряд з поглибленим аналізом і переосмисленням теоретико-прикладних аспектів соціально-економічного розвитку українського села запроваджено до наукового обігу низку новацій, які стали основою формування суспільної політики й різноманітних цільових стратегій, концепцій і програм розвитку сільських територій в Україні.

Незважаючи на багатогранність наукових досліджень сучасних проблем соціально-економічного розвитку сільських територій, їхня складність та суспільна значимість зумовлюють необхідність поглиблення аналізу питання з погляду удосконалення змісту суспільної політики розвитку села за допомогою сільських громад.

Мета статті – з'ясувати особливості сільського розвитку в сучасних умовах державотворення та обґрунтувати можливості інтенсифікації розвитку села шляхом утворення та активної діяльності сільських громад у найближчій перспективі.

Організація місцевого самоврядування шляхом утворення територіальних громад закріплена Конституцією України, в якій подане визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Цей чинник зумовлює потребу більш поглибленого наукового вивчення як питань реалізації функцій та повноважень територіальної громади в сучасних умовах державотворення, так і перспектив подальшого розвитку територіальної громади як такого суб'єкта.



Водночас необхідність удосконалення інституційного забезпечення сільського розвитку за допомогою громад продиктована потребами оновлення українського суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, що вимагає принципово нових підходів до суспільної політики держави з погляду її загальноєвропейської орієнтації. З огляду на сказане вище, теоретичні та практичні розробки української моделі сільської громади є актуальним завданням сьогодення.

Суспільна (державна) політика визначається як напрям дії (чи бездії), яка обрана владою з метою вирішення однієї чи кількох взаємопов'язаних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і суттєво впливає на життя суспільства [1].

При цьому вироблення суспільної політики відбувається в кількох напрямках. Зокрема, суттєво на зміст і якість такої політики справляють вплив демократичні чинники, до яких, насамперед, дослідники зараховують роль держави у розв'язанні суспільних проблем та її представницьку спроможність, а також залучення громадян до процесу вироблення суспільної політики.

На думку В. Тертички, діяльність держави в умовах сучасного суспільства повинна проводитися з врахуванням рівня загальнонародних, групових та індивідуальних інтересів, які мають безпосередній стосунок до організації життєдіяльності суспільства, а суспільна життєдіяльність, у свою чергу, є основним показником ефективності діяльності держави [1].

Як зауважують дослідники, в сучасних умовах розвитку суспільства поняття “державна політика” й “державне управління” суттєво видозмінюються під впливом таких чинників: нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронний уряд). При цьому публічна сфера набуває статусу платформи “взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань” [2].

З огляду на сказане вище варто наголосити на важливості ініціювання Міністерством аграрної політики та продовольства України роботи над розробкою проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства й сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. (далі – Стратегія). Саме цей документ є яскравим доказом того, наскільки держава як головний суб'єкт процесу вироблення суспільної політики репрезентує суспільні інтереси [3]. Передбачається, що розробка цієї Стратегії дозволить вирішити реальні потреби галузі за допомогою всеохопного процесу консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема представниками громадянського суспільства й бізнесу та донорами. Загальна мета Стратегії визначена як підвищення конкурентоздатності сільського господарства й сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів [3].

Стратегія структурована таким чином, що має одну загальну мету, вісім головних та двадцять чотири конкретні цілі. Безпосередній стосунок до нашого дослідження має виокремлена в Стратегії підціль – “місцеве самоврядування сільських територій”. Ця конкретна підціль репрезентована таким чином: “Пропагувати і впроваджувати кращі практики місцевого врядування для розвитку місцевих ініціатив і децентралізації процесу прийняття рішень, а також програмного управління, де воно є доцільним, з метою забезпечення прозорого управління з урахуванням місцевих потреб та ініціатив громадянського суспільства” [3].

Варто зауважити, що хоч Стратегія спирається на поняття “сільські території” та “сільський розвиток”, проте досі не узаконено тлумачення цих понять. Законом України “Про сільськогосподарську дорадчу діяльність” [4] подано лише визначення терміна “сільська місцевість” як територія, що знаходиться за межами міст і є переважно зоною сільськогосподарського виробництва та сільської забудови. Звернемося до тлумачення терміна “сільські території” українськими науковцями, які визначають його як складну багатофункціональну природну, соціально-економічну й виробничо-господарську систему з властивими їй кількісними, структурними, природними й іншими характеристиками [5].

Поділяємо позицію дослідників, які констатують, що поняття сільської громади не тотожне поняттю територіальної громади, визначеному Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] та іншими нормативно-правовими актами, а тим більше поняттю сільської ради як елементу адміністративно-територіального устрою. Сільські громади – це самоорганізовані сільські жителі, які поділяють спільний життєвий простір, об’єднані прагненням, готовністю і реальними діями до покращення свого економічного, соціального й екологічного становища, які створили для цього громадську організацію і визначили лідера з числа її членів [7].

Зупинимось на аналізі поняття сільська громада, в основі якого лежить взаємодія на місцевому рівні. Ця взаємодія є підґрунтям теорії, що основну увагу фокусує на способах, за допомогою яких люди усвідомлюють спільні потреби та виробляють колективні дії для задоволення цих потреб.

З погляду такої взаємодії розвиток громади розцінюється нами як динамічний процес, до якого мають безпосередній стосунок різні соціальні групи. Крім того, в сільській місцевості є значна кількість дієвих неформальних груп, за допомогою яких люди досягають своїх інтересів та цілей. Взяти за основу ці неформальні групи й встановити між ними зв’язок – основне завдання розвитку громади. Проте це може статися лише шляхом цілеспрямованої взаємодії членів майбутньої громади. Водночас така взаємодія передбачає заснування громади як всеохопного інституційного середовища, що виробляє та задовольняє спільні інтереси й потреби жителів сільської місцевості.

Українські науковці О. Бородіна та І. Прокопа пропонують розглядати сільський розвиток на базі громад як модель, в якій цілеспрямована зміна всіх найважливіших чинників розвитку села планується, проводиться та контролюється самими громадами за сприяння держави [8].

Справді, розвиток села за допомогою громад передбачає діяльність, яка дає можливість сільським мешканцям чинити вплив на суспільну мотивацію підтримки села та поглиблювати усвідомлення локальних потреб суспільства, а також допомогти селу подолати соціальну ізоляцію та, відповідно, отримати вільний доступ до інформації та послуг [9].

Таке розуміння ролі сільських громад є потужним стимулом для перегляду функцій органів державного управління, спрямованих на підтримку розвитку села за допомогою таких способів: поглибити довіру сільських громад до державних ініціатив, зосередити управлінські зусилля на координації цих процесів, а також

налагодити такі відносини між державою та сільською громадою, які б не обмежилися простим наданням додаткових послуг сільським мешканцям.

Активний розвиток села потребує сильних і життєздатних сільських громад, які б з метою покращення добробуту своїх односельчан плідно використовували місцеві активи й поєднували їх із зовнішніми можливостями партнерів, зокрема й з державою.

Потужною рушійною силою розвитку села є ініціювання громадою певних рішень, які безпосередньо впливають на її життєдіяльність та економічну діяльність. Варто наголосити, що участь членів громади у процесі розвитку має бути не формальною ("псевдоучасть"), а реальною, більше того – дієвою, чого можна досягти шляхом самоорганізації членів громади.

Місцеве самоврядування українського села, яке спиралося б на міцні сільські громади, має ґрунтуватися на висхідному принципі (bottom-up approach). За умови активного розвитку села шляхом створення сільських громад надається можливість самоорганізуватися саме сільським жителям, об'єднаним спільним життєвим простором (адже проживають вони зазвичай у межах одного села), спільними прагненнями, а головне готовністю та реальними діями, спрямованими на покращення економічного, соціального та екологічного становища рідного села. Тож у такому випадку селяни створюють власноруч так звану групу локальної взаємодії та обирають з-поміж себе лідера, який її очолює.

Метою розвитку села за допомогою сільських громад є його життєздатність, яка прямо пропорційно пов'язана з двома аспектами його розвитку.

По-перше, життєздатність села залежить від того, наскільки сільські громади можуть підтримувати місцеву інфраструктуру на належному рівні, мати доступ до широкого спектру послуг, а також працювати над активізацією підприємницької діяльності, інтенсифікацією економічних можливостей та формуванням регуляторної політики, яка сприяє одержанню кінцевих результатів.

По-друге, життєздатність сільських громад залежить від самих селян, які мають зрозуміти й усвідомити свої активи, дієво розвивати мережі, працювати над налагодженням місцевої співпраці, розвивати мотивацію в односельців та культивувати ентузіазм до розвитку рідного села.

Також необхідно підкреслити, що в світовій теорії сільського розвитку ці два взаємопов'язані аспекти становлять окремі поняття, які українською мовою можна сформулювати як "розвиток громади" та "розвиток у громаді". Розглянемо детальніше ці поняття. Так, термін "розвиток у громаді" характеризує зміни, пов'язані з розвитком місцевого бізнесу, підприємництва чи інших економічних структур. З цього погляду сільська громада має розглядатися як економічне середовище, що сприяє активній діяльності сільських жителів. Водночас з погляду результативності термін "розвиток у громаді" завжди має конкретні результати, а їх одержання відповідно свідчить про досягнутий успіх та кінцевий результат розвитку.

Варто зазначити, що життєздатність сільської громади як структурної одиниці розвитку села залежить як від матеріальних, так і нематеріальних чинників розвитку. Йдеться про те, що, по-перше, потрібна адекватна інфраструктура з тією метою, щоб підтримувати економічну діяльність та життя самої громади.

По-друге, до визначальних чинників, які суттєво впливають на формування здорової економіки сільської громади, належать такі: нові підприємницькі

починання, доступ громад до багатоканального фінансування, підвищення ефективності нинішнього сільськогосподарського виробництва, а також створення громадою нових промислових підприємств.

По-третє, продумана суспільна політика держави може й повинна допомогти сільським районам стати економічно конкурентоздатними зі справедливою соціальною позицією та непохитними принципами екологічної відповідальності.

По-четверте, надання послуг у сільських громадах дає можливість повноцінно функціонувати місцевій економіці та соціальній системі, при цьому підтримуючи високий рівень зайнятості сільського населення та якість життя сільських жителів.

Однак необхідно звернути увагу, що розвиток у сільських громадах залежить від таких менш помітних, але при цьому не менш значущих його п'яти компонентів, зокрема: власності громади, місцевого лідерства, колективних дій, усвідомлення можливостей та мотивації. Як свідчить досвід, справжній успішний розвиток сільської громади, що супроводжується зайнятістю селян та добре розвиненою інфраструктурою, часто виявляється на рівні змін у ставленні людей, зокрема в їхньому інакшому баченні нагальних проблем села, в суттєвому покращенні соціальних мереж, в мобілізації наявних знань та використанні активів громади новими способами й методами.

Ці так звані менш значущі аспекти життя сільських громад є одночасно їхніми й засобами, й цілями розвитку. Адже до процесу розвитку сільської громади, в основному, належить процес – серія рішень і дій, які покращують не лише економічний стан громади, а й утверджують її функціональну силу. Саме завдяки своїм колективним діям, участі та контактам сільська громада набуває нового життя: стає активнішою та діяльнішою, організаційно більш згуртованою, здатною ініціювати нові зміни, з більш дієвими мережами та високопрофесійними знаннями, розвиненим лідерством та високим рівнем ентузіазму.

Спираючись на низку наукових досліджень [10 – 12], на наш погляд, можливо виокремити три основні змістовні блоки суспільної політики щодо розвитку села за допомогою сільських громад: політико-правові, соціально-економічні та соціокультурні. Ці ознаки й визначатимуть зміст сільського розвитку шляхом утворення громад, даючи можливість виокремити в процесі цього розвитку відповідні політико-правові, соціально-економічні та соціокультурні складники, кожен з яких зумовлений різними чинниками, аналіз яких і дозволяє підібрати необхідні підходи до розвитку села за допомогою сільських громад. Зупинимося далі на цих питаннях саме з погляду названих вище блоків.

Політико-правові ознаки сільського розвитку на базі громад свідчать про здатність у межах певної політичної системи та чинного правового поля виконувати самоврядну функцію, тобто формувати та реалізовувати управлінські впливи на певні сільські явища й процеси для вирішення питань місцевого значення загалом. Ключовими ознаками в межах цього блоку, на нашу думку, є політична правосуб'єктність сільської територіальної громади та її соціально-політична активність. Перша з наведених ознак формується під впливом зовнішніх чинників, а друга – внутрішніх. Для розвитку села за допомогою громад в межах цього складника потрібна, перш за все, оптимізація повноважень місцевого

самоврядування в національній системі публічного управління загалом; по-друге, сільська територіальна громада вже в системі місцевого самоврядування в Україні має набути не формальної, а реальної суб'єктності; по-третє, сама сільська територіальна громада має бути активною в реалізації своїх самоврядних повноважень, суворо дотримуючись при цьому чинних правових основ. Запорукою розвитку громади в цьому напрямі, з одного боку, мають бути реальні кроки суспільної політики держави щодо покращення інформаційного, правового та організаційного забезпечення діяльності територіальної громади, а з іншого (і це, можливо, є більш вагомим чинником) – внутрішнє прагнення сільської громади отримувати таку підтримку та безпосередньо брати участь у самоврядних процесах.

Соціально-економічні ознаки розвитку села за допомогою громад свідчать про здатність у межах певної соціально-економічної системи забезпечувати власну життєдіяльність, впливаючи при цьому на явища та процеси, які зумовлюють та забезпечують виробництво, розподіл, обмін та споживання економічного продукту. Основними ознаками тут варто назвати: економічну правосуб'єктність сільської територіальної громади; сільську територію (території), на яку може поширюватися управлінський вплив сільської (сільських) територіальної громади (зокрема, в межах реалізації Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [13]); соціальний склад та економічну активність сільської громади (сільського населення); наявні та доступні для розпорядження сільською територіальною громадою природні, фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси. Актуальними також є питання дотримання принципу справедливості щодо розподілу та споживання спільних благ. Цьому також мають сприяти вдосконалення інформаційного, правового та організаційного забезпечення безпосереднього процесу розвитку села за допомогою сільських громад. Управлінська діяльність сільської територіальної громади при цьому має поширюватися на всі етапи життєвого циклу муніципального економічного продукту: від створення колективних благ до контролю за їх використанням.

Соціокультурні ознаки розвитку села за допомогою сільських громад розкривають певні можливості в межах цієї системи завдяки цінностям, традиціям, нормам, правилам і звичаям, які безпосередньо склалися протягом віків, забезпечують впливи, спрямовані на досягнення: цілісності сільської територіальної громади як соціального утворення; узгодженої соціальної взаємодії між громадянами – членами сільської територіальної громади; прищеплення цих цінностей, традицій, норм, правил, звичаїв майбутнім поколінням. Розвиток села за допомогою сільських громад з цього погляду має спрямовуватися передусім на утвердження такої культури, де під впливом прийнятних для членів сільської громади цінностей, традицій, норм, правил, звичаїв кожен відчував би свою приналежність до цієї громади, був би здатен до активної взаємодії з іншими членами сільської територіальної громади з метою визначення, відстоювання та реалізації спільних інтересів завдяки використанню механізмів місцевого самоврядування. Для реалізації цього напрямку розвитку першочерговою є потреба ефективного інформаційного забезпечення процесу розвитку села за допомогою сільських громад (правове та організаційне забезпечення тут відіграє

значно меншу роль). При цьому слід наголосити, що власне соціокультурні ознаки та складники розвитку села за допомогою сільських громад значною мірою впливають на формування та реалізацію політико-правових і соціально-економічних напрямків діяльності, будучи дієвим внутрішнім чинником зазначеного розвитку.

Отже, гармонійний розвиток села за допомогою сільських громад може відбуватися за тих умов, коли громада набуватиме оптимальних характеристик суб'єктності в межах політико-правових, соціально-економічних та соціокультурних складників. При цьому як об'єкти впливу внутрішніх і зовнішніх чинників такого розвитку мають розглядатися окремі ознаки, керована зміна яких потребуватиме відповідного інформаційного, правового та організаційного забезпечення суспільної політики в Україні.

Розвиток села за допомогою сільських громад доцільно розглядати з погляду трьох основних блоків: політико-правового, соціально-економічного і соціокультурного. З огляду на це уможливлується розгляд складників зазначеного розвитку, зокрема політико-правового, що забезпечує легітимну основу суб'єктності сільської територіальної громади; соціально-економічного, що створює матеріальну основу життєдіяльності сільської територіальної громади; соціокультурного, що формує ідейно-ціннісну основу функціонування сільської територіальної громади як соціальної спільноти. Кожен зі складників зумовлений різними чинниками, аналіз яких і дає можливість виокремити необхідні підходи в створенні та реалізації суспільної політики щодо розвитку села за допомогою сільських громад в конкретних політичних, соціальних, економічних і культурних умовах.

Наскрізьною ознакою, властивою при цьому всім складникам, виявляється необхідність досягнення оптимального комунікативного рівня сільської територіальної громади, що впливає на ступінь розвитку таких її характеристик, як соціально-політична та економічна активність, активність локальних комунікацій і соціальної взаємодії членів сільської територіальної громади.

Результати проведеного в цій статті дослідження можуть мати подальший розвиток у напрямку деталізації складників, а також шляхів удосконалення суспільної політики щодо сільського розвитку на базі громад.

#### **Література:**

1. Тертичка В. Наука про суспільну політику : досвід становлення в Україні [Електронний ресурс] / В. Тертичка. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pubupr/2010/2010-1/doc/2/02.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-1/doc/2/02.pdf).

2. Телешун С. Публічна чи державна політика-вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 10/2012. – № 4. – С. 185–196.

3. Сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>.

4. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 17.06.2004 р. № 1807-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1807-15/print1390324595780240>.

5. Саблук П. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України / П. Саблук // Вісник аграрної науки. – 2006. – № 5. – С. 21–23.

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 02.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1394882263968161>.

7. Соціоекономічний розвиток сільського господарства і села: сучасний вимір / [О. М. Бородіна, І. В. Прокопа, В. В. Юрчишин та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України О. М. Бородіної ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К., 2012. – 320 с.

8. *Бородіна О. М.* Аграрний розвиток і саморозвиток громад: модернізація через взаємну адаптацію (теоретико-методологічний аспект) / О. М. Бородіна, І. В. Прокопа // Економіка України. – 2014. – № 4. – С. 55–73.

9. *Lemann N.* The myth of community development / N. Lemann // New York Times Magazine. – 1994. – January 9.

10. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.

11. *Шаров Ю. П.* Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Вид. дім ММД, 2008. – 136 с.

12. *Шумляєва І. Д.* Функціональна характеристика діяльності територіальних громад / І. Д. Шумляєва // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2 (2). – С. 83–89.

13. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1390324595780240>.

14. Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О. М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І. В. Пролони ; НАН України ; Ін-т економ. та прогнозування. – К., 2010. – 376 с.

15. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / наук. ред. В. В. Борщевський ; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2012. – 216 с.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

## **УДК 351.82**

***С. В. Майстро,***

*д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків*

# **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО- ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*Розглянуто рівень фінансово-економічної безпеки України. Запропоновано напрями вдосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** фінансово-економічна безпека, механізм державного управління фінансово-економічною безпекою, макроекономічні показники.

**S. V. Maistro,**

*Professor of Economy Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv*

### **AREAS OF IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT OF FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS**

*We consider the level of financial and economic security of Ukraine. Directions improvement of state management of financial and economic security of Ukraine in modern conditions.*

**Key words:** financial and economic security, governance mechanism of financial and economic security, macroeconomic indicators.

Потреба у забезпеченні поживлення національної економіки в умовах ризиків фінансової дестабілізації зовнішнього і внутрішнього походження вимагає модернізації важелів макроекономічної стабілізації з позицій їх несуперечливості цілям стимулювання економічного зростання. На сьогодні фінансовий сектор України недостатньо ефективно виконує функції акумулювання фінансових ресурсів та їх перерозподілу на пріоритетні потреби економічного розвитку. Це знижує потенціал економічного зростання, зумовлює накопичення ендегенних ризиків нестабільності та підвищену чутливість фінансово-економічної системи до зовнішніх шоків.

Дослідженню засад державного управління фінансово-економічною безпекою України присвятили свої публікації такі вчені, як Я. Белінська, Я. Бережний, Я. Жаліло, О. Собкевич, О. Шаров та ін. Однак чимало питань стосовно напрямів удосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах.

Реалізація завдань забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України в умовах сучасної економічної кризи нерозривно пов'язана із розробленням нових підходів до проведення державної грошово-кредитної, банківської, валютно-курсової політики. Невідкладними завданнями для органів державного управління є забезпечення макроекономічної стабільності країни шляхом підвищення стійкості фінансового сектору, відновлення економічної активності суб'єктів господарювання, підвищення споживчої активності та покращення споживчих очікувань домогосподарств.

Аналіз останніх показників соціально-економічного розвитку України, які оприлюднено Державним комітетом статистики України (за підсумками січня 2015 р.) свідчить про те, що країна знаходиться у глибокій кризі (таблиця).

Динаміка зміни більшості вищенаведених макроекономічних показників, а також потрійна девальвація національної валюти свідчать про стрімке зниження рівня фінансово-економічної безпеки України.

Тому механізм державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах потребують не тільки застосування, а й відповідного удосконалення за такими напрямами [2–4].



Основні макроекономічні показники розвитку України [1]

Показники	січень 2015 р.
<i>До відповідного періоду попереднього року:</i>	
Реальний ВВП (IV квартал 2014 р.)	- 15,2 %
Обсяг промислової продукції	- 21,3 %
Валова продукція сільського господарства	- 2,4 %
Капітальні інвестиції (січень – грудень 2014 р.)	- 24,1 %
Експорт товарів та послуг (2014р.)	- 14,6 %
Імпорт товарів та послуг (2014р.)	- 28,0 %
Оборот роздрібної торгівлі	- 22,6 %
Реальний наявний дохід населення (III квартал 2014 р.)	- 9,0 %
Реальна заробітна плата	- 17,3 %
<i>Січень до грудня попереднього року:</i>	
Індекс цін виробників промислової продукції	+ 2,3 %
Індекс споживчих цін	+ 3,1 %

1. Забезпечення прийняттого рівня інфляції (до 10%) та збереження низькоїінфляційного середовища шляхом:

- запобігання різким валютно-курсовим коливанням;
- зниження процентних ставок, як складової витрат на виробництво продукції та надання послуг;
- використання практики держзамовлення та формування державних резервів з метою впливу на ринкову кон'юнктуру;
- заохочення конкуренції у сфері роздрібної торгівлі та недопущення монополізації роздрібних ринків;
- здійснення прозорої та контрольованої тарифної політики;
- стимулювання видів економічної діяльності, пов'язаних з імпортозаміщенням та енергозбереженням.

2. Збереження валютно-урсової стабільності, припинення панічних очікувань та валютних спекуляцій шляхом:

- підвищення прозорості процесу курсоутворення завдяки регулярному оприлюдненню середньострокового плану дій НБУ у сфері валютної політики та звітування про його ефективність;
- диверсифікації складу міжнародних резервів НБУ;
- удосконалення важелів нейтралізації спекулятивних настроїв на готівковому валютному ринку;
- подальшого розвитку й упровадження в обіг інструментів страхування валютних ризиків;
- концентрації зусиль на зниженні доларизації грошового обігу та збільшенні частки безготівкових розрахунків [4].

3. Підвищення стійкості банківської системи та активізація кредитування шляхом:

- розвитку інструментів рефінансування та управління ліквідністю банківської системи на основі зміцнення ринкових засад функціонування міжбанківського кредитного ринку;
- визначення стратегії діяльності державних фінансових установ і організацій, у формуванні капіталу яких взяла участь держава;

– підвищення прозорості діяльності банківської системи (розвиток кредитних бюро, рейтингових агенцій та запровадження вимоги щодо обов'язкового рейтингування тощо);

– усунення накопичених дисбалансів банківських активів і пасивів (термінових і валютних), вирішення проблеми “поганих” активів;

– диверсифікації внутрішньої ресурсної бази банків;

– законодавчого врегулювання колекторської діяльності;

– створення єдиної державної інформаційної системи зі збору, накопичення та оброблення даних щодо кредитної історії позичальників (Державного реєстру кредитних історій) для зниження ризиків процесу кредитування [2].

4. Стабілізація українського фінансового ринку та протидія депресивним тенденціям у спосіб:

– зниження регулятивних витрат і сприяння розвитку конкурентних засад фінансового ринку;

– стимулювання процесів капіталізації та консолідації;

– розширення внутрішнього попиту на довгострокові інвестиційні фінансові інструменти, насамперед за рахунок залучення до обігу заощаджень населення (у спосіб випуску акцій, корпоративних облігацій, розвитку механізмів страхування та гарантування тощо);

– створення механізмів протидії спекулятивному впливу внаслідок припливу коштів нерезидентів;

– спрямування систем розкриття інформації та регулювання на виявлення та мінімізацію ризиків, властивих позабіржовим фінансовим продуктам і сегментам ринку;

– формування нормативно-законодавчої бази для виявлення, кваліфікації та запобігання неліцензованій діяльності на фінансовому ринку (“фінансові піраміди”, безліцензійні керуючі компанії та брокери та ін.);

Крім того, механізм державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах потребує удосконалення за такими напрямками.

1. Деретуляція підприємницької діяльності та мотивація бізнесу до розвитку, а саме:

– подальше скорочення дозвільних і реєстраційних процедур шляхом перетворення їхнього провадження виключно у технічну площину (декларування, заявного принципу, добровільного підтвердження чи реєстру, обмеження переліку ліцензування тощо);

– поширення практики електронного надання адміністративних послуг для бізнесу на усій території України шляхом уніфікації форм і документів для різних органів державної влади щодо надання типових адміністративних послуг; законодавче закріплення переліку адміністративних послуг та розміру плати за їх надання, створення в усіх регіонах України достатньої кількості сучасних центрів надання адміністративних послуг;

– забезпечення належних умов для отримання послуг без відвідування державних структур шляхом повномасштабної роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

– впровадження спрощеної і необтяжливої процедури електронної реєстрації нового підприємства;

– застосування принципу припинення діяльності фізичних осіб-підприємців за заявницьким принципом (без проходження попередніх перевірок контролюючими органами);

– формування стійкого податкового середовища, надання прогнозованості у виробленні потенційних податкових змін подальшого податкового реформування, зокрема, накладання розумних обмежень у часі щодо їхнього схвалення та впровадження;

– усунення подвійного (бухгалтерського і податкового) обліку щодо розрахунку та адміністрування податкових платежів, скорочення витрат часу й коштів платників податків на ведення обліку та звітності [3].

2. Розвиток внутрішнього ринку та стимулювання імпортозаміщення шляхом:

– протидії проявам недобросовісної конкуренції та монополізації ринків;

– підвищення ефективності державної політики у сфері захисту економічної конкуренції шляхом розроблення та прийняття Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні;

– гармонізації законодавства про захист економічної конкуренції, прав на інтелектуальну власність та судової практики розгляду актів недобросовісної конкуренції з європейським законодавством;

– розробки та запровадження довгострокових параметрів тарифного регулювання для суб'єктів природних монополій;

– посилення торговельно-економічних зв'язків між виробництвом і споживанням з метою зменшення посередницької складової в роздрібній ціні товару, стимулювання партнерства між промисловими підприємствами та торговельними компаніями;

– розширення державних закупівель продуктів і матеріалів за державними інвестиційно-інфраструктурними програмами (соціальне житло, транспортне будівництво, мережі природних монополій, магістральні комунікації тощо) на основі конкурентних процедур;

– попередження господарських конфліктів і захист угод на внутрішньому ринку при використанні набору механізмів захисту прав інтелектуальної та промислової майнової власності окремих співвласників підприємств чи їхніх бенефіціаріїв (держави, пайовиків, міноритарних і мажоритарних акціонерів, інвесторів тощо) [4].

3. Створення інвестиційно привабливого середовища та стимулювання інвестиційної діяльності за допомогою системи взаємоузгоджених дій у площині грошово-кредитного, фіскального, організаційно-управлінського регулювання, зокрема:

– розширення обсягів і доступності кредитного забезпечення для реального сектору економіки шляхом:

– впровадження механізмів цільового рефінансування Національним банком України комерційних банків для формування кредитних ресурсів на інвестиційні цілі;

– розвитку схем іпотечного кредитування, мікрокредитування та кредитування галузей та сфер економіки;

– створення інвестиційних банків та компенсаційних фондів для надання пільгових кредитів, що забезпечують швидке розширення інвестиційного сегменту фінансового ринку;

– формування мережі гарантійних бюро, що надаватимуть гарантії банкам за кредитами на інвестиційні цілі;

– удосконалення амортизаційної політики, збільшення обсягів амортизаційних відрахувань для здійснення інвестиційної діяльності шляхом: підвищення норм податкової амортизації основних засобів, зокрема, на машини та обладнання, застосування прискореної амортизації до окремих галузей економіки (насамперед, для підприємств, що використовують високотехнологічне обладнання, підприємств ІТ-сектору, агропромислового комплексу); застосування бонусної амортизації щодо обладнання для науково-дослідного та дослідно-конструкторського обладнання;

– посилення спрямованості фіскальної політики на стимулювання інвестиційної діяльності шляхом: зниження ставки податку на частину прибутку, який реінвестується у модернізацію основних фондів;

– стимулювання впровадження енергозберігаючих проектів у промисловості шляхом використання передбачених податкових пільг при закупівлі сучасного енергозберігаючого обладнання;

– надання податкових пільг та запровадження спеціальних податкових режимів для підприємств, що здійснюють НДДКР;

– проведення аудиту ефективності застосування спеціальних режимів стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності (як вже давно існуючих – СЕЗ, ТПР, технопарків, так і недавно запроваджених – наукових парків, індустріальних парків), формування єдиної концепції їхнього розвитку;

– забезпечення державного гарантування залучення інвестицій у високотехнологічні галузі економіки (аерокосмічну, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, біо- та нанотехнологій, створення сучасних матеріалів, фармацевтичної продукції та медичної техніки), а також у впровадження енергоефективних та енергозберігаючих технологій [3].

4. Оптимізація фіскальної політики в умовах жорстких бюджетних обмежень шляхом:

– гальмування динаміки зростання видатків: ключовим завданням бюджетної політики має оптимізація структури видатків, зокрема, підвищення рівня соціального захисту можливе за рахунок скасування необґрунтованих пільг для заможних верств населення;

– підвищення дієвості системи державних закупівель, реалізація її стимулюючого потенціалу завдяки мінімізації корупційних втрат та раціоналізації структури закупівель;

– зменшення боргового навантаження на економіку із спрямуванням понадпланових надходжень до бюджету на дострокове погашення частини зовнішнього державного боргу.

5. Сприяння експортерам та зміцнення їх конкурентоспроможності шляхом:

– створення спеціалізованого фінансового інституту, орієнтованого на кредитування експортерів;

– налагодження оперативного, на “автоматичних” засадах відшкодування ПДВ експортерам;

– дерегуляції процедур митного оформлення експорту на основі методології СОТ та усталених європейських практик;

– “економізації” зовнішньоекономічної політики держави, впровадженню важелів економічної дипломатії в роботу МЗС та активному обстоюванню національних інтересів в регіональних інтеграційних процесах;

– надання підтримки експортній діяльності підприємств малого й середнього бізнесу, в тому числі шляхом створення на засадах державно-приватного партнерства спеціалізованих експортних корпорацій;

– надання методичної та практичної допомоги в організації зовнішньоекономічної діяльності підприємств, інформуванню про динаміку та прогнози кон’юнктури на провідних світових товарних ринках;

– надання інформаційної та фінансової підтримки участі українських компаній у міжнародних виставках, ярмарках, проведення спеціалізованих промоційних акцій на перспективних ринках;

– прийняття Стратегії розвитку експортного потенціалу України [2].

Слід зазначити, що в умовах сучасної фінансово-економічної кризи в Україні намагання стимулювання економічної активності за рахунок зниження загального рівня оподаткування є малопродуктивними, що створюватиме додаткове напруження в контексті наповнення дохідної частини Державного бюджету. Однак і збільшення загального рівня оподаткування, яке відбувається, не сприяє виходу економіки на траєкторію сталого розвитку та не сприяє поживленню економічних процесів. Тому доцільним видається посилення уваги відповідних органів державного управління до спрямування акумульованих у Державному бюджеті України коштів на цілі переважно економічного розвитку та забезпечення фінансової його складової, проведення дієвих економічних та адміністративних реформ, пов’язаних з детінізацією економіки та боротьбою з корупцією на всіх рівнях.

Отже, важливими напрямками удосконалення механізму державного управління фінансово-економічною безпекою України в сучасних умовах є всебічне сприяння збільшенню обсягів та покращенню динаміки кредитування суб’єктів господарювання; збільшення частки внутрішніх довгострокових ресурсів у національній валюті в загальному обсязі зобов’язань фінансових установ і частки довгострокових кредитів, наданих на розвиток пріоритетних напрямів економіки, в загальному обсязі активів фінансово-кредитних установ; здійснення стимулюючої монетарної політики і на цій основі – забезпечення збалансованого економічного зростання у середньостроковій перспективі, досягнення передбачуваності курсової динаміки та мінімізації спекулятивних тенденцій на валютному ринку, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Література:**

1. Основні макроекономічні показники за січень 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

2. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

3. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Програма Президента України від 02 червня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua>.

4. Перспективи економіки України в умовах глобальної макроекономічної нестабільності. – К. : НІСД, 2012. – 43 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 321.01:65.012.12**

**О. А. Мельниченко,**

*д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків;*

**В. І. Пушкарьова,**

*магістр державного управління, заступник голови Карлівської РДА в Полтавській обл., м. Карлівка*

## **ПРОТИДІЯ РЕЙДЕРСТВУ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Узагальнено причини та наслідки рейдерства. Уточнено сутність понять “рейдерство” та “протидія рейдерству”. Удосконалено класифікацію складових протидії рейдерства. Виділено пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо економічної безпеки у цій царині.*

**Ключові слова:** рейдерство, протидія, економічна безпека, пріоритетні напрями, державна політика.

**О. А. Melnychenko,**

*Professor of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv Professor of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv;*

**V. I. Pushkariova,**

*Vice head of Karlivka region state administration in Poltava oblast, Karlivka Vice head of Karlivka region state administration in Poltava oblast, Karlivka*

## **OPPOSITION TO RAIDING AS PART OF STATE ECONOMIC SECURITY POLICY**

*An overview of causes and consequences of raiding has been made. The essence of the concepts of ‘raiding’ and ‘opposition to raiding’ is specified. The classification of raiding counteraction components has been upgraded. Priority areas of implementing the state policy of economic security in the sphere are highlighted.*

**Key words:** raiding, counteraction, economic security, priority areas, state policy.

Вагомою запорукою економічної безпеки держави є мінімізація негативних ефектів від наявних та ймовірних загроз для господарюючих суб'єктів. Однією з таких загроз є рейдерські атаки, число яких в Україні зростає по мірі зменшення можливості зацікавлених осіб у законний спосіб (передусім, через участь у приватизації) привласнити бажані об'єкти чи компанії, незалежно від форми їх власності. Проте у більшості випадків власники таких об'єктів і трудові колективи компаній, котрі зазнали нападу з боку рейдерів, самотужки неспроможні захистити власні інтереси. Не викликає оптимізму й те, що в 2013 р. М. Азаров заявляв, що “з рейдерством в Україні найближчим часом буде покінчено та капітали усіх інвесторів буде захищено” [1], оскільки й надалі мають місце рейдерські атаки на компанії практично у всіх регіонах країни (не кажучи вже про “відтискання” активів в Криму та в зоні АТО. Саме тому актуалізується проблема вдосконалення державної політики протидії рейдерству.

Передусім слід відзначити, що проблематика протидії рейдерству стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з економіки (В. Нестеренко) та права (Д. Андреев). Саме дефіцит комплексних досліджень є вагомою причиною збереження значного інтересу до цієї проблематики. Так, зокрема, С. Албул, С. Кузніченко – конкретизовано напрями формування Державної антирейдерської програми в Україні [3]. Ю. Біляк – систематизовано найпоширеніші звернення з приводу фактів рейдерства та запропоновано превентивні заходи щодо захисту підприємств від цього суспільного феномену [5]. Д. Буркальцева – наведено складові економіко-організаційного механізму протидії рейдерству як складової посилення економічної безпеки держави [7]. З. Варналій, З. Живко – досліджено взаємодію різних державних інституцій, які у правовому полі протидіють рейдерству [14]. П. Гега, К. Опак – розкрито взаємозв'язок корупції та рейдерства, визначено специфіку протидії їх проявам [10]. Л. Руденко-Сударєва – виявлено оптимальні методи захисту від імовірності ворожих поглинань та рейдерства в Україні, збереження економічної безпеки функціонування господарюючих суб'єктів [26].

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід звернути увагу на існуванні дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а відтак – необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є розробка рекомендацій з поліпшення економічної політики держави. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити причини та наслідки рейдерства; 2) уточнити сутність понять “рейдерство” та “протидія рейдерству”; 3) удосконалити класифікацію складових протидії рейдерства; 4) виділити пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо економічної безпеки у цій царині.

Передусім слід зазначити, що будь-які явища чи процеси мають свої причини та наслідки. Не є виключенням і рейдерство.

Проведені узагальнення напрацювань науковців дозволили виділити такі причини поширення рейдерства: недосконалість законодавства; корупція у владних структурах і правоохоронних органах [4; 6; 11; 19; 23; 24]; слабкість державної влади; несумлінність суддів; недотримання великим акціонером (мажоритарієм) прав дрібних акціонерів (міноритаріїв); недоліки приватизації; незавершеність формування первинних капіталів; непублічність більшості власників; “непрозорість” фінансових потоків підприємств, їх намагання приховати свої прибутки [4; 19; 23; 24]; недосконалість ринкових інструментів перерозподілу власності; відсутність ринкових механізмів оцінки ліквідних активів підприємств; нечітка та непрозора система реєстрації прав власності; низька інформаційна прозорість акціонерних товариств; збільшення числа корпоративних конфліктів [21]; відсутність єдиного державного органу, на який покладался би обов'язок протидії рейдерству [6; 11]; правовий нігілізм як у суб'єктів господарювання, так і у представників органів влади; неправомірне збільшення статутного фонду з “розмиттям” контрольного пакету; фальсифікації під час викупу акцій; нестабільність політичної ситуації; перерозподіл власності між фінансово-промисловими групами; зловживання при проведенні загальних зборів акціонерів [11].

Залежно від його причин, рейдерство має різні наслідки. Так, в окремих випадках, особливо в короткостроковому періоді, на нано- та мікрорівнях можливі

позитивні наслідки рейдерства: вирішення особистісних проблем міноритарних акціонерів після продажу пакетів акцій; суттєве підвищення доходності окремих підприємств, що змінили власника; покращення екологічної обстановки в регіоні після закриття шкідливого виробництва; збільшення балансової вартості основних засобів підприємства [16]. Натомість у переважній більшості випадків рейдерські акції несуть у собі негативні наслідки, як-от: переорієнтація підприємницького середовища на реалізацію короткострокових проєктів; збільшення обсягу трансакційних витрат та інвестицій у безпеку; переважання негативної динаміки прибутку та балансової вартості основних засобів; неоптимальне накопичення капіталу; відтік активів із захоплених підприємств; згорання основної діяльності; фінансування нових ідей та запуск виробництва інноваційних продуктів переважно за рахунок власних ресурсів, що суттєво звужує можливості розвитку компанії; руйнація трудових колективів і збільшення кількості соціальних конфліктів; погіршення міжнародного іміджу країни [17]; погіршення інвестиційного клімату в державі [8; 17]; створення загроз безпеці держави; нанесення економічної шкоди підприємствам; підрив соціальної сфери й авторитету влади; зведення нанівець будь-яких позитивні зміни [8]; стимулювання корумпованості органів державної влади й судів; формування джерела легалізації кримінальних сфер; компрометування економічної та соціальної політики держави [2]; посилення негативних тенденцій в розвитку національної економіки, як на сьогоднішній день, так і в перспективі тощо.

Ураховуючи переважно негативні наслідки його поширення, особливої актуальності набуває мінімізація ефектів від поширення рейдерства. Саме тому науковці пропонують “протидіяти рейдерству” (С. Албул, З. Варналій, П. Гега, З. Живко, М. Камлик, М. Караїм, Л. Нікіфорова, К. Опак, М. Погорецький, О. Сафронова, О. Тарашанська, О. Туєв, В. Шеломенцев, А. Шиян) та боротися з ним (Я. Іващенко, О. Пілягін), що, радше за все, може сприйматись як процес, а не як бажаний результат. Дещо звуженою вбачається позиція тих (Г. Білов, Ю. Біляк, А. Микитчук, Ю. Хатнюк, А. Штангрет), хто акцентує увагу на “попередженні рейдерства”, тим самим залишають поза увагою ті компанії, які рейдери вже захопили чи атакують нині. Відтак, доречнішою вбачається думка тих науковців (Л. Венгер, О. Мельниченко, Г. Паламарчук, В. Швець), хто визнає необхідність “подолання рейдерства”.

Хоча ця проблематика не нова для вітчизняної та світової науки, однак на сьогодні відсутній усталене тлумачення поняття “подолання рейдерства”. Ураховуючи, що більшість складних утворень є узагальненим відображенням його складових, убачається за доцільне сутність цього поняття розкрити через зміст його складових: “подолання”, “рейдерство”.

Більшість словників витлумачують “подолання” як “комплекс дій, спрямований на вирішення певної проблеми” [9]. Однією з них є рейдерство, історія якого нараховує не одне століття, хоча сам термін введено до ділового обороту на межі XIX-XX ст. [8]. Цей термін має англійське походження та утворений від слова “*ride*”, яке тлумачиться і як іменник, і як дієслово. Якщо його розглядати як іменник, то це означає “набіг”, “раптовий напад”, а як дієслово – “робити спроби знищити курс акцій шляхом продажу великої кількості цінних паперів”, “грабувати”, “спустошувати” [27, с. 598]. Характерно, що подібні за значенням і написанням



слова наявні в мовах усіх морських держав (іспанській, німецькій, російській, французькій), які тлумачились як “дії військового судна на морських шляхах противника з метою знищення його суден” [9]. Примітно, що у корпоративному праві США та Західної Європи терміном “*raider*” (“грабіжник”) позначається особа, яка починає активно скуповувати акції чужої компанії з метою її поглинання шляхом отримання контрольного пакету. У своєму класичному визначенні рейдер, уживаючи заходи з придбання чужої компанії, не порушує закон, а діє лише всупереч волі її керівництва та контролюючих акціонерів. Це дозволяє розглядати навіть випадки ворожого (недружнього) поглинання підприємств як об’єктивні процеси, що сприяють динаміці економічного зростання та розбудові потужної конкурентоспроможної економіки. Цим процесом займаються досвідчені менеджери, які, використовуючи ринкові методи, здійснюють перерозподіл власності (практика “білого” та “сірого” рейдерства). Наприкінці ХХ ст. це слово почали вживати стосовно осіб, які проявляють активність під час злиттів і поглинань, не приділяючи належної уваги визначенню міри протиправності таких дій. За таких умов рейдерами почали називати і тих, хто у законний спосіб скуповує, як приклад, акції господарських товариств, і тих, хто здійснює бандитське захоплення підприємств [29]. Погодимось з твердженням, що “сучасне рейдерство як недружнє корпоративне захоплення, з’явилося одночасно з акціями, які дали можливість поглинання компанії проти волі їх керівництва” [5, с. 44].

Аналіз публікацій за даною проблематикою свідчить про відсутність сталого визначення цього поняття. Більшість науковців виділяє такі ознаки “рейдерства”: бізнес; організовані злочинні угруповання [28; 30]; професійна діяльність [5]; нехтування інтересами власників компаній [3]; корупція [10]; шахрайські операції, підробка документів, вимагання, силове захоплення; порушення правових і соціальних норм [3; 20]; створення враження уявної законності дій [22]; управління корпоративними конфліктами [5]; незаконне отримання контролю над ліквідними активами чужих компаній [3; 13; 18; 20] подальше об’єднання чи знищення компаній, встановлення монополії [25; 28]; високі прибутки [20; 28; 30]; матеріальна вигода [13].

Достатньо вдалими є визначення, у яких рейдерство є “новою технологією протиправного перерозподілу власності [15], а також інструментом наживи і ... навіть міжнародної політики, яким користуються “новітні державотворці”” [4]. Водночас, важко погодитись з рядом науковців (О. Беліков, О. Полушкін, С. Федорчук), чиї тлумачення цього поняття містять окремі дискусійні положення, на чому вже акцентувалась увага автора [20].

Попри різні підходи до тлумачення цього поняття, науковці (С. Албул, Л. Венгер, С. Кузніченко, Н. Лопашенко, О. Мельниченко, В. Нестеренко, Г. Паламарчук, Р. Панасенко, О. Панькова, Л. Руденко-Сударєва, О. Таращанська, Г. Филлок, Ю. Хатнюк) практично одностайні у виділенні видів рейдерств: “біле” (легальне) – діяльність у межах чинного законодавства; “сіре” (нелегальне) – застосування протиправних, але законодавчо незаборонених способів; “чорне” (кримінальне) – нехтування правовими та соціальними нормами” [20, с. 216].

Нині “ініціаторами рейдерських атак є переважно олігархи й пов’язані з ними структури” [12] (фактично, представники крупного бізнесу та державної влади),

тому не дивно, що від рейдерських атак не застрахована жодна компанія на теренах України. Виправити ситуацію можливо лише за умови консолідації держави, бізнесу та громадськості під час реалізації державної політики подолання рейдерства за такими пріоритетними напрямками:

- підвищення ефективності прокурорського нагляду за законністю на ринку злиття та поглинання підприємств;
- забезпечення координації дій правоохоронних і контролюючих органів, а також органів місцевого самоуправління та інших органів державного управління;
- створення загальнодержавного реєстру акціонерів і центрального національного депозитарію публічних акціонерних товариств;
- визначення характеру й обсягу відповідальності реєстратора та емітента перед зареєстрованими особами за порушення порядку ведення реєстру;
- законодавче оформлення можливостей створення спеціальних резервних копій цінних паперів і встановлення норм відповідальності реєстраторів і депозитаріїв за порушення правил, що забезпечують достовірність таких копій та їх збереження;
- законодавче врегулювання питань доступу до відповідної державної інформації;
- розробка комплексної програми боротьби з рейдерством;
- наділення Державної комісії (комітету) у справах боротьби з рейдерством відповідними повноваженнями, згідно з Конституцією та законами України, необхідними для оперативного реагування на ситуації, що мають стосунок до рейдерських дій та вжиття невідкладних заходів;
- сприяння впровадженню антирейдерських технологій безпосередньо на підприємствах;
- заохочення громадськості та ЗМІ до активної участі у протидії рейдерству [20] тощо.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. З часом змінювалось розуміння сутності та форм прояву рейдерства, а з тим – причини та наслідки цього суспільного феномену.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення понять за даною проблематикою: “*рейдерство*” – умисна діяльність команди професіоналів, яка використовує корумпованість в органах державної влади та корпоративні конфлікти для отримання “законного” контролю над ліквідними активами чужих компаній як джерела власних надприбутків чи інших вигід; “*подолання рейдерства*” – комплекс заходів, спрямованих на захист прав власності тих компаній, чиї активи у незаконний спосіб було відчужено або ж існує реальна чи потенційна загроза цього.

Проведені узагальнення дозволили удосконалити класифікацію складових протидії рейдерства: 1) *За напрямом впливу*: профілактика рейдерства; допомога компаніям, на які вчинено рейдерську атаку; розслідування фактів рейдерських захоплень та повернення активів справжнім власникам. 2) *За рівнем впливу*: компанії; території. 3) *За суб'єктом впливу*: органи державного управління; власники та керівництво компаній, їх трудові колективи; охоронні агенції; підрозділи, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю; аналітики ринку цінних паперів; експерти у сфері економічних відносин.

Подолання рейдерства є запорукою економічної безпеки держави, а тому використання відповідних механізмів реалізації державної політики у цій царині за пропонуваними пріоритетними напрямками сприятиме збалансованому розвитку всіх галузей та сфер діяльності національної економіки.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому поліпшенню впливу держави на залучення інвестицій в національну економіку.

#### **Література:**

1. Азаров обещает покончить с рейдерством в ближайшее время [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://censor.net.ua/news/258653/azarov\\_obeschaet\\_pokonchit\\_s\\_reyiderstvom\\_v\\_blijayishee\\_vremya](http://censor.net.ua/news/258653/azarov_obeschaet_pokonchit_s_reyiderstvom_v_blijayishee_vremya).

2. Албул С. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення виявлення ознак господарських злочинів: проблеми і шляхи вирішення / С. В. Албул // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 3–9.

3. Албул С. В. Рейдерство: до питання вироблення Державної стратегії протидії / С. В. Албул, С. О. Кузніченко // Правничий часопис Донецького університету. – 2013. – № 2. – С. 122–129.

4. Андрушків Б. М. Про проблеми рейдерства в Україні з позицій науки / Б. М. Андрушків, Н. Б. Кирич, Л. Я. Малюга // Економіка та держава. – 2008. – № 32. – С. 24–29.

5. Біляк Ю. В. Стратегія превентивного захисту корпорації проти рейдерської атаки / Ю. В. Біляк // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 13. – С. 43–47.

6. Бурдак В. Причини виникнення та розвитку рейдерства в Україні [Електронний ресурс] / В. Бурдак. – Режим доступа : [http://www.novograd-rada.ucoz.ua/publ/prichini\\_viniknennja\\_ta\\_razvittku\\_rejderstva\\_v\\_ukrajini/1-0-97](http://www.novograd-rada.ucoz.ua/publ/prichini_viniknennja_ta_razvittku_rejderstva_v_ukrajini/1-0-97).

7. Буркальцева Д. Д. Рейдерство як загроза економічній безпеці держави / Д. Д. Буркальцева // Формування ринкових відносин в Україні. – 2013. – № 5. – С. 34–40.

8. Варналій З. С. Рейдерство в Україні: передумови та шляхи подолання / З. С. Варналій, І. І. Мазур // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2. – С. 129–136.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

10. Гега П. Т. Взаємозв'язок корупції та рейдерства: проблеми протидії / П. Т. Гега, К. М. Опак // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: теорія і практика. – 2013. – № 2. – С. 93–101.

11. Гега П. Т. Сутність протиправного перерозподілу та відчуження власності в Україні (рейдерство) / П. Т. Гега, В. А. Пустовіт // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією: теорія і практика. – 2013. – № 1. – С. 29–36.

12. Глазунов В. В. Олигархический вектор развития экономики: тенденции и технологии / В. В. Глазунов // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2007. – № 29. – С. 31–46.

13. Грек Б. Проблеми кримінальної відповідальності за рейдерство та шляхи їх вирішення / Б. Грек // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 1. – С. 75–81.

14. Живко З. Б. Удосконалення державного регулювання у сфері протидії рейдерству / З. Б. Живко, З. С. Варналій // Вісник Харківського національного аграрного університету ім. В. В. Докучаєва. – 2013. – № 7. – С. 81–92. – (Серія “Економічні науки”).

15. Камлик М. І. Рейдерство в Україні: сутність та засоби протидії / М. І. Камлик, М. А. Погорєцький, В. П. Шеломенцев // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 17. – С. 69–88.

16. *Киреев А. Ю.* Рейдерство в Российской экономике: сущность, тенденции и возможность противодействия : автореф. дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством” / А. Ю. Киреев. – М., 2008. – 22 с.
17. *Колесник М. А.* Рейдерство в Україні: загальна характеристика та основні тенденції розвитку / М. А. Колесник // *Право і безпека.* – 2011. – № 1. – С. 80–84.
18. *Лопашенко Н.* Рейдерство / Н. Лопашенко // *Законність.* – 2007. – № 4. – С. 7–12.
19. *Мельниченко О. А.* Механізми реалізації державної політики протидії рейдерству / О. А. Мельниченко // *Вектори розвитку фінансового потенціалу суб’єктів господарювання : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (1–5 лютого 2014 р.).* – Х : Вид-во ХНУ, 2014. – С. 201–203.
20. *Мельниченко О. А.* Основи протидії рейдерству: державно-управлінський аспект / О. А. Мельниченко // *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління.* – Донецьк, 2010. – Т. XI. – № 170. – С. 212–224. – (Серія “Державне управління”).
21. *Молодик В. В.* Прокурорський нагляд за додержанням законодавства в сфері захисту прав суб’єктів підприємницької діяльності та протидії рейдерству: наук.-практ. посіб. / В. В. Молодик, О. О. Седлецький, О. З. Гладун. – К. : Алерта, 2013. – 144 с.
22. *Нестеренко В. Ю.* Управління ризиком рейдерського захоплення на прикладі автотранспортних підприємств : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.04 “Економіка та управління підприємствами (автомобільний транспорт і дорожнє будівництво)” / В. Ю. Нестеренко. – К., 2010. – 25 с.
23. *Основні передумови та шляхи подолання рейдерства в Україні [Електронний ресурс].* – Режим доступу : <http://www.personal-plus.html>.
24. *Паламарчук Г.* Особливості рейдерства в Україні та політика його подолання / Г. Паламарчук, Л. Венгер // *Економіка України.* – 2007. – № 9. – С. 38–45.
25. *Пілягін О. В.* Рейдерство: загальна характеристика, окреслення проблеми та шляхи боротьби [Електронний ресурс] / О. В. Пілягін, Я. М. Іващенко. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/DN\\_2008/Pravo](http://www.rusnauka.com/DN_2008/Pravo).
26. *Руденко-Сударева Л. В.* Збереження економічної безпеки функціонування господарюючих суб’єктів в умовах активізації корпоративних поглинань та рейдерських захватів / Л. В. Руденко-Сударева // *Незалежний аудитор.* – 2013. – № 3. – С. 22–28.
27. *Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лёхина и Ф. Н. Петрова.* – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. – 854 с.
28. *Федорчук С.* Рейдерство як перешкода регіональному розвитку (на прикладі Донецької області) [Електронний ресурс] / С. Федорчук. – Режим доступу : <http://anystan.wordpress.com/2010/07/22>.
29. *Хомич Ю.* Зарубежная практика защиты от недружественных поглощений / Ю. Хомич // *Юридичний радник.* – 2007. – № 4. – С. 95–99.
30. *Шевчук В.* Рейдерство та корупція / В. Шевчук // *Вісник прокуратури.* – 2006. – № 11. – С. 13–18.

*Надійшла до редколегії 23.03.2015 р.*

**УДК 35.316**

**О. М. Соболю,**

*д.т.н., начальник кафедри управління та організації діяльності  
у сфері цивільного захисту НУЦЗУ;*

**Ю. А. Олениченко,**

*ад'юнкта кафедри управління та організації діяльності  
у сфері цивільного захисту НУЦЗУ, м. Харків*

## **СУТНІСТЬ БАЗОВИХ ПОНЯТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ**

*Визначено сутність основних понятійних категорій у сфері державного управління безпекою поводження з твердими побутовими відходами. Означено основні напрями подальшого розвитку досліджень у цій сфері.*

**Ключові слова:** державне управління, безпека, тверді побутові відходи, понятійні категорії.

**O. M. Sobol,**

*Head of Department of Administration and Activity Organization in the sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Doctor of Technical Sciences, Kharkiv Head of Department of Administration and Activity Organization in the sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Doctor of Technical Sciences, Kharkiv;*

**Yu. A. Olenychenko,**

*Postgraduate student of Department of Administration and Activity Organization in the field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ESSENCE OF BASIC CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SAFETY MANAGEMENT OF SOLID WASTES**

*The essence of basic conceptual categories of public administration in the field of safety management of solid wastes is defined. The mainstream for further research in this area is outlined.*

**Key words:** public administration, security, solid wastes, conceptual categories.

Незважаючи на задекларовані заходи [1–3] та зусилля у сфері запобігання виникнення надзвичайних ситуацій, кількість останніх невпинно зростає [4], що свідчить про відсутність дієвої загальнодержавної системи моніторингу, прогнозування та запобігання надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. З іншого боку, стрімкий розвиток населених пунктів в Україні та індустріальних центрів, де на обмежених територіях утворюється значний обсяг твердих побутових відходів та близьких до них відходів торговельних, промислових та інших підприємств, перетворили сферу безпеки

поводження з ними в одну з найбільш гострих господарських і природоохоронних проблем. Об'єми накопичених відходів дозволяють віднести Україну до однієї з найбільш техногенно-навантажених країн світу, а сама проблема їх накопичення приймає рівень національної катастрофи. Загальна площа полігонів та несанкціонованих звалищ перевищує 7,5 тис. га та порівняна з територією заповідників та парків. Кількість офіційно дозволених звалищ та полігонів на сьогодні складає 4157. Більшість цих об'єктів перевантажені та не відповідають вимогам техногенної й екологічної безпеки. Не менш важливою проблемою є те, що не приділяється належна увага у підрозділах ДСНС України проведенню як профілактичних заходів, так і заходів з ліквідації техногенних аварій на зазначених об'єктах.

Необхідно зазначити, що сьогодні в Україні об'єктивно існує проблема відсутності дієвої державної політики у сфері запобігання виникненню аварій та надзвичайних ситуацій у сфері поводження з твердими побутовими відходами. Це, насамперед, обумовлено відсутністю системних досліджень в галузі реалізації механізмів державного управління як системою моніторингу, прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям, так і безпекою поводження з твердими побутовими відходами. Такий стан речей вимагає аналізу функціонування зазначеної системи державного управління у цій сфері з позицій системного підходу та дослідження можливостей застосування відповідних механізмів державного управління.

У галузі державного управління проблема поводження з твердими побутовими відходами була предметом дослідження М. Шафоростової [5] (звернуто увагу на загальні питання удосконалення державного управління поводженням з відходами), Р. Берлінга [6] (досліджено державне управління поводженням з твердими відходами з точки зору екологічної сфери), Н. Хижнякової [7] (досліджено інвестиційне забезпечення реформування систем поводження з твердими побутовими відходами), Т. Козаченко [8] (приділено увагу узагальненню механізмів реалізації державної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами), О. Берюх [9] (приділено увагу формуванню державної політики у сфері поводження з відходами виробництва та споживання), І. Ляшко [10] (досліджено механізми державного управління вторинними сировинними ресурсами). Незважаючи на достатньо велику кількість досліджень в галузі поводження з твердими побутовими відходами, питання реалізації державної політики у сфері безпеки поводження з ними (зокрема традиційних методів поводження та процесу моніторингу) залишається маловивченим та потребує системних наукових досліджень з подальшим формуванням чіткої державної політики у цій галузі, подоланням законодавчого та правового хаосу, чіткого розмежування повноважень, імплементації досвіду передових країн, проведенням широкої пропагандистської компанії із залученням засобів масової інформації, активних представників суспільства з метою докорінної зміни поглядів на стан безпеки поводження з твердими побутовими відходами в Україні.

*Метою роботи є визначення сутності базових понять у сфері державного управління безпекою поводження з твердими побутовими відходами як основи подальших системних досліджень у цій сфері.*

Застосування системного підходу до зазначеної вище проблеми не вичерпується лише дослідженням конкретних механізмів державного управління у сфері безпеки поведінки з твердими побутовими відходами. Надзвичайно актуальною і практично важливою є потреба вивчення наявних діалектичних суперечностей у державному управлінні досить складною та майже не розвинутою на рівні держави системи запобігання виникнення надзвичайних ситуацій та аварій в сфері безпеки поведінки з твердими побутовими відходами. З іншого боку, державна система безпеки поведінки з твердими побутовими відходами є окремим елементом більш складної системи – суспільства, яка в останній час набуває складних трансформацій, що фактично унеможливує розгляд окремих елементів у відриві від контексту суспільних подій та загальної концепції розвитку системи: суспільство – безпека.

Необхідно відзначити, що державне управління сферою безпеки поведінки з твердими побутовими відходами не має стандартизованих визначень, що призводить до неоднозначного, а інколи й антагоністичного тлумачення основних понять. Якщо підходити до стандартів тільки як до документів з області технічного регулювання, то стосовно до державного управління їх дія буде обмежена лише областю встановлення норм і правил у техніці. Але це лише одна, але дуже важлива функція стандартів. Адже в широкому сенсі – це концентрований досвід у різних сферах життя і діяльності людства, придатний для багаторазового відтворення [11].

У загальному вигляді можна сказати, що стандарти виконують три найважливіші функції, а саме: зведення норм і правил, що забезпечують роботу промисловості з точки зору дотримання єдиних вимог до техніки і технологій; встановлення вимог до якості продукції та послуг, забезпечуючи в першу чергу їх функціональну придатність і безпеку; встановлення правил побудови і функціонування систем управління процесами на виробництві і в суспільстві. Дана функція відкриває перед державою нові перспективи, оскільки стандарти цього типу можуть і повинні використовуватися не тільки для проведення певної економічної політики, а й для регулювання процесів державного управління. Це стандарти, що стосуються менеджменту якості, управління станом навколишнього середовища, соціальної відповідальності тощо [12].

У широкому сенсі ідея стандартизації правил побудови і функціонування системи управління процесами на виробництві і в суспільстві базувалася на тому, що всі ефективні процеси управління мають єдиний алгоритм. Якщо на виході певного процесу ми бажаємо одержати гарний результат, то даний процес має бути спланованим і забезпеченим ресурсами, виконаним і обов'язково проаналізованим, щоб на наступному етапі скоригувати все, що заважало досягненню якісного результату. Цей алгоритм описаний діаграмою Демінга PDCA (Plan – Do – Check – Act, тобто “Плануй – Роби – Перевірй – Дій”).

Головною метою будь-якої системи управління є досягнення певного результату, яким може бути продукція, виготовлена на виробництві, проект нової установки, послуга, що надається підприємству або індивідуальному клієнту. Разом з тим, результатом можуть бути закони, постанови та розпорядження уряду, пакет антикризових заходів тощо. Інакше кажучи, будь-яка “продукція”, яку виробляють органи державної влади.

Однак відсутність стандартів щодо наявних термінів, окрім [12], спонукає, насамперед, визначитись з поняттям “державне управління”, як базового поняття для проведення подальших досліджень в сфері формування дієвих механізмів безпеки поведінки з твердими побутовими відходами.

Як зазначає В.Б. Авер’янов, у вітчизняній та зарубіжній літературі не сформувався сталого та загально визнаного визначення державного управління [13]. Така сама думка висловлюється Г. Райтом [14].

Розглядаючи державне управління як основний різновид соціального управління, В. Цветков [15] визначає такі найхарактерніші ознаки державного управління: державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище; державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади; державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження і поза ним не існує. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні.

Г. Атаманчук [16], розглядаючи категорію “управління” в контексті державного управління, висловлює думку щодо доцільності визначення управління через термін “вплив”, який вказує на головне в управлінні – “момент впливу на спосіб мислення, поведінку та діяльність людей”.

Більш продуктивним, зазначає В. Авер’янов [13], є розгляд управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис і ознак, не обмежуючись юридичною оцінкою. Представники соціологічних наукових напрямів визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об’єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети.

Цим визначенням, з точки зору системного підходу, визначається головне призначення державного управління – забезпечення функціонування і розвитку суспільства з метою досягнення певної мети.

В контексті існуючого стандарту ISO 9000:2000 терміни стосовно управління визначаються наступним чином: система (*system*) – сукупність взаємопов’язаних або взаємодіючих елементів (3.2.1); управління (*management*) – скоординована діяльність, яка полягає у спрямуванні та контролюванні організації (3.2.6); система управління (*management system*) – система, яка дає змогу встановлювати політику та цілі і досягати цих цілей (3.2.2).

Більш повним з погляду на зазначену проблематику дослідження слід вважати наступне визначення поняття “державне управління” – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [17].

Стосовно поняття “механізми державного управління” (у сфері безпеки поведінки з твердими побутовими відходами) слід розмежувати дві тенденції, а



саме: застосування поняття “механізми управління” та поняття “механізми державного управління”. До першого напрямку слід віднести дослідження авторів В. Авер’янова, Г. Астапової, І. Булеєва, А. Гладишева, П. Єгорова, В. Іванова, О. Єр’оменко-Григоренко, Ю. Лисенка, О. Ковалюка, О. Коротич, Н. Моїсеєва, Г. Одінцової, В. Патрушева. До другого напрямку слід віднести дослідження авторів Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князева, М. Круглова, В. Малиновського, Н. Нижник, Р. Рудніцької, О. Сидорчука, О. Стельмаха, Ю. Тихомирова.

Відповідно до досліджень О. Федорчак [18] усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень).

Детальний аналіз наведених визначень дозволяє стверджувати наступне – під механізмом державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами слід розуміти механізм як систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей в сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління (безпеку), з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

До базових понять у сфері державного управління слід віднести категорію суперечності. Так, за В. Авер’яновим [13] категорія суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів. “Бачення” суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об’єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та удосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, яке спрямоване на виявлення суттєвих ознак пізнавального об’єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення актуальних проблем. У вітчизняній управлінській літературі приділяється недостатня увага згаданому напрямку досліджень, хоча певні зусилля свого часу здійснювались [19]. Однією з причин цього виступає недосконале вивчення проблеми соціальних суперечностей у суспільствознавстві [20]. Натомість, узагальнюючи наявну методологічну базу, зазначимо, що під категорією суперечності слід розуміти взаємодію протилежних тенденцій і напрямів, що взаємовиключають один одного, у розвитку взаємопов’язаних предметів, подій, явищ і є джерелами руху, об’єктивного розвитку світу та людського пізнання. Інтерпретуючи поняття у термінах державного управління, надамо наступне визначення суперечності у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами – це взаємодія протилежних тенденцій і напрямів державного управління, що взаємовиключають один одного, у розвитку безпеки поводження з твердими побутовими відходами, та є об’єктивним джерелом прогресу щодо створення сучасних механізмів дієвого державного управління у цій сфері.

Розглянемо сутність понять, що мають стандартизоване визначення:

Побутові відходи – це відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках, тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов’язаних з виробничою діяльністю підприємств і які не

використовуються за місцем їх накопичення [21]. Стосовно наявного аналогу в законодавстві ЄС [22] має місце поняття “municipal waste” (муніципальні відходи) – відходи домогосподарств, а також інші відходи, які внаслідок їх природи та складу є подібними до відходів домогосподарств. В даному випадку існує відповідність національного законодавства нормам ЄС.

Поводження з відходами – дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [21]. У законодавстві ЄС [22] присутнє поняття “waste management” (управління відходами) – збір, перевезення, використання (утилізація) та видалення відходів, включаючи нагляд за цими операціями та догляд за місцями видалення відходів, включаючи дії брокерів чи дилерів. Існує певна невідповідність національного законодавства нормам ЄС, що потребує процесу коригування з метою подальшої імплементації до законодавства ЄС.

Полігон побутових відходів – інженерна споруда, яка призначена для захоронення побутових відходів і повинна запобігати негативному впливу на навколишнє природне середовище і відповідати санітарно-епідеміологічним і екологічним нормам [24]. Місця видалення відходів – спеціально відведені місця чи об'єкти (полігони, комплекси, котловани, споруди, ділянки надр тощо), на використання яких для видалення відходів отримано дозвіл від спеціально уповноважених органів у сфері поводження з відходами [25]. В законодавстві ЄС має місце поняття “landfill” (полігон), яке означає місце розміщення відходів, в якому відходи поміщаються на поверхні чи в землю (під землею), включаючи: внутрішнє розміщення відходів (тобто таке захоронення, на якому виробник відходів розміщує свої власні відходи на місці виробництва); тривале розміщення (більше одного року), котре використовується для тимчасового зберігання відходів, але виключаючи споруди, де відходи розміщуються таким чином, щоб у подальшому їх можна було підготувати для перевезення в інше місце для повторної переробки, обробки чи розміщення в іншому місці; збереження відходів перед їх повторною переробкою чи обробкою, як правило, протягом періоду до трьох років; збереження відходів перед утилізацією на період до одного року. Таким чином, маємо повну невідповідність існуючих понятійних норм національного та європейського законодавства.

Оброблення (перероблення) відходів – здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення [21]. В законодавстві ЄС [23] присутнє поняття “recycling” (переробка) – операція з утилізації, коли відходи переробляються в продукти, матеріали або речовини для первинної чи іншої мети. Вона включає переробку органічного матеріалу, але не відновлення енергії чи переробку в матеріали, що будуть використовуватися як паливо чи заповнювачі. Можна зробити висновок про певну невідповідність національного законодавства нормам ЄС стосовно даного поняття.

До іншого понятійного блоку слід віднести категорії безпеки, а саме, безпосередньо поняття безпеки та її похідні: небезпека, екологічна, техногенна,

пожежна безпека, безпека поведінки з твердими побутовими відходами, безпека утилізації твердих побутових відходів.

Необхідно відзначити, що сутність та зміст поняття “безпека” у науковому плані повною мірою ще не досліджені. Одночасно безпрецедентні трансформації як світу загалом, так і України, як окремої складової, спричинили докорінну зміну уявлень про безпеку, а головне – стали поштовхом до радикального переосмислення місця безпеки в ієрархії потреб та інтересів людини. Проте, до цього часу відсутня цілісна теорія забезпечення безпеки України у різних сферах її життєдіяльності: державній, економічній, соціальній тощо [26]. Це є причиною чисельних дискусій та різних підходів щодо визначення та розуміння таких базових понять, як “безпека”, “небезпека”, критеріїв і методів оцінки безпеки, характеристик можливих небезпек та їх структуризації, принципів побудови ефективного механізму забезпечення безпеки в різних сферах тощо.

З погляду дуже молодого, але стрімко набираючої оберти науки безпекознавства [27], “безпека” – це органічне поєднання і реалізація прагнення людини до існування в найбільш сприятливих для нормального життя та розвитку умовах і можливості забезпечення з боку державних або громадських організацій необхідного рівня захищеності людини від різного роду ризиків, небезпек, викликів і загроз.

З іншого погляду, можна зустріти визначення безпеки як “такий стан будь-якого об’єкта, за якого йому не загрожує небезпека”, або у дещо більш ширшому сенсі – “це такі умови, в яких перебуває складна система, коли дія зовнішніх і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними по відношенню до даної складної системи у відповідності до наявних, на даному етапі, потреб, знань та уявлень” [28]. Але подібне визначення не є досконалим, оскільки таке розуміння безпеки лише вказує на відсутність джерела небезпеки, тобто воно може характеризувати якусь ідеальну ситуацію, в якій безпека виступає як бажана, але недосяжна мета. У зв’язку з цим, можна розглядати безпеку як стан об’єкта, за якого з визначеною ймовірністю виключено прояв небезпек або ж відсутня надмірна небезпека.

Отже, у роботі наведено сутність основних понятійних категорій у сфері державного управління безпекою поведінки з твердими побутовими відходами. У подальшому будуть використані зазначені понятійні категорії (у тому числі європейські аналоги) з чітким розумінням наявних морфологічних, законодавчих та ментальних розбіжностей. Подальші дослідження будуть спрямовані на аналіз результативності механізмів державного управління у сфері безпеки поведінки з твердими побутовими відходами в Україні та розробку науково-обґрунтованих рекомендацій з їх удосконалення.

#### **Література:**

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” від 03.08.1998 р. № 1198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-p>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту” від 09.01.2014 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/11-2014-p>.

3. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mns.gov.ua/content/annual\\_report\\_2013.html](http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html).

5. *Шафоростова М. М.* Удосконалення державного управління поведженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита : автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. М. Шафоростова. – Донецьк, 2006. – 28 с.

6. *Берлінг Р. З.* Державне управління поведженням з твердими відходами : автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.02.03 “Організація управління, планування і регулювання економікою” / Р. З. Берлінг. – Львів, 2004. – 22 с.

7. *Хижнякова Н. О.* Інвестиційне забезпечення реформування систем поведження з твердими побутовими відходами : автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.08.01 “Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища” / Н. О. Хижнякова. – Львів, 2005. – 19 с.

8. *Козаченко Т. П.* Механізми реалізації державної політики у сфері поведження з твердими побутовими відходами : автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. П. Козаченко – Одеса, 2010. – 24 с.

9. *Берюх О. В.* Формування державної політики у сфері поведження з відходами виробництва та споживання : автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. В. Берюх – Донецьк, 2013. – 25 с.

10. *Ляшко І. І.* Механізм державного управління вторинними сировинними ресурсами: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / І.І. Ляшко – Донецьк, 2006. – 23 с.

11. Стандарти качества как критерии государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sroportal.ru/publications/standarty-kachestva-kak-kriterii-gosudarstvennogo-upravleniya/>.

12. ДСУ системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000, IDT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.zntu.edu.ua/base/i2/iff/k3/ukr/welding/guide/iso/iso9000.htm>.

13. *Авер'янов В. Б.* Державне управління в Україні [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/book-692.htm>.

14. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт. – К. : Основа, 1994. – 109 с.

15. *Цветков В. В.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : [монографія] / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Концерн “Вид. Дім “Ін Юре”, 2003. – 496 с.

16. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд. доп. – М. : Омега, 2004. – 584 с.

17. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

18. *Федорчак О.* Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне самоврядування : наук. вісн. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/1208047/>.

19. Суперечності розвитку сучасного суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://studopedia.net/2\\_58155\\_superechnosti-rozvitku-suchasnogo-suspilstva.html](http://studopedia.net/2_58155_superechnosti-rozvitku-suchasnogo-suspilstva.html).

20. *Бибик В. М.* Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бибик. – К. : МАУП, 2003. – 424 с.

21. Закон України “Про відходи” від 5.03.1998 р. №187/98-ВР із змінами та доп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0>.

22. Директива 2008/98/ЄС відходи та скасування деяких директив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=46745>.

23. Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_925](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_925).

24. Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України “Правила експлуатації полігонів побутових відходів” від 01.12.2010 р. № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1307-10>.

25. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів” від 3.08.1998 р. №1216 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1216-98-%EF>.

26. Проблеми відповідності стратегії та системи забезпечення безпеки України національним потребам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2432>.

27. Ліпкан В. А. Безпекознавство : навч. посіб. / В.А. Ліпкан – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – 93 с.

28. Природні та техногенні загрози, оцінювання небезпек : навч. посіб. / В. А. Андронов, А. С. Rogozin, О. М. Соболев, В. В. Тютюник, Р. І. Шевченко. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2011. – 264 с.

*Надійшла до редколегії 24.03.2015 р.*

## **УДК 35.078.7**

**С. В. Белай,**

*к. військ.н., с.н.с., докторант Національної академії  
Національної гвардії України, м. Харків*

# **ПЕРСПЕКТИВНІ СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ В УКРАЇНІ**

*Визначено співвідношення складових комплексного державного механізму протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру. Зазначено перспективність використання та впровадження державних цільових програм, соціального діалогу, публіцистичного підходу, моніторингу, а також створення антикризових ситуаційних центрів як перспективних складових державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.*

**Ключові слова:** кризові явища соціально-економічного характеру, державне управління, механізми державного управління.

*S. V. Bielai,*

*Doctoral student of National Academy of National Guard, PhD in Military Sciences, senior researcher, Kharkiv*

### **PROSPECTIVE COMPONENTS FOR PUBLIC MECHANISMS TO COUNTERACT THE SOCIO-ECONOMIC CRISIS IN UKRAINE**

*The correlation of components for the complex public mechanism of counteraction the socio-economic crisis is defined. Pointed the prospective task of using and implementing the state programs, social dialogue, plebsologi approach, monitoring, and the establishment of anti-crisis situation centers as a prospective component of public mechanisms to counter the socio-economic crisis.*

**Key words:** socio-economic crisis, public administration, public administration mechanisms.

Україна є молодією європейською країною, що прагне стати сучасною, розвиненою, соціальною й правовою державою з міцною ринковою економікою. З цією метою уряд розробляє та впроваджує реформи в політичній, економічній, соціальній, науково-технологічній та інших сферах. Проте великою перешкодою цьому є загрози національній безпеці держави, що виражається у збільшенні бідності населення, зменшенні середнього класу, значній майновій диференціації населення, тінізації економіки, високому рівні корумпованості адміністративного апарату влади тощо.

Особливої уваги потребує дослідження загроз національній безпеці, які виникли на соціально-економічному підґрунті. Сьогодні яскраво демонструє чисельні кризові явища соціально-економічного походження. Громадяни в різних країнах світу заради кращого життя готові на будь-які крайні радикальні дії за межею закону. Багатогранність соціально-економічних процесів в Україні, зниження рівня та якості життя населення, виникнення соціальної напруженості призводять до деформації, руйнування суспільного ладу та політичної стабільності і вимагають від органів державної влади більше враховувати у державному управлінні соціально-економічний чинник.

У попередніх дослідженнях [1–4] розроблено державні механізми з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру, а саме механізм державного моніторингу кризових явищ соціально-економічного характеру та комплексний державний механізм врегулювання кризових явищ. При цьому впровадження в практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування зазначених державних механізмів потребує виокремлення найбільш перспективних складових згаданих механізмів.

*Метою статті є визначення перспективних складових державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні.*

Аналізуючи теоретичні засади виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру в українському суспільстві, можна дійти висновку, що у сфері державного управління забезпечення національної безпеки вибудовується відповідна ієрархічна лінія: економічна криза, незадовільне державне управління та високий рівень корупції призводять до виникнення кризових явищ соціально-

економічного характеру (високий рівень бідності, відсутність середнього класу в суспільстві, значна майнова диференціація населення, соціальна нерівність, високий рівень корупції та соціальної напруженості), які своєю чергою призводять до кризових ситуацій за масовою протестною участю населення. Отже, на кожному із вказаних рівнів необхідні адекватні та ефективні дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (рис. 1).



Рис. 1. Співвідношення складових комплексного державного механізму протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру відповідно до загроз національній безпеці

Про актуальність та перспективність використання програмно-цільового підходу свідчить значна кількість наукових досліджень. Додамо, що запровадження таких програм як перспективних заходів механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру є достатньо актуальним. Насамперед такі програми необхідно розробляти та впроваджувати для боротьби з наслідками світової економічної кризи в економіці України.

Для боротьби з кризовими явищами програмно-цільовий підхід є дієвим та ефективним засобом. Програми необхідно розробляти для підвищення рівня та якості життя населення за такими напрямками:

- подолання бідності;
- боротьба з корупцією;
- зменшення майнової диференціації населення;
- нарощування середнього класу в суспільстві;
- зменшення рівня соціальної напруженості;
- запровадження соціальної справедливості.

Найбільш актуальними та першочерговими є державні цільові програми з протидії корупції та розвитку державно-приватного партнерства.

Для врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру перспективними складовими механізмів державного управління є заходи з розвитку та впровадження в діяльність органів влади соціального діалогу. Це надасть змогу покращити взаємодію органів державної влади з громадськістю під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру.

Створення антикризових ситуаційних центрів за надзвичайних обставин та груп моніторингу і врегулювання кризових явищ та ситуацій соціально-економічного характеру в режимі повсякденної діяльності надасть змогу здійснювати взаємодію між органами місцевої влади та силами охорони правопорядку під час виникнення кризових явищ та ситуацій соціально-економічного характеру.

Використання плебсологічного підходу під час припинення кризових ситуацій за масовою протестною участю населення дозволить більш гуманно та ефективно припиняти масові заворушення з метою недопущення виникнення збройних конфліктів.

Отже, зазначені перспективні складові комплексного державного механізму протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру необхідно впроваджувати в практичну діяльність органів виконавчої влади як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях, а також у органах місцевого самоврядування в регіонах держави.

Однак під час впровадження в практичну діяльність комплексний державний механізм врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру потребує підтримки, що надає механізм державного моніторингу кризових явищ соціально-економічного характеру тому що найважливішою умовою запобігання кризовим явищам є своєчасний аналіз і розпізнавання ситуації, передуючої соціальним виступам.

З цією метою в розвинених країнах широко застосовуються різноманітні методи збирання, статистичного аналізу і комп'ютерного оброблення даних про соціальну активність різних шарів суспільства. Створюються бази даних, що містять ознаки кризових явищ, кодовані та індексовані з метою прискорення доступу і аналізу.

Слід відмітити декілька вкрай важливих фактів. По-перше, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та сили охорони правопорядку в регіонах держави виконують завдання із врегулювання та попередження розвитку кризових явищ, обумовлених протестними виступами. Саме тому, що будь-яку проблему



краще вирішувати на випередження, вкрай необхідно мати простий, але ефективний інструмент, який дозволить би аналізувати поточний стан соціальної напруженості в суспільстві, виходячи зі статистики інформаційних потоків, які циркулюють у ЗМІ та соціальних мережах. Простота такого інструменту обумовлена комп'ютерною та технічною базами, за допомогою яких має бути вирішена ця проблема. По-друге, – враховуючи територіальні чинники неоднорідності в накопиченні і розвитку соціальних проблем, такі дослідження необхідно проводити з прив'язування до певного регіону або області України, а під час роботи із соціальними мережами, можливо, – до межі міста чи, навіть, окремих міських кварталів. Таким чином, ми підходимо до питань геопросторового статистичного аналізу соціальних процесів українського суспільства.

Для того, щоб ефективно попереджувати та протидіяти заворушенням у разі їх виникнення, необхідно мати програмні інструменти, що дозволяють бачити статистику виникнення подібних подій, динаміку їх розвитку у вказаному інтервалі часу, а також групувати виділені явища відповідно до вибраних параметрів і властивостей. Певною мірою такі вимоги задовольняють можливості систем управління базами даних (СУБД). База даних розроблена, наприклад, за допомогою СУБД MS Access може зберігати великі обсяги інформації, що стосуються статистики кризових явищ. А засоби розробки MS Access дозволяють ефективно управляти цими даними за допомогою стандартної мови запитів SQL, форм і візуальних компонентів, що містяться в програмній оболонці.

Проте для повноцінного аналізу слід розглядати статистику і тенденції розвитку соціальних кризових явищ з прив'язування до географічної складової подій, тобто з прив'язуванням до карти. Такий підхід характеризується додатковою наочністю і часто дозволяє за допомогою простого візуального аналізу знаходити закономірності, для виявлення яких засобами звичайних СУБД можливо був би потрібний складний багатовимірний аналіз даних. Використання просторового аналізу для вирішення даної задачі обумовлене ще і значною нерівномірністю у соціальному і економічному розвитку різних регіонів України. Це означає, що з'являються типи протестних дій, характерні, наприклад, тільки для східних областей України (акції шахтарів) і зовсім не типові для західної її частини. Часто різняться за регіонами і соціальний склад протестуючих.

Поєднати можливості карти і бази даних можна за допомогою технології геоінформаційних систем (ГІС). У науково-дослідному центрі Національної академії Національної гвардії України для вирішення задач пов'язаних із службовий бойовою діяльністю розроблена спеціалізована ГІС “Інструмент”. У рамках науково-дослідної роботи “Розроблення та наукове обґрунтування механізмів взаємодії та порядку сумісних дій органів державної влади, місцевого самоврядування з силами охорони правопорядку в умовах виникнення кризових ситуацій соціального характеру” досліджені можливості ГІС “Інструмент” як засобу аналізу інформації щодо соціально-економічної обстановки в регіонах України та розроблено відповідний програмний модуль “Соціум” [5]. Продовженням та вдосконаленням програмного модуля “Соціум” є програмний модуль “Аналітика”, що був розроблений під час виконання науково-дослідної роботи “Обґрунтування методологічних підходів прогнозування кризових явищ в

українському суспільстві шляхом використання інструментів геопросторового та статистичного аналізу” [6].

В основу механізму прогнозування кризових ситуацій закладений класичний статистичний аналіз і методи прогнозування, поєднані з сучасними технологіями збирання оброблення і нанесення геопросторових даних на електронну карту за допомогою інструментів ГІС. У цьому випадку для подій, прив’язаних до координат карти, стає можливим:

- збирання та класифікація інформації про кризові ситуації соціально-економічного характеру у регіонах та містах України;

- зберігання інформації за окремими регіонами у вигляді шарів електронної карти модулю “Аналітика” (локальна модель регіону) та її перегляд засобами ГІС у межах визначених інтервалів часу;

- пошук просторових зв’язків між об’єктами, пов’язаних з певним типом протестної активності згідно з класифікатором подій і відповідно до змісту атрибутів просторових об’єктів;

- використання технологій геопросторових запитів для виділення груп об’єктів, отримання їх координат, розміщення на електронній карті і редагування атрибутів;

- використання інструментів первинного аналізу локальної моделі регіону засобами ГІС, побудова гістограм розподілу подій за регіонами та впродовж часових інтервалів;

- використання потужних інструментів статистичного та кластерного аналізу, механізмів вибору змінних, аналізу та відображення залежностей і створення рівнянь регресії для одного, кількох або усіх регіонів України;

- розрахунок довгострокових і короткострокових прогнозів виникнення кризових ситуацій, статистичних показників розподілу подій на певній території і відображення їх на карті у вигляді діаграм.

Отже, з урахуванням викладеного, можливо зазначити таке.

1. Для боротьби з кризовими явищами соціально-економічного характеру дієвим та ефективним засобом є програмно-цільовий підхід. Програми необхідно розробляти для підвищення рівня та якості життя населення за напрямками: подолання бідності, боротьба з корупцією, зменшення майнової диференціації населення, збільшення середнього класу в суспільстві, впровадження державно-приватного партнерства.

2. Для врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру перспективними складовими механізмів державного управління є заходи з розвитку та впровадження в діяльність органів влади соціального діалогу. Це надасть змогу покращити взаємодію органів державної влади з громадськістю під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру.

3. Створення антикризових ситуаційних центрів за надзвичайних обставин та груп моніторингу і врегулювання кризових явищ та ситуацій соціально-економічного характеру в режимі повсякденної діяльності надасть змогу здійснювати взаємодію між органами місцевої влади та силами охорони правопорядку під час виникнення кризових явищ та ситуацій соціально-економічного характеру.

4. Державні механізми врегулювання соціальних конфліктів повинні враховувати сучасні плебсологічні вчення. З цією метою держава має активно використовувати організаційні, економічні, правові та ідеологічні заходи. Це передбачає впровадження спеціальних методик комплексного планування і прогнозування. Відповідно до принципів плебсології, застосування сили правоохоронцями під час припинення суспільних заворушень має бути зведене до необхідного мінімуму.

5. Найважливішою умовою запобігання кризовим явищам є своєчасний аналіз і розпізнавання ситуації, передуючої соціальним виступам. Для повноцінного аналізу слід розглядати статистику і тенденції розвитку соціально-економічних кризових явищ з прив'язуванням до географічної складової цих подій, тобто з прив'язуванням до карти. Такий підхід характеризується додатковою наочністю і часто дозволяє за допомогою простого візуального аналізу знаходити закономірності. Поєднати можливості карти і бази даних можна за допомогою технології геоінформаційних систем.

6. Подальші напрямки розвитку наведеної тематики будуть спрямовані на вдосконалення та практичну апробацію перспективних складових державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

#### **Література:**

1. *Белай С. В.* Прогнозирование кризисных ситуаций в современном обществе с помощью использования инновационных информационных технологий / С. В. Белай // PolitBook. Информационные технологии и политика / НИИ общественных и политических наук. – Россия, Чувашская Республика, г. Чебоксары : Типограф. ИП Сорокина А.В. “Новое время”, 2013. – № 2. – С. 132–141.

2. *Белай С. В.* Розроблення комплексного державного механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення / С. В. Белай // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. – Серія: Державне управління. – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2013. – № 3 (43). – С. 57–61.

3. *Белай С. В.* Теоретическое обоснование механизма поиска в электронных средствах массовой информации, блогах и социальных сетях признаков возникновения кризисных явлений (ситуаций) в современном обществе / С. В. Белай // Власть и общество (история, теория, практика). – Тбилиси : Ассоциация открытой дипломатии, 2014. – № 1 (29). – С. 44–56.

4. *Белай С. В.* Регулирование кризисных явлений социально-экономического характера: разработка координационного механизма взаимодействия органов государственной власти с общественностью / С. В. Белай // Социум и власть. – Челябинск : Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2014. – № 2 (46). – С. 68–75.

5. Обґрунтування механізмів взаємодії та порядку сумісних дій органів державної влади, місцевого самоврядування з силами охорони правопорядку в умовах виникнення кризових ситуацій соціального характеру [Текст] : звіт науково-дослідної роботи : шифр “Социум” (заключ.) / кер. Кириченко І. О.; викон. : Белай С. В. [та ін.]. – Х. : Академія ВВ МВС України, 2012. – 224 с.

6. Обґрунтування методологічних підходів прогнозування кризових явищ в українському суспільстві шляхом використання інструментів геопросторового та статистичного аналізу : звіт науково-дослідної роботи : шифр “Аналітика” (заключ.) / кер. С. В. Белай; викон. : Лісцин В. Е. [та ін.]. – Х. : Національна академія НГ України, 2014. – 159 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 004.91**

**М. Г. Ватковська,**

*к.філос.н., проректор Дніпропетровського обл. ін-ту післядипломної пед. освіти,  
докторант кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ,  
м. Дніпропетровськ*

## **ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ЯК ЕТАП МОДЕРНІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

*Проведено аналіз особливостей формування інформаційної системи управління освітою в Україні. Наголошено на тому, що інформаційна система управління освітою передбачає не лише інший принцип взаємодії усіх суб'єктів освітнього процесу, але й іншу модель системи державного управління.*

**Ключові слова:** інформатизація, інформаційна система, модернізація, управління, освіта.

**M. G. Vatkovska,**

*Vice-Rector of Dnipropetrovsk Regional Institute of Postgraduate Pedagogical Education,  
Doctoral student of informational technologies and informational systems of DRIPA NAPA, PhD  
in Philosophy, Dnipropetrovsk.*

## **FORMATION OF EDUCATION MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM AS A STAGE OF MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION INFORMATION SUPPORT IN THE BRANCH OF EDUCATION IN UKRAINE**

*Author conducted analysis of the formation of management information system of education in Ukraine. It is stressed that education management information system provides not only a principle of interaction between all actors of the educational process, but a different model of public administration.*

**Key words:** informatization, information system, modernization, management, education.

Реалії сьогодення висувають перед державним управлінням нові вимоги, одна з яких – відповідність викликам інформаційного суспільства. У сучасному світі є нагальна потреба у створенні системи освіти, яка б сприяла самореалізації особистості та її адаптації до швидкозмінного життя. Удосконалення інформаційної системи є найважливішим фактором підвищення ефективності процесу управління у наш час. Різні галузі державного управління функціонують в умовах високої динамічності соціальних процесів, тому сучасні інформаційно-комунікаційні технології мають стати невід'ємним інструментом управлінської діяльності на всіх рівнях. “Сучасні концепції управління розглядаються з позицій застосування засобів інформаційного забезпечення” [1, с. 23].

Система українського державного управління має орієнтуватися на досягнення зарубіжних країн у сфері використання сучасних інформаційно-комунікаційних

технологій. Необхідна розробка нових механізмів державного впливу на соціальні процеси, що не може бути здійснено без подальшого впровадження інформаційних систем управління (далі – ІСУ) в різні галузі та рівні управління.

Одна з найбільш актуальних проблем цього напрямку – нерівномірність розвитку, поширення та впровадження ІСУ в державне управління в Україні. Так, маємо функціонуючі ІСУ в окремих галузях державного управління, зокрема: у Міністерстві фінансів (автоматизована інформаційна система), автоматизована система Державного казначейства, інформаційно-аналітична система податкової служби тощо. Утім, в освітню галузь ІСУ входять як експеримент, хоча саме для цієї галузі інформатизація має особливе значення. “Інформатизація освіти – це без перебільшення справжня революція в освіті, оскільки функціонування освітньої галузі спрямоване не просто на формування носія знань, а насамперед, творчої особистості, яка вмє застосовувати набуті знання і вміння, працювати з інформаційними ресурсами для успішної діяльності у будь-якій сфері суспільного життя, власне – для інноваційного розвитку суспільства” [9].

Сьогодні інформаційна система управління освітою (далі ІСУО) – один з основних напрямків модернізації системи інформаційного забезпечення державного управління у галузі освіти України. Це стосується виключно всіх ланок управління – від школи до міністерства. “Всім відомо як школи втомилися заповнювати бланки статистичної звітності. Звіт про початок навчального року ... готується кілька місяців. Як підсумок уся статистика по країні з даними за вересень готова у грудні. У той час як єдина автоматизована система виконає цю роботу за кілька днів. Достатньо лише завдати визначені параметри пошуку” [10, с. 12]. Як етап модернізації, інноваційний проект ІСУО передбачає не лише іншу модель системи управління, але й інший принцип взаємодії усіх суб’єктів (починаючи від МОН України, закінчуючи громадськістю та іншими соціальними інститутами). Отже, аналіз особливостей формування ІСУО в Україні є актуальним та своєчасним.

Спеціальних досліджень за тематикою цієї статті не проводилося. Разом із тим ця розробка спирається на праці І. Бажина [1], Л. Даниленко [2], М. Дарманського [3], М. Каранфілова [4], нормативно-правові акти [7-8; 11–15] та безпосередньо на Концепцію впровадження ІСУО [5-6].

Мета статті полягає в аналізі особливостей формування інформаційної системи управління освітою як етапу модернізації системи інформаційного забезпечення державного управління у галузі освіти України.

У цілому під інформаційним простором державного управління слід розуміти сукупність інформаційної бази даних і способи її організації, необхідні для прийняття управлінських рішень, аналізу, контролю і регулювання фінансово-господарської діяльності державного управління. Комплексна автоматизація передбачає створення єдиного інформаційного простору державного управління, в якому співробітники і керівництво зможуть взаємодіяти, керуючись єдиними правилами надання і обробки інформації як у паперовому так і електронному вигляді.

Визначенням “інформаційна система управління” позначається комплекс процедур і методів, які спрямовані на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття різноманітних рішень.

Розробка інформаційних систем управління виходить з того, що традиційна теорія, в межах якої державне управління постає як стабільна система з чіткими функціями і обов'язками державних службовців, підвищення ефективності роботи яких пов'язане з вдосконаленням різноманітних (вертикальних та горизонтальних) взаємозв'язків між органами державного управління, громадянами тощо.

”У державному управлінні можна вирізнити такі типи інформаційних систем (далі ІС): за рівнем або сферою діяльності – державні, територіальні (регіональні), галузеві; за рівнем автоматизації процесів управління – інформаційно-керівні; за ступенем централізації оброблення інформації – децентралізовані; за ступенем інтеграції функцій – багаторівневі з інтеграцією за рівнями державного управління” [16, с. 51].

На рівні розробки і впровадження ІС до державного управління дуже важливо розробити принципи їх впровадження, які виникають з потреб практики. До найзагальніших принципів впровадження ІС відносять:

- принцип системності, яким передбачено комплексне вивчення сфери, до якої впроваджується інформаційна система та виявлення різноманітних зв'язків, які забезпечують цілісність всієї системи;
- принцип інтегрованості, яким передбачено поєднання складових системи та їх зведення з користувачами в процесі прийняття управлінських рішень;
- принцип автоматизації інформаційних потоків, яким передбачено використання інформаційно-комунікативних технологій на усіх стадіях проходження інформації (від моменту її реєстрації до прийняття рішення).

Щодо принципів побудови інформаційної системи управління освітою то тут доцільно виокремити принципи ієрархічності та діалогічності. Сутність запропонованих принципів. Ієрархічна побудова системи управління підвищує її ефективність, внаслідок впорядкування взаємодії підсистем за вертикаллю управління. Використання принципу ієрархічності дозволяє упорядковувати інформаційні потоки за вертикаллю управління та уникнути необ'єктивних оцінок якості освіти. Принцип діалогічності спрямований на активацію взаємодії суб'єктів освіти за вертикаллю управління [17].

Таким чином, впровадження інформаційної системи управління освітою (далі ІСУО) в Україні обумовлено такими потребами управління:

- реалізації інформаційних потоків у сфері управління освітою;
- потребою в аналізі управлінських рішень та процесів їх прийняття;
- потребою в побудові мережевих (електронних) моделей управління в галузі освіти, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень [4].

Інформаційна система управління освітою – це структурована, логічно завершена адміністративно-управлінська система, що складається з елементів-ланок (підсистем), завдання функціонування яких об'єднані внутрішніми цілями і взаємопов'язані в єдиному процесі управління освітніми структурами [6].

Впровадження ІСУО в Україні здійснюються на основі наступної нормативно-правової бази [11-12; 18]. Проект “Інформаційна система управління освітою” [5] передбачає створення єдиної інформаційно – комунікаційної системи управління освітою, яка буде узгоджено працювати із уже існуючими адміністративно-

територіальними закладами управління освітою, забезпечить отримання даних щодо загальноосвітніх навчальних закладів, отримувачів та надавачів освітніх послуг; забезпечить наповнення Єдиної державної електронної бази з питань освіти в частині, що стосується загальної середньої освіти; удосконалить механізми формування державної статистичної звітності; забезпечить підготовку даних на отримання випускниками документів про базову та повну загальну середню освіту, а також створення електронного варіанту документів про базову та повну загальну середню освіту, подання абітурієнтами електронних заяв до вищих навчальних закладів; створення загальнодержавного інформаційного управлінського електронного середовища в розрізі загальної середньої освіти [18].

ІСУО призначена для обслуговування адміністративно-управлінських процесів в системі освіти з використанням інформаційно – комунікаційних технологій, умови для широкого впровадження інформаційних технологій до використання освітянами (директорами, заступниками директорів, вчителями, методистами) електронного управлінського освітнього ресурсу “Україна. Інформаційна система управління освітою” [5].

До програмного комплексу “КУРС: Освіта” належать такі ключові складові: комп’ютерна програма “КУРС: Школа” та її сателіти “Курс: Школа +” та “Курс: Сайт” [7]; “КУРС: Дошкілля” [8]; портал ІСУО [5] та портал “Мої знання”.

Для поглибленого розуміння управлінського аспекту ІСУО необхідно акцентувати на тому, як функціонує програма “КУРС: Школа”. Ця програма дозволяє автоматизувати і якісно управляти навчальним процесом, генерує обов’язкові форми звітності ЗНЗ-1 і 83-РВК, затверджені наказом Міністерства Освіти і Науки України [13-14] та форму статистичної звітності 77-РВК, затверджену наказом Держкомстату [15] і пересилає їх електронні версії згідно підпорядкованості. Програма “КУРС: Школа” може працювати у двох режимах: з доступом і без доступу до мережі Інтернет.

Програма “КУРС: Школа” здатна враховувати відомості про інфраструктуру школи (корпуси, поверхи, кабінети та класні кімнати), адміністрацію школи, викладацький склад, учнів, їх батьків та піклувальників, санітарних норм, навчальний план школи, відомості про класи, їх кількість, про розпорядок роботи школи на тиждень, місяць, рік. За допомогою цієї програми проводиться планування навчального процесу, створюється організаційна документація школи, що і визначає роботу адміністрації школи та всіх учасників навчально-виховного процесу школи. Наслідком використання програми “КУРС: Школа” є покращення ефективності роботи школи. Також, повторимо, що з позиції управління освітнім процесом дуже важливим є те, що ця програма дозволяє автоматично складати обов’язкові шкільні звіти ЗНЗ-1, 77-РВК та 83-РВК, про які мова вже йшла раніше.

Система базується на основних вкладках, до яких належать: списки, навчальні плани, навантаження. Кожна закладка має вигляд таблиці з даними. Кожен користувач системи має свою особисту роль, яка надає йому певні права. Говорячи про роль програми “КУРС: Школа” з позиції управління, то тут треба відзначити, що цей контент змінює уявлення про роль керівника у сфері освіти як такого, починаючи від керівництва школи. Так, користуючись програмою, директор школи має змогу, задаючи параметри системі, створювати різноманітні звіти в

автоматичному режимі. Це забезпечується за рахунок того, що програма працює з особистими даними кожного учасника-суб'єкта навчально-виховного процесу, узагальнює їх. Так, наприклад, завдавши певні параметри пошуку, директор школи має змогу відфільтрувати всіх викладачів за певним віковим, професійним контингентом. У свою чергу районні відділи освіти можуть зробити це на своєму, районному рівні. Крім того, запровадження такої моделі управління, спрощує процедуру прийняття освітянських звітів на місцевому, районному та обласному рівнях.

Таким чином, до основних принципів функціонування програми “КУРС: Школа” належать:

- принцип розширення функціональних можливостей системи, з урахуванням як побажань навчальних закладів, так і рівня управлінської системи;
- принцип гнучкості системи програми до індивідуальних потреб освітніх установ;
- принцип адаптивності та простоти в експлуатації, програма не вимагає спеціальної підготовки та вміння працювати зі складними програмно-апаратними засобами. Завдяки зрозумілому та простому інтерфейсу навчання користувачів здійснюється в короткі терміни.

Комп'ютерна програма “КУРС: Школа” пов'язана з порталом ІСУО. ІСУО це програмний комплекс, який приймає і консолідує дані із загальноосвітніх навчальних закладів, генерує обов'язкові форми звітності, затверджені діючим законодавством, і пересилає їх електронні версії згідно підпорядкованості. Дозволяє здійснювати пошук інформації. Так з головної електронної сторінки ІСУО є можливість відслідковувати кількість шкіл, які підключені до цієї системи. Крім того, цю інформацію можна отримати у деталізованому вигляді – за кількістю підключених до системи користувачів по кожному місту та окремому регіону певної області. Це полегшує вибірку необхідних даних і складання різноманітних звітів. Портал ІСУО має надійні алгоритми захисту інформації від несанкціонованого використання. Кожен регіон України має власне доменне ім'я і, відповідно, власну систему управління освітою регіону, склад якої може доповнюватися і нарощуватися в залежності від завдань і потреб. Одночасно вирішується проблема забезпечення органів управління освітою повною оперативною та достовірною інформацією про діяльність навчальних закладів, що дає можливість здійснювати освітній менеджмент на більш високому рівні, ефективніше планувати витрати бюджетів всіх рівнів в рамках реалізації освітянських програм, раціонально та обґрунтовано корегувати напрями для подальшого розвитку освіти як окремих регіонів, так і держави в цілому, а з іншого боку – забезпечувати відповідний рівень контролю за діяльністю навчальних закладів [5].

На порталі ІСУО відображається інформація з курсу “Школа” та “Дошкілля” в узагальненому вигляді. Маючи права адміністратора, ми можемо завдавати певну систему пошуку інформації, через встановлені фільтри за параметрами пошуку: загальноосвітні навчальні заклади (далі – ЗНЗ), персонал ЗНЗ, діти ЗНЗ, дошкільні навчальні заклади (далі – ДНЗ), персонал ДНЗ, діти ДНЗ. Можливості пошуку можуть бути різними, в залежності від адміністративних прав. У цілому можливості регіонального управлінця можна помістити у таблицю.

---



Особливості функціонування пошукової системи ІСУО

<i>Параметри пошуку</i>	<i>Отримана управлінська інформація</i>
ЗНЗ / ДНЗ	<p>Дає змогу відфільтрувати навчальні заклади за різними показниками:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– за категоріями (ступенем, типом)</li> <li>– за формою власності (державна, комунальна, приватна)</li> <li>– за видом, особливими ознаками, типом, кількістю груп (ДНЗ)</li> <li>– за типом місцевості (міська, сільська)</li> <li>– за мовою навчання</li> <li>– за кількістю учнів / вихованців</li> <li>– за кількістю персоналу</li> <li>– за кількістю приміщень</li> </ul>
Персонал ЗНЗ/ ДНЗ	<p>Дає змогу отримати різноманітну інформацію про персонал за наступними показниками:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– за прізвищем, ім'ям, по-батькові</li> <li>– за роком народження</li> <li>– за статевіковим контингентом</li> <li>– за займаною посадою (керівник, педагог, спеціаліст, посада)</li> <li>– за рівнем освіти (ДНЗ)</li> <li>– за кваліфікацією / званням</li> <li>– за стажем роботи</li> </ul>
Діти ЗНЗ / ДНЗ	<p>Дає змогу відфільтрувати інформацію про дитину за такими показниками:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– за прізвищем, ім'ям, по-батькові</li> <li>– за статевіковим контингентом</li> <li>– за роком вступу</li> <li>– за класом / групою навчання</li> <li>– за індивідуальною формою навчання</li> <li>– За мікрорайоном проживання</li> </ul>

Вказані параметри забезпечують роботу відповідних фільтрів. Такий пошук значно зменшує час між заданими параметрами і отриманими даними, змінюючи таким чином, саму модель управління.

Запровадження базової моделі ІСУО, що базується на міжнародному досвіді, дозволить інтегрувати вживані в органах управління освітою інформаційні системи та забезпечить базу для майбутнього розвитку єдиної інформаційної системи управління освітою в Україні, сприятиме поширенню її меж на позашкільну освіту.

У цілому завдання розробників інформаційних систем управління орієнтовані на оптимізацію роботи найбільш складних ділянок щодо збору, обробки та аналізу управлінської інформації. Саме тому наслідком повномасштабного впровадження ІСУО в Україні можуть стати зміни до управління фінансовою системою освіти, зміни системи контролю якості освіти, в системі моніторингу фахової підготовки вчителів / викладачів, зміни у процесі забезпечення (матеріального та технічного) усіх ЗНЗ.

Таким чином, проведений аналіз особливостей формування ІСУО дає змогу говорити про те, що сьогодні ця система є одним з етапів модернізації

багаторівневої системи управління у галузі освіти України, який характеризується наступними показниками. Створення первинних баз даних установ і закладів освіти, що постійно оновлюються, опрацьовуються, узагальнюються і піднімаються на вищий рівень у межах даної інформаційної системи управління, що спрощує процедуру оброблення статистичної звітності і є основою для створення інформаційного забезпечення на кожному з рівнів управління. ІСУО сприяє формуванню єдиного стандарту прийняття звітної інформації, де управлінець виконує роль модератора, позбавляючись при цьому певних владних повноважень. ІСУО виступає як узагальнена управлінська система, яка змінює усю вертикаль процесу управління, в межах якої утворюється єдиний інформаційно-освітній простір, основна мета існування якого – змінити модель управління. Подальшого дослідження з позиції державного управління потребують інші складові програмного комплексу “КУРС: Освіта”.

#### **Література:**

1. *Бажин И. И.* Информационные системы менеджмента / Игорь Иванович Бажин. – М. : ГУВШЭ, 2000. – 688 с.
2. *Даниленко Л. І.* Модернізація змісту, форм та методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи / Л. І. Даниленко. – К. : Логос, 1998. – 140 с.
3. *Дарманський М. М.* Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні / М. М. Дарманський. – Хмельницький : Поділля, 2002. – 69 с.
4. *Каранфілов М. С.* Інформаційні системи в державному менеджменті / Микола Сергійович Каранфілов. – Вид. 2-е, без змін. – К. : КНЕУ, 2006. – 456 с.
5. Концепція впровадження ІСУО. Інформаційна система управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://isuo.org/docs>.
6. Концепція впровадження єдиної освітньої мережі в регіоні. Методичний посібник; Інформаційна система управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://isuo.org/docs>
7. Компьютерная программа “КУРС: Школа” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-14/paran7-n7> <http://ekyrs.org>
8. Компьютерная программа “КУРС: Дошкілля” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-14/paran7-n7> <http://dnz.ekyrs.org>
9. *Луговий В. І.* Управління освітою / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
10. *Онищенко О.* В тылу стратегии реформ / О. Онищенко // Человек. – № 39 (185). – 24 октября 2014. – С. 12.
11. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 926/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>.
12. Про запровадження в загальноосвітніх навчальних закладах та органах управління освітою експерименту “ІСУО-2012” у 2012 році [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту від 21.06.2012 р. № 729. – Режим доступу: <https://isuo.org/docs>.
13. Про затвердження форм звітності з питань загальної середньої освіти та інструкцій щодо їх заповнення [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 02.07.2012 р. № 766. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1208-12>.
14. Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 02.07.2012 р. № 766 [Електронний ресурс] [Електронний ресурс] : наказ Міністерства

освіти і науки, молоді та спорту України № 809 від 09.07.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-14/paran7#n7>.

15. Про затвердження форми державного статистичного спостереження N 77-РВК (один раз на рік) “Звіт про кількість дітей шкільного віку” [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету статистики № 317 від 06.08.2010 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-14/paran7\\_n7](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0872-14/paran7_n7) <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-formi-derzhavnogo-statistichnogo-spostere-doc34497.html>.

16. *Сендзюк М. А.* Інформаційні системи в державному управлінні / М. А. Сендзюк. – К. : КНЕУ, 2004. – 339 с.

17. *Ушаков К. М.* Ресурси управління школьною організацією / К. М. Ушаков. – М. : Сентябрь, 2000. – 140 с.

18. Щодо затвердження результатів експерименту з впровадження в загальноосвітніх закладах та органах управління освітою експерименту “ІСУО-2012” [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 29.11.2012 р. № 1345. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/1646>.

*Надійшла до редколегії 22.12.2014 р.*

## **УДК 351.773**

***О. В. Грибко,***

*к. держ. упр, головний спеціаліст відділу організації наукових досліджень ХарПІ НАДУ, м. Харків*

### **СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ОБІГУ НОВИХ ТИПІВ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ**

*Теоретично обґрунтовано механізми державного регулювання продовольчого ринку, необхідність трансформації яких викликана появою НТПХ, а також положення щодо забезпечення біобезпеки, основи якої викладено в Картахенському протоколі (2000 р.), ратифікованому Верховною Радою України.*

**Ключові слова:** нові типи продуктів харчування, генетично модифікований організм, біологічна безпека, Картахенський протокол.

***О. V. Gribko,***

*Main Specialist of Scientific Research Organization Department of KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv*

### **NATIONAL SYSTEM'S OF BIOLOGICAL SAFETY CREATION AS PRIORITY DIRECTION OF NEW TYPES OF FOOD STUFFS' STATE REGULATION**

*The issue is devoted to theoretical substantiation of the government control mechanisms for the food market, transformation of which is caused by emergence of new types of food stuffs (NTFS), also it analyses the provisions of ensuring biological safety based on Cartagena protocol (2000) ratified by Verhovna Rada of Ukraine.*

**Key words:** new types of food stuffs, genetically modified organism, biological safety, Cartagena protocol.

Для України проблема біобезпеки є актуальною у зв'язку з поширенням у сусідніх країнах (Болгарія, РФ, Румунія, Польща) новітніх біотехнологічних розробок і комерційного їх використання, що створює загрозу несанкціонованого їх проникнення на територію України та можливого неконтрольованого розповсюдження.

Проблема ускладнюється ще й тим, що в Україні зроблено лише перші кроки в напрямку створення системи управління якістю продовольства, яка б відповідала основним положенням угод Світової організації торгівлі (СОТ) та Європейського Союзу (ЄС) і мінімізувала конфлікти, пов'язані з появою на митній території країни продовольства сумнівної якості, а також необхідністю обґрунтування підходів до формування цілісної системи державного регулювання якості та обігу нових типів продуктів харчування (далі – НТПХ).

Проблемам біологічної безпеки у контексті обігу НТПХ, зокрема генетично модифікованих організмів (далі – ГМО), присвятили свої праці К. Джеймс, С. Комісаренко, Н. Малиш та ін.

Метою даної статті є розробка заходів із запобігання ризикам у сфері обігу НТПХ.

Україна, як Сторона Картахенського протоколу про біобезпеку (до Конвенції про біорізноманіття), має вжити необхідних та вичерпних заходів для виконання своїх міжнародних зобов'язань, передбачених цим документом. Утім, питання біобезпеки дедалі більше стають справою не лише окремої країни (базовий рівень), але й усіх держав світу через вплив низки чинників:

- глобалізацію та посилення залежності країн у провадженні ефективних заходів з біобезпеки;
- трансферт нових технологій виробництва сільськогосподарської продукції та обробки харчових продуктів;
- розширення територіальних меж у торгівлі харчовою і сільськогосподарською продукцією;
- прийняття правових зобов'язань сторонами відповідних міжнародних угод;
- розширення транскордонних пасажирських перевезень і пересування людей;
- прогрес у галузі зв'язку та спрощення доступу до інформації про біобезпеку на глобальному рівні;
- зростання уваги громадськості до проблем збереження біологічної різноманітності та навколишнього середовища;
- посилення залежності окремих країн від імпорту продовольчих товарів через брак необхідних ресурсів.

У становленні системи біологічної безпеки, в першу чергу, зацікавлені державні установи, що відповідають за конкретні її сектори, проте досить важливу роль у цьому питанні відіграють також промислові підприємства, науково-дослідні інститути, зацікавлені групи фахівців, неурядові громадські організації і громадськість у цілому. Органи виконавчої влади, які несуть відповідальність за сектори, що зазвичай асоціюються з біобезпекою, – безпека харчових продуктів, охорона здоров'я, сільське господарство, лісове господарство, рибний промисел і навколишнє середовище – відіграють основну роль у створенні потужної системи біобезпеки. Проте, залежно від обставин, певну участь у цій роботі можуть брати й інші державні відомства, що відповідають за роботу торгівлі, митниці, транспорту, фінансової системи, підприємств туристичної галузі тощо.

У сучасних умовах значна увага звертається на необхідність застосування системного підходу в забезпеченні біобезпеки. Країнам рекомендується створювати національні системи контролю, з дотриманням відповідних міжнародних стандартів. Об'єднання зусиль в галузі біологічної безпеки в тому ступені, який може бути практично досягнуто, здатне забезпечити істотні переваги як на національному, так і на міжнародному рівнях. Прикладом досягнення помітних результатів в галузі біобезпеки є підвищення точності аналізу ризиків; створення умов для всебічного розгляду напрямів дій урядів; розробка заходів подолання нових хвороб; раціоналізація системи контролю; підвищення готовності спеціальних служб у разі виникнення надзвичайних ситуацій і швидкості їх реагування; формування об'єднаних систем санітарно-епідеміологічного нагляду та відстеження ефективності використання наявних ресурсів [1-2].

Проте сьогодні в Україні чинні державні програми у сфері контролю за якістю продуктів харчування, розвитку сільського господарства, екологічної та природоохоронної діяльності не здатні в процесі розробки, створення, випробування, дослідження, обробки, передачі, обігу, транскордонних переміщень і використання НТПХ, у першу чергу ГМО, повною мірою забезпечити належний рівень захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

Як зазначено у Рішенні Ради національної безпеки та оборони України “Про біологічну безпеку України” від 06.04.2009 р., “проти дія негативному впливу біологічних факторів та біоагрозам ускладнюється недосконалістю відповідної нормативно-правової бази, відсутністю в державі атестованих методик досліджень та системи стандартів у цій сфері тощо. Недостатньо врегульовано питання поводження з генетично модифікованими організмами, державної підтримки генно-інженерних досліджень та наукових і практичних розробок у галузі біологічної і генетичної безпеки, механізми безпечного практичного застосування генетично модифікованих організмів. Уряд фактично не координує роботу центральних органів виконавчої влади та інших органів виконавчої влади в галузі поводження з генетично модифікованими організмами та генно-інженерної діяльності” [5, с. 38].

Подібне відзначав і академік НАН України, секретар відділення біохімії, фізіології і молекулярної біології, член Президії НАН України та директор Інституту біохімії ім. О.В. Палладіна С.В. Комісаренко з приводу стану системи біобезпеки в нашій країні: “Виявляється, на сьогодні в Україні такої загальнодержавної системи не існує. Маємо окрему санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я, існує Державний Комітет ветеринарної медицини, який опікується захворюваннями і, особливо, небезпечними інфекціями серед тварин. Існують санепідслужби в різних відомствах, наприклад, у Міністерства внутрішніх справ, але немає ефективної взаємодії і координації між цими відомствами. Лабораторії, які там існують, володіють різними методами, по-різному оснащені, їхні кадри по-різному підготовлені. Йдеться про те, щоб створити в Україні цілісну систему взаємодії між існуючими лабораторіями із стандартними методами досліджень, аналізу даних та підходів до реагування – певну мережу лабораторій для виявлення біоагроз. Для цього навіть не потрібно великих додаткових коштів, але це дозволило б створити основу для державної системи біобезпеки” [6].

Без існування такої взаємодії Україна не здатна виконати вимог Картахенського протоколу, згідно з яким кожна із сторін має вживати необхідні правові, адміністративні та інших заходи для виконання своїх зобов'язань, передбачених цим документом [3]. Скажімо, в Україні працюють 37 лабораторій. з них 15 – лабораторії Укрметрестстандарта. У середньому лабораторія досліджує на ГМО по 10 зразків продуктів на добу, безпосередньо аналіз займає 2-3 доби [4].

На нашу думку, ключовим елементом системи біобезпеки є оцінка потенційних ризиків та управління ними, оскільки головною метою такої системи є саме попередження ризиків та управління ними з метою збереження життя та здоров'я людей (таблиця).

Таблиця

Перелік заходів із запобігання ризикам у сфері обігу НТПХ

<i>№ з/п</i>	<i>Ризик</i>	<i>Програмні заходи</i>	<i>Виконавці</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Монополізація виробництва насінницького матеріалу ГНК	а) розробка власних ГМ-сортів; б) складання реєстру виробників ГМ-насіння та його оприлюднення (для диверсифікації постачальників)	а) НАН України, УААН; б) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ
2	Поява бур'янів, стійких до хімічних засобів	а) дослідження у сфері захисту рослин; б) розробка дій щодо зменшення/нівелювання загрози	а) Інститут фізіології рослин та генетики НАН України; б) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ
3	Втрата сортового різноманіття та загроза витіснення традиційних рослин	а) встановлення нормативів щодо площ посіву ГМ-культур та визначення зон їх розповсюдження; б) встановлення обов'язкової відповідальності виробника та компанії-розробника за нанесену шкоду	а), б) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ спільно з Мінприроди та Мінагрополітики
4	Зростання вартості виробництва через високі ціни на насіння	а) відмова держави від дотування та пільгового кредитування у разі завищених цін на ГМ-насіння	а) Мінагропром, Мінекономіки
5	Алергічні реакції, поява у людей стійкості до певних видів антибіотиків	а) інформування споживачів щодо можливих наслідків вживання ГМ-продукції; б) забезпечення обов'язкової сертифікації ГМО, призначених для безпосереднього вживання людиною; в) встановлення обов'язкової відповідальності виробника та компанії-розробника за нанесену шкоду	а), б) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ спільно з МОЗ України; в) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ
6	Накопичення гербіцидів у стійких до них рослинах	а) визначення та встановлення граничних норм використання гербіцидів на 1 га ріллі	а) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ спільно з Мінагрополітики

Продовження табл.

1	2	3	4
7	Зниження ефективності використання ГМО через кілька років	а) всебічне вивчення такої можливості; б) розповсюдження інформації про такі властивості ГМ-сортів	а) НАН України, УААН; б) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ
8	Відшкодування збитків фермерам, які вирощують традиційні культури через ГМ-забруднення	а) внесення такого страхового випадку до реєстру державних страхових компаній	а) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ спільно з Мінагрополітики
9	Поява нових фіто-вірусів	а) всебічне вивчення такої можливості; б) розробка дій щодо боротьби із новими фіто-вірусами	а), б) Інститут фізіології рослин та генетики НАН України
10	Враження токсинами комах-не шкідників	а) забезпечення створення "острівців безпеки"	а) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ
11	Потрапляння на ринок непереверених ГМО	а) запровадження обов'язкового обліку і державної реєстрації ГМП, які визнані офіційно дозволеними для ввезення на митну територію України та їх подальшого використання (включаючи реалізацію на внутрішньому ринку)	а) Комітет з питань регулювання якості та обігу НТПХ

Вважаємо за доцільне наголосити, що при виконанні вищезазначених дій необхідно якомога ширше використовувати методи непрямого впливу держави на якість та обіг НТПХ (встановлення стандартів якості, сертифікація, укладання державних контрактів на закупівлю продукції, пільгове кредитування тощо), оскільки встановлення норм, заборон, дозволів, квот на певну діяльність, вимог щодо граничного вмісту певних речовин та маркування продуктів харчування, що належать до методів прямого впливу на об'єкт регулювання, можуть мати низьку результативність через обмеженість їх використання. Особливої уваги з огляду на це, потребує сертифікація продукції, яка стає одним із важливих інструментів гарантування якості продукції та нормою торговельних відносин будь-якого рівня. Якщо на стадії запровадження сертифікації в її проведенні були зацікавлені лише виробник і споживач, нині до розв'язання проблем сертифікації залучені також держава, науково-технічні та науково-дослідні установи й міжнародні організації.

Сьогодні на центральному рівні безпосередньо до державного регулювання якості та обігу НТПХ залучені 4 міністерства, 4 комітети Верховної Ради України, 3 інші центральні органи виконавчої влади та комісія з питань біобезпеки при РНБО. Причому переважного права приймати остаточне рішення не має жодна із зазначених інституцій. Тому потреба у створенні окремого органу державного управління – Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ – є

об'єктивною необхідністю і відповідає сучасним тенденціям у сфері контролю за обігом та якістю продовольства на світовому ринку (рисунок).

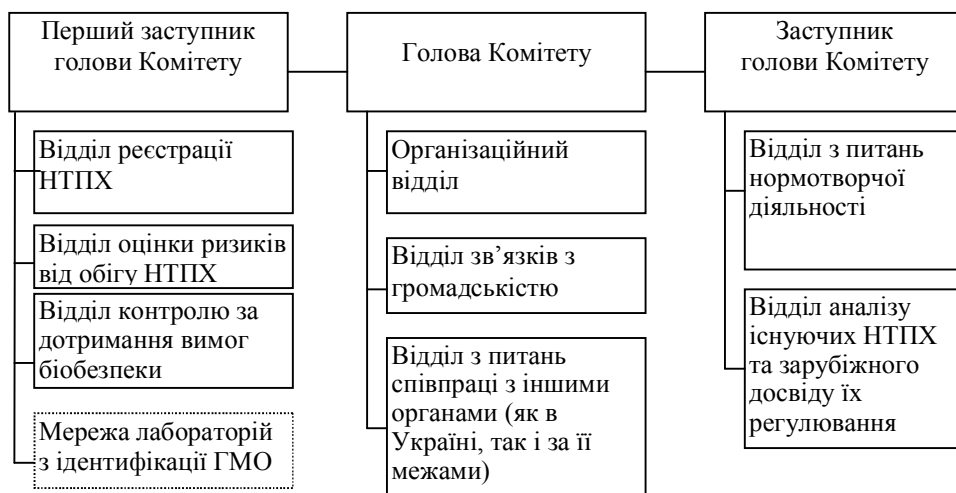


Рисунок. Структура Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ

Основними завданнями Комітету мають бути:

- забезпечення контролю та моніторингу за обігом НТПХ та ГМО;
- підготовка проектів нормативних актів та державних цільових програм у галузі генно-інженерної діяльності та обігу НТПХ;
- співпраця з іншими органами державної влади (у т.ч. зарубіжними) та міжнародними агенціями у сфері регулювання якості та обігу НТПХ;
- оцінка ризиків від обігу НТПХ;
- забезпечення реєстрації ГМО та ГМП, дотримання щодо них прав інтелектуальної власності;
- просвіта та інформування громадськості з питань якості та обігу НТПХ.

Варто зауважити, що задля недопущення розростання організаційного апарату, Комітет пропонується створити на базі існуючої Комісії з біобезпеки та біологічного захисту при РНБО України із залученням тих спеціалістів, які займаються цією проблематикою у відповідних міністерствах. Для забезпечення недублювання функцій державних органів, ті функції, які буде покладено на Комітет у встановленому порядку вилучити із кола компетенції відповідних міністерств (наприклад, реєстрацію ГМО та НТПХ проводитиме Комітет, а не Міністерство освіти і науки України, контроль за безпекою здійснення робіт при вивільненні ГМО у довкілля також доцільніше доручити Комітету замість Міністерства охорони навколишнього природного середовища України тощо).

Крім того, на підрозділи комітету доцільно покласти низку функцій, які б усунули існуючі прогалини у системі державного регулювання обігу НТПХ та дозволили наблизити державне регулювання обігу НТПХ до європейських та міжнародних стандартів:



– відділ реєстрації НТПХ: надання висновків щодо можливості вивільнення і реєстрації ГМО; здійснення реєстрації ГМО; видання у встановленому законодавством порядку дозволів на ввезення нових ГМО для їх подальшої реєстрації;

– відділ оцінки ризиків: організація (у разі необхідності) проведення обмежених випробувань ГМО, які передують їх реєстрації, через уповноважені установи; розробка критеріїв оцінки ризику латентного впливу ГМО на навколишнє природне середовище; розгляд клопотань про вивільнення ГМО в довілля шляхом експертизи поданих заявником документів із залученням уповноважених установ;

– відділ контролю за дотриманням вимог біобезпеки: організація контролю за безпекою здійснення робіт в галузі генетичної інженерії та при вивільненні ГМО у довілля; розробка та вдосконалення систем контролю за дотриманням правил безпеки провадження генно-інженерної діяльності; забезпечення контролю за безпекою здійснення робіт в галузі генетичної інженерії та при вивільненні ГМО у довілля;

– організаційний відділ: забезпечення роботи Комітету;

– відділ зв'язків з громадськістю: інформування населення про здійснювану в країні генно-інженерну діяльність та заходи, що вживаються для дотримання вимог біобезпеки; забезпечення просвітницької діяльності як щодо властивостей НТПХ, так і стосовно питань, пов'язаних із їхнім обігом в Україні та світі;

– відділ з питань співпраці з іншими органами: сприяння проведенню державної політики в усіх галузях генно-інженерної діяльності з питань безпечного використання ГМО; консультування Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади та представницьких органів, а також установ, які здійснюють генно-інженерну діяльність та громадських організацій з питань безпечного використання ГМО; участь у представленні інтересів України, як Сторони міжнародних договорів; налагодження взаємодії з міжнародними організаціями і національними службами, які здійснюють або контролюють генно-інженерну діяльність; підготовка і укладання міжнародних угод міжвідомчого характеру щодо дотримання вимог біобезпеки;

– відділ з питань нормотворчої діяльності: розробка передбачених Законом “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” нормативно-правових актів з питань генно-інженерної діяльності, пропозиції щодо вдосконалення існуючих нормативних актів, програм та проектів міжнародних угод щодо генно-інженерної діяльності та обігу НТПХ; координація дій центральних органів виконавчої влади та наукових установ в галузі безпечного використання ГМО; участь у розробці процедур, правил, та взаємних зобов'язань щодо нормативно-правового регулювання виникнення суперечок, пов'язаних із біологічною та продовольчою безпекою, що здійснюються під егідою ООН та ЄС; визначення порядку проведення випробувань ГМО у відкритих і закритих системах;

– відділ з аналізу існуючих НТПХ та зарубіжного досвіду: ведення реєстру НТПХ, дозволених в Україні із зазначенням компаній-розробників й основних виробників; здійснення остаточних висновків та прийняття рішень у сфері якості та обігу НТПХ; вирішення питань гармонізації вітчизняного законодавства

відповідно до міжнародних та європейських вимог у частині, яка стосується генно-інженерної діяльності та обігу НТПХ; оцінка перспективи розвитку пріоритетних напрямків генетичної інженерії з метою передбачення потенційного ризику нових технологій;

– мережа лабораторій з ідентифікації ГМО: проведення регулярного моніторингу харчових продуктів на території України, подання звітів про результати моніторингу.

Тобто основною метою створення єдиного уповноваженого органу є вирішення питання відповідальності за прийняття рішень у сферах, які стосуються генно-інженерної діяльності, обігу НТПХ та біобезпеки, тоді як інші центральні органи виконавчої влади залучатимуться у процес державного регулювання якості та обігу НТПХ лише на певних його стадіях.

Враховуючи оцінку експертами сучасного стану біологічної безпеки України та глобальні виклики, пов'язані із пришвидшенням науково-технічного прогресу та бурхливим розвитком біотехнологій, можна стверджувати про існування нагальної потреби у вживанні необхідних економічних, правових, адміністративних та інших заходів для створення належної системи біобезпеки, виконання міжнародних зобов'язань у цій сфері, а також приділення уваги створенню власних НТПХ та розвитку генно-інженерної діяльності в Україні.

#### **Література:**

1. Джеймс К. Глобальний стан біотехнологічних (GM) культур / К. Джеймс // Агроперспектива. – № 6. – 2006. – С. 44–46.
2. Информационная записка ИНФОСАН // Биобезопасность. – № 1. – 2010. – [3 марта 2010 г.].
3. Картахенський протокол (офіційний текст). – К.: К.І.С., 2000. – 124 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.biodiv.org/biosafety/protocol.pdf>.
4. Малиш Н. А. Генетично модифіковані організми в системі продовольчої безпеки України [Електронний ресурс] / Н. А. Малиш // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 118–124. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_2\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_2_21.pdf).
5. Рішення Ради національної безпеки та оборони України “Про біологічну безпеку України” від 06.04.2009 р. // Офіційний вісник України. – № 26. – 2009. – С. 38. – Ст. 862. – [17 квіт.].
- 6 Українське слово – Інтернет газета [Електронний ресурс]. – 2009. – №. 6. – С. 15.– Режим доступу : [www.sugma.org.ua](http://www.sugma.org.ua). – (23 червня 2009 р.).

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

**УДК 502.34**

**Євдокимов В. О.,**

*к.е.н., доц., доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ;*

**В. М. Жук,**

*здобувач, начальник Харківського регіонального управління водних ресурсів, м. Харків*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ  
ВОДОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ ШЛЯХОМ  
ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОГО ПІДХОДУ  
УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ЗА  
БАСЕЙНОВИМ ПРИНЦИПОМ**

*Розглянуто проблему розвитку водогосподарського комплексу України на державному рівні, проаналізовано шляхи впровадження інтегрованого підходу управління водними ресурсами за басейновим принципом.*

**Ключові слова:** водне господарство, водні ресурси, водогосподарський комплекс, басейновий принцип, басейнова збалансованість, водокористування.

**V. O. Ievdokymov,**

*Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv;*

**V. M. Zhuk,**

*Seeker of a PhD degree in Geographic sciences, head of Kharkiv Regional Department of Water Resources, Kharkiv*

**STATE REGULATION OF WATER COMPLEX DEVELOPMENT  
BY IMPLEMENTING AN INTEGRATED APPROACH TO WATER RESOURCE  
MANAGEMENT ACCORDING TO BASIN PRINCIPLE**

*The problem of water complex Ukraine on the state level analyzed ways of implementing an integrated approach for water management basin principle.*

**Key words:** water management, water resources, water complex, basin principle balance basin, water.

Водне господарство є особливою, специфічною галуззю економіки України, тому що його розвиток безпосередньо пов'язаний з процесом забезпечення водою населення та всіх галузей економіки. Особливістю галузі водного господарства є масштабність і зв'язок майже з усіма галузями економіки, що значно впливає на розвиток і розміщення продуктивних сил. Особливо велике значення водного господарства у створенні необхідних соціальних і побутових умов життя населення [1].

При вирішенні питань охорони та передачі водних ресурсів на великі відстані, перерозподілу водних ресурсів в умовах їх дефіциту виникли певні труднощі. Це значною мірою визначило формування водного господарства як галузі, що охоплює сукупність об'єктів, споруд і підприємств, призначенням яких є добування, обробка, регулювання, використання, відтворення водних ресурсів,

відведення використаних вод, а також впровадження заходів щодо запобігання шкідливій дії поверхневих і підземних вод.

Функціонування водного господарства невіддільне від водних ресурсів і водних об'єктів, з якими воно тісно пов'язане. Тут доводиться говорити не лише про водне господарство, а про щось ширше – водогосподарський комплекс. Під цим поняттям розуміється складова національної економіки, що охоплює водні об'єкти з наявними в них водними ресурсами, гідротехнічні споруди, а також діяльність водокористувачів, органів управління та відповідного контролю [2].

На сьогодні водогосподарський комплекс України має суттєві організаційні недоліки. Управляють, фінансують і технічно направляють його різні міністерства, агентства і служби, та комунальні підприємства місцевих органів влади, що вносить певну неузгодженість в питаннях раціонального використання і охорони водних ресурсів та не забезпечує належного порядку у водокористуванні.

Таким чином, стан справ в галузі водного господарства вимагає кардинальних змін у відношенні держави до розвитку водогосподарського комплексу та реформування системи управління водними ресурсами, тому що саме від державного регулювання залежить розвиток даного сектору економіки і в цілому соціально-економічний розвиток країни.

Сучасні дослідження в цьому напрямку здійснюються переважно фахівцями системи водного господарства та меліорації земель. Так, питаннями розвитку водного господарства досліджувались такими фахівцями, як К. Алієв, В. Антоненко, М. Бабич, В. Вишневський, Н. Загорчевна, С. Левківський, В. Лозанський, М. Ромащенко, В. Сташук, А. Яцик. При цьому слід відзначити, що фахівцями з державного управління питання державного регулювання галузі водного господарства ще не досліджувались. Напрацьовані фахівцями теоретичні положення щодо сутності механізму управління водогосподарським комплексом можуть бути використані для з'ясування сутності організаційно-правового забезпечення формування та реалізації управлінських рішень в галузі водного господарства. Науковцями наведено основні особливості функціонування водогосподарських систем, обґрунтовано необхідність охорони та раціонального використання і відтворення водних ресурсів. Крім того, виділено й охарактеризовано дослідження щодо необхідності впровадження європейського підходу інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам функціонування водогосподарського комплексу, багато питань у цій сфері потребують більш детального аналізу, зокрема, питання правового регулювання, інформаційного та кадрового забезпечення формування та реалізації управлінських рішень в системі водного господарства.

Метою статті є аналіз особливостей державного регулювання розвитку водогосподарського комплексу України.

Державне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (у межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) зі здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів

впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціологічної і економічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів.

Система управління водним господарством України ґрунтується на законодавстві в галузі регулювання водних відносин, основним з яких є Водний кодекс України, згідно з яким державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України; обласні і районні ради; сільські, селищні, міські ради; центральні органи виконавчої влади; інші державні органи відповідно до законодавства України.

Найвищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який реалізує державну політику в галузі управління і контролю за використанням та охороною вод і відтворенням водних ресурсів, координує дії всіх виконавчих структур у цій галузі та розмежовує повноваження через затвердження відповідних положень про дані структури.

Повноваження в галузі управління і контролю за використанням та охороною вод надані центральним органам виконавчої влади – це Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція України.

Основним та важливим центральним органом виконавчої влади у сфері розвитку водного господарства є Державне агентство водних ресурсів України, до повноважень якого належить управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, забезпечення потреб населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробка і встановлення режимів роботи водосховищ, проектування, будівництво і експлуатація водогосподарських систем, здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливій дії вод і ліквідацією її наслідків та екологічного оздоровлення поверхневих вод, участь у реалізації державних, цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;

Організації Держводагентства України управляють надпотужним водогосподарським комплексом держави, який включає 63 тис. річок, 1103 водосховища, у т.ч. 172 великих водосховища загальним об'ємом 53 млрд м<sup>3</sup>, 48 тис. ставків із загальним об'ємом 4 млрд м<sup>3</sup>, п'ять великих каналів із загальним об'ємом 10 млрд м<sup>3</sup> води на рік, 5 млн га земель водного фонду, 5,5 млн га меліорованих земель, 45 тис. км міжгосподарських каналів, які забезпечують водою промисловість, сільське господарство та інші галузі [5].

Для виконання вищенаведених функцій і державних завдань розвитку водного господарства структура Держводагентства України із 9 басейнових управлінь водних ресурсів, 16 регіональних і 20 обласних управлінь водних ресурсів, 147 міжрайонних та районних управлінь водного господарства, 5 управлінь експлуатації каналів, 6 державних водогосподарських підприємств, 5 державних проектно-вишукувальних інститутів. Загальна чисельність організацій Держводагентства складає – 32754 чол., у т.ч. інженерно-технічних працівників – 9116 чол.

У сучасних умовах розвитку суспільства все більшого значення набуває комплексне використання водних ресурсів, що базується на принципах інтегрованого управління водними ресурсами. Інтегрований підхід до управління водними ресурсами дозволяє збалансовано управляти та розвивати водні ресурси, враховуючи соціальні, економічні та природоохоронні інтереси. При цьому розглядаються різноманітні, інколи конкуруючі групи і галузі економіки, що використовують і можуть забруднювати воду.

За допомогою інтегрованого підходу координується управління водними ресурсами в різних секторах економіки або зацікавленими групами в різних масштабах – від місцевого до міждержавного рівня. Він вимагає включення в процеси розробки національної політики та законодавчої бази створення більш досконалої системи управління та більш ефективної інституційної та регулюючої структури, необхідної для розробки більш справедливих і стійких рішень. Набір інструментів, таких як соціальна та екологічна оцінка, економічні показники та системи моніторингу, збору і обміну інформацією, повинні підтримувати цей процес [3].

Водною Рамковою Директивою Європейського Союзу 2000/60/ЄС від 23.10.2000 р. передбачено, що основною одиницею управління є басейн водного об'єкта. Як свідчить світова практика, такий інтегрований підхід сприяє максимальному досягненню цілей і завдань охорони та відтворення водних екосистем, забезпечення раціонального використання водних ресурсів.

Упровадження даного підходу управління водними ресурсами є одним з нових і прогресивних напрямків на шляху переходу України до сталого розвитку. Головна роль у вирішенні цього завдання належить реформуванню системи територіального управління в сфері використання і охорони вод та застосуванню нових ефективних інструментів екологічної водної політики.

Хоча ст. 13 Водного кодексу України декларується, що державне управління в галузі використання і охорони вод здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, в сучасних умовах управління водогосподарським комплексом в басейнах річок характеризується наявністю складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій та структур державного управління, що мають переважно галузеву і адміністративно-територіальну (а не басейнову) орієнтацію, неефективний і незбалансований механізм регулювання водних відносин, що зумовлено недосконалістю законодавчої і нормативно-правової бази.

У прийнятому 21.12.2010 р. Верховною Радою України Законі “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” № 2818-VI зазначається, що система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами. Серед основних завдань щодо поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки населення передбачається реформування системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Важливим кроком у сфері переходу до інтегрованого підходу управління водними ресурсами стало прийняття Верховною Радою України Закону України “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 року” від 24.05.2012 р. № 4836-VI, якою передбачається, серед іншого, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів в системі Держводагентства України.

Перехід від адміністративно-територіального до басейнового управління водними ресурсами потребує удосконалення законодавства насамперед в частині встановлення правових норм, спрямованих на практичне запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, таких як: визначення основних термінів, гідрографічне та водогосподарське районування території України, повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування тощо.

Максимально ефективному державному управлінню в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів сприятиме перехід від адміністративно-територіальної до басейнової системи управління водними ресурсами при якій головною одиницею управління буде визначено басейн водного об'єкта. Це передбачено Законом України “Про Основні засади державної екологічної політики до 2020 року”, яким визначено, що “система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами”.

Стратегічна мета реформування управління водним господарством полягає у забезпеченні басейнової збалансованості розвитку водного господарства, охорони вод і відновлення водних ресурсів на основі узгодженості правових засад і управлінських дій суб'єктів водокористування за басейновим принципом, спрямованих на збалансоване водо забезпечення населення і галузей економіки, впровадження перспективних технологічних нормативів використання водних ресурсів, запобігання шкідливої дії вод.

З метою впровадження цих принципів необхідно:

- внести зміни до законодавчих актів та затвердити організаційну схему впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами;
- впровадити використання геоінформаційних систем басейнів річок з веденням кадастрової інформації щодо поверхневих вод, підземних вод, водокористування та результатів моніторингу стану навколишнього природного середовища;
- розробити нормативно-правову та методичну базу сталого функціонування водогосподарських систем та відповідної інфраструктури в басейнах річок.

На даний час склались певні проблеми в належному функціонуванні водогосподарського комплексу. Це пов'язано, по-перше, з економічно неефективним використанням виробничих і трудових ресурсів, а по-друге – із застарілою системою управління водогосподарським комплексом, який характеризується наявністю складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій та структур, що мають

переважно галузеву й адміністративно-територіальну (а не басейнову) орієнтацію, неефективний і незбалансований механізм регулювання водних відносин.

Розв'язати проблему оптимального управління водогосподарським комплексом можливо шляхом системної реалізації державної політики у сфері водного господарства, використання ресурсів держави та регіонів з метою забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства, що дасть можливість підвищити ефективність державного управління водними ресурсами на регіональному рівні [4].

Враховуючи вищевикладене, реалізацію заходів пропонується впровадити шляхом:

- удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства на регіональному рівні;

- впровадження ефективного, обґрунтованого та збалансованого механізму використання, охорони та відтворення водних ресурсів, забезпечення сталого розвитку регіональної системи моніторингу довкілля, і у тому числі водних ресурсів;

- впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі басейнових управлінь водних ресурсів;

- підвищення технологічного рівня водокористування, впровадження маловодних та безводних технологій, розроблення більш раціональних нормативів водокористування, будівництва, реконструкції та модернізації систем водопостачання і водовідведення;

- удосконалення стандартів і нормативів щодо використання водних ресурсів та лімітів забору води і скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та прямого водообліку і технології розподілу води на водогосподарських системах;

- розроблення регіональних програм розвитку водного господарства та регіональних схем комплексного протипаводкового захисту;

- реалізації водо- та енергозберігаючих технологій, які забезпечать підвищення функціонування водогосподарського комплексу.

Виконання вищезазначених заходів надасть можливість:

- задовольнити потребу населення і галузей економіки в якісних водних ресурсах;

- зменшити обсяг споживання та відведення води;

- забезпечити ефективний захист територій та населення від шкідливої дії вод;

- удосконалити галузеву структуру водокористування, насамперед у комунальному господарстві, хімічній промисловості;

- знизити рівень водоемності промислового виробництва;

- підвищити ефективність та забезпечити екологічну безпеку водокористування;

- зменшити залежність вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов;



- забезпечити функціонування меліоративних систем і поліпшити екологічний стан зрошуваних та осушених угідь;
- мінімізувати можливі збитки, що спричиняються шкідливою дією вод;
- удосконалити систему державного управління водними ресурсами.

Здійснення заходів повинно завершуватись їх реалізацією на практиці. На цьому етапі дуже важливим буде їх обговорення на басейнових і міжвідомчих радах із залученням обласних і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та відомств, водокористувачів, наукових закладів та громадських організацій. Така практична взаємодія дасть змогу ще на етапі планування усунути низку непорозумінь методичного і прикладного характеру.

#### **Література:**

1. Водне господарство в Україні / за ред. А. В. Яцика, В. М. Хорєва. – К. : Генеза, 2000. – 456 с.
2. Водогосподарський комплекс у басейні Дніпра : монографія / В. І. Вишневський, В. А. Сташук, А. М. Сакевич. – К. : Інтерпрес ЛТД, 2011. – 188 с.
3. *Вострікова Н. В.* Аналіз стану законодавчої бази щодо інтегрованого управління водними ресурсами в Україні / Н. Вострікова // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – С. 45–50.
4. Закон України “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року” // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1800.
5. *Сташук В.* Сучасний стан та перспективи розвитку управління водними ресурсами України / В. А. Сташук // Водне господарство України. – 2012. – № 5. – С. 5–9.

*Надійшла до редколегії 27.04.2015 р.*

## **УДК 342:351.712**

***В. В. Круглов,***

*к. держ. упр., докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків*

### **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Розкрито основні підходи до поняття публічного адміністрування. Проаналізовано функції державних органів влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють публічне адміністрування в процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства. Визначено особливості функцій публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, держава, приватний бізнес, партнерство, державно-приватне партнерство, соціально-економічна сфера, політика.

*V. V. Kruglov,*

*Professor of Political Science and Philosophy Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv*

## **PUBLIC ADMINISTRATION IN TERMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP**

*The article reviews the main approaches to the notion of public administration. An analysis of functions of the state authority and local bodies that perform public administration when implementing state-private partnership projects has been carried out. The peculiarities of functions of public administration in terms of state-private partnership have been determined.*

**Key words:** public administration, state, private business, partnership, state-private partnership, social and economical sector, policy.

Розвиток відносин власності, еволюція економічних систем різних країн світу поступово приводить до появи необхідності нових підходів до побудови механізмів співіснування публічної влади та громадянського суспільства. В першу чергу зазначена проблематика стосується системи державного управління та всіх її елементів, які пов'язані з наданням державними органами публічних послуг.

Державне управління реалізує владні повноваження шляхом використання організаційної системи структур, які виконують передбачені законодавством функції, здійснюючи процеси адміністративного, правового, економічного та інших регулюючих впливів на об'єкти (суспільство, відносини, діяльність) шляхом відповідних форм реалізації зазначених впливів.

Враховуючи безпосередню дію держави на формування економічної політики, відбувається і переосмислення ролі традиційних методів розвитку секторів, які донедавна вважалися державною монополією. Пошук нових підходів, які передбачають залучення публічних та приватних механізмів впливу на економічну сферу, орієнтація на надання сучасних публічних послуг у розвинених країнах світу виявило себе в концепціях публічного менеджменту, публічного адміністрування, державно-приватного партнерства (ДПП).

Перевантаження владними повноваженнями та контрольними функціями, велика кількість забюрократизованих процедур, змусила уряди багатьох країн змінити акценти в державноуправлінській діяльності на досягнення ефективності роботи публічних органів влади, децентралізацію, мотивування, застосування ринкових методів в управлінні, суспільний контроль.

Поєднання економічних та соціальних інтересів, що виникає в процесі реалізації державно-приватного партнерства, потребує напрацювань та розробки сучасних моделей застосування одного із різновидів соціального управління – публічного адміністрування. Враховуючи, що наукові дискусії вітчизняних вчених щодо понять “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування” продовжуються, а державно-приватне партнерство як правовий інститут законодавчо визначений шляхом прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” в 2010 р., то це ставить відповідні теоретичні та практичні завдання перед наукою “державне управління”.

Дослідженню окремих аспектів державно-приватного партнерства присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як В. Варнавський, М. Віллісов,

Д. Делмон, І. Спасибо-Фатєєва, М. Щегорцов та ін. Теоретичні та практичні проблеми публічного адміністрування знайшли своє відображення у дослідженнях В. Авер'янова, М. Беньо, В. Малтновського, Н. Мельтюхової, В. Мартиненка та ін. Але слід зазначити, що питання реалізації публічного адміністрування в механізмах взаємодії органів державної влади та приватних партнерів потребує подальших досліджень як в теоретичному так і в прикладному аспекті.

Мета дослідження полягає в поглибленні науково-теоретичних засад адаптації моделей публічного адміністрування в процесі державно-приватного партнерства з точки зору сучасних наукових підходів.

Розглядаючи управлінську діяльність як явище, слід визначити, що вона спрямована на досягнення суспільно важливих завдань та пов'язана з наданням значної кількості послуг. Причому вимоги до органів управління з боку приватного сектору та інвесторів щодо якості послуг постійно зростають. Але перевантаження регулюючими функціями, бюрократичні дозвільні процедури, які присутні в адміністративно-правовій сфері державних органів, заважають вирішувати вищепераховані завдання. Дискусія щодо розробки механізмів “ефективного врядування” (“good governance”) триває, залишаючись досить актуальною. Аналіз системи органів, які функціонально задіяні в процесах державного управління, показує, що в першу чергу законодавчо визначені суб'єкти виконують завдання направлені на досягнення публічних цілей та реалізують суспільні інтереси.

Реалізація суспільних (публічних) інтересів суб'єктами владних повноважень вимагає формування державної або суспільної волі у формі правового рішення, направлено на об'єкт управління, який зобов'язаний виконувати встановлені правила. Таким чином, суб'єктом регулюються поведінка об'єкта в необхідних межах, що зумовлене вираженням публічного інтересу та здійсненням владних повноважень, в процесі чого доцільним є поєднання та узгодження приватних і публічних інтересів [20, с. 101].

Термін “public”, який зустрічається в зарубіжній науковій літературі, перекладається як державний, публічний, громадський, суспільний [9, с. 11–14]. З поняттям “публічний” тісно пов'язані й терміни “публічна влада” та “публічна адміністрація”. Публічна влада в Україні реалізується у формі державної влади та влади місцевого самоврядування (муніципальна влада) [21, с. 39], які розмежовані Конституцією України (ч. 1 ст. 5) [11].

В європейському праві поняття “публічна адміністрація” розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері виключно в інтересах суспільства. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб, в разі виконання ними повноважень офіційних органів [17, с. 41; 2, с. 14].

Словник термінів і понять з державного управління визначає публічну адміністрацію як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [12, с. 168–169]. В. Авер'янов публічну адміністрацію розглядає як сукупність органів виконавчої влади та органів

самоврядування, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117].

Більшість дослідників проблематики публічного адміністрування, вказують, що воно є частиною ширшого поняття – управління, зміст якого визначається як певна дія для досягнення конкретної мети [14, с. 9]. Підхід до розуміння змісту адміністрування з точки зору теорії управління є розповсюдженим. Такий погляд акцентує увагу на тому, що адміністрування є способами та прийомами, діями прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Зазначені методи з боку державного органу або посадової особи мають безпосередній вплив на волю виконавців шляхом установлення їх обов'язків, норм поведінки та вказівок; в односторонньому порядку впливають на вирішення існуючої проблеми, розв'язання ситуації, що підлягає обов'язковому виконанню; вимагають безспірного виконання розпоряджень і вказівок, встановлюючи за невиконання юридичну відповідальність [3, с. 105]. Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування це різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [4, с. 489].

В. Колпаков визначає зміст публічного адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [10].

Деякі дослідники розглядають поняття “публічне адміністрування” як скоординовані групові дії та взаємодія законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в державних справах, які відіграють значну роль у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; відрізняються від адміністрування у приватному секторі і мають зв'язок із приватними групами та індивідами, що працюють у різних компаніях та громадах [18].

На думку Г. Зінченко, система публічного адміністрування – це організаційні державні структури, працівники яких реалізують необхідні функції, за допомогою комплексу відповідних форм, методів і процедур та прямих і зворотних зв'язків між державою та суспільством [8, с. 46]. Говорячи про систему публічного адміністрування, В. Мартиненко вважає, що остання забезпечує процес здійснення публічного управління шляхом формування та реалізації системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства [13, с. 21].

Багато дослідників висловлюють думку, що публічне адміністрування це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які відповідно до законодавчих чи договірних повноважень забезпечують виконання законів та діють в публічних інтересах [16, с. 28]. Відповідно до іншого визначення, публічне адміністрування – це метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства та реалізацію обраної політики,

яку втілюють відповідно до делегованих повноважень державні службовці у всіх напрямках прояву зазначеної політики [19, с. 388-389].

Як бачимо, різні дослідники наводячи свій погляд на категорію “публічне адміністрування”, переважно сходяться на думці, що це управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб’єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему в цілому шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів, методів і процедур, забезпечуючи таким чином рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі.

Отже, говорячи про державно-приватне партнерство з точки зору норм Закону України “Про державно-приватне партнерство” [5], зрозуміло, що мова йде про співробітництво між державними органами та органами місцевого самоврядування та юридичними чи фізичними особами-підприємцями на основі договору та у встановленому законодавством порядку, що передбачає виконання державних повноважень у системі публічного адміністрування.

Процеси здійснення взаємодії держави в особі уповноважених органів з приватним власником у сфері державно-приватного партнерства, що закріплено юридично, передбачає довгостроковість відносин, спільне фінансування та розподіл ризиків, вимагає відповідних процедур та повноважень з точки зору публічного адміністрування всього циклу по підготовці, розробці та реалізації проектів, які передбачають надання публічних послуг. Державно-приватне партнерство все більше вирішує специфічні соціальні проблеми. Органи влади прагнуть до інтеграції інститутів громадянського суспільства та приватного сектору в розвиток проектів суспільно важливих обслуговуючих проектів (community social service projects) [22, с. 18].

Відповідно до вищенаведених наукових визначень публічного адміністрування, розглянемо організаційно-правові повноваження щодо публічного адміністрування державних органів у сфері державно-приватного партнерства відповідно до норм чинного законодавства.

Діюче вітчизняне законодавство суб’єктами публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства уповноваженими визначає: Кабінет Міністрів України [5-6], Міністерство економічного розвитку й торгівлі України [15] та органи місцевого самоврядування [5; 7]. Розглянемо їхній адміністративно-правовий статус більш детально.

Законом України “Про Кабінет Міністрів України” (ст. 1) визначено, що в системі органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України є вищим органом, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів [6]. Основні повноваження Кабінету Міністрів України визначено ст. 20 вищевказаного Закону України [6], а саме: забезпечення проведення державної економічної політики; здійснення відповідно до закону управління об’єктами державної власності, делегування окремих повноважень щодо управління зазначеними об’єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб’єктам господарювання; сприяння розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та

соціальної спрямованості національної економіки; забезпечення розроблення й виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку; забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку.

Відповідно до ст. 13 Закону України “Про державно-приватне партнерство” [5] Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган, приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об’єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує: формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, оцінки відповідності та стандартизації, управління об’єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства. Одними з основних завдань Мінекономрозвитку є (п. 1) : забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері державно-приватного партнерства [15].

Мінекономрозвитку як уповноважений Кабінетом Міністрів України орган у сфері державно-приватного партнерства, відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України “Про державно-приватне партнерство” має повноваження щодо прийняття рішення про здійснення ДПП щодо об’єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера [5]. Ст. 21 вищевказаного закону дає повноваження Мінекономрозвитку здійснювати контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства Ст.22 Закону України “Про державно-приватне партнерство” детально визначає низку повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства, а саме [5]:

- підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства;
- проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП;
- розроблення концепції та проєктів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання;
- сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП;
- сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;
- проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів із визначення приватного партнера;

- проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної та консультативної роботи;
- участь в організації навчання й підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;
- ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП;
- подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів.

Що стосується повноважень органів місцевого самоврядування в процесі реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства, то ч. 2 ст. 13 Закону України “Про державно-приватне партнерство” визначає, що рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів приймаються місцевими радами. Так як вищеназваний Закон України в ст. 17 зазначає, що укладення договору в рамках ДПП здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства, то щодо об'єктів комунальної власності ці повноваження покладаються на відповідні органи місцевого самоврядування. Що стосується контрольних функцій, то Закон України “Про державно-приватне партнерство” (ст. 21) передбачає, що контроль за виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, здійснюють органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом [5].

Таким чином, вітчизняне законодавство наділяє органи державної влади та місцевого самоврядування значним колом повноважень у сфері публічного адміністрування в процесі реалізації проектів ДПП. Це дає можливість формувати та реалізовувати політику державно-приватного партнерства, проводити моніторинг процесу підготовки та виконання проектів ДПП, здійснювати контрольні функції.

Проаналізувавши особливості публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства, повноваження суб'єктів уповноважених управляти процесами здійснення ДПП, можна визначити, що система публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства шляхом притаманних їй повноважень, засобів та процедур вирішує питання, направлені на регулювання економічної сфери держави, створюючи нормативне поле та умови щодо реалізації суспільно важливих публічних проектів, які характеризуються значними фінансовими, майновими, управлінськими витратами державного та приватного партнерів, довгостроковістю відносин, солідарною відповідальністю і ризиками та має на меті виконання функцій проектування, фінансування, будівництва, відновлення, експлуатації, пошуку й обслуговування у визначених законодавством сферах, що в кінцевому рахунку дає значний соціально-економічний ефект.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку функціональних особливостей публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства на регіональному рівні, враховуючи напрями державної політики щодо децентралізації окремих владних повноважень та делегування останніх на місцевий рівень, що дасть більше можливостей для реалізації значної кількості проектів в регіонах.

**Література:**

1. *Авер'янов В. Б.* Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // *Право України.* – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. *Білозерська Т. О.* Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // *Форум права.* – 2007. – № 2. – С. 11–19.
3. *Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, А. Ю. Гордієнко ; [за ред. А. Ф. Мельник].* – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.]* – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
5. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. №2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
6. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” : від 27.02.2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
7. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
8. *Зинченко Г. П.* Соціологія управління : учебно-метод. комплекс / [Г. П. Зинченко, А. А. Іванова, В. Д. Лысенко, И. И. Рогов]. – Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. – 48 с.
9. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко „Основи”, 2003. – 510 с.
10. *Колпаков В. К.* Адміністративно-правові відносини: поняття і види / В. К. Колпаков [Електронний ресурс] // *Юридичний науковий електронний журнал.* – 2013. – № 1. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf).
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
13. *Мартиненко В. М.* Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління.* – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1. – С. 16–22.
14. *Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування : наук. розробка / уклад. : Н. М. Мельтюхова, Л. В. Набока, Ю. В. Дідок ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової.* – К. : НАДУ, 2011. – 48 с.
15. Постанова Кабінету Міністрів України “Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України” від 20.08.2014 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.
16. *Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. [за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової].* – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 256 с.
17. *Пухтецька А.* “Європейський адміністративний простір” як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // *Юридична Україна.* – 2006. – № 8. – С. 41–45.
18. *Рейни Х. Дж.* Анализ и управление в государственных организациях / Х. Дж. Рейни ; : пер. с англ. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 402 с.
19. *Семенчук Т. Б.* Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // *Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук.-практ. ст.* – Х. : УДАЗТ, 2013. – Вип. 42. – С. 385–390.



20. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського ун-ту. Серія юрид. – 2009. – № 49. – С. 101–105.

21. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. / О. Н. Ярмиш, В. О. Сержогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 531 с.

22. Good Practice Reader: Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy.– RegGov Fast Track Network. Regional Governannce of Sustainable Integrated Neighbourhood Development. – December 2009. – 63 p.

*Надійшла до редколегії 02.04.2015 р.*

## **УДК 351:658.26(477)**

**О. Ю. Стоян,**

*к.е.н., докторант кафедри державного управління Інституту державного управління  
Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв*

### **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ**

*Розглянуто основні підходи до визначення поняття “публічне управління”. Досліджено стан, особливості та тенденції розвитку публічного управління в Україні загалом та у сфері відновлювальної енергетики зокрема. Проаналізовано основні кроки Уряду щодо розвитку публічного управління в досліджуваній сфері. Визначено подальші перспективи розвитку механізмів державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики України в контексті розвитку публічного управління як головної рушійної сили ефективного функціонування системи органів державної влади у сфері відновлювальної енергетики України.*

**Ключові слова:** Відновлювальна енергетика, державне регулювання, публічне управління, механізми державного регулювання, стимулювання розвитку.

**О. Іу. Stoian,**

*Doctoral student of Public Administration Department, Institute of Public Administration of  
Chornomorsk State University named after Petra Mogyly, PhD in Economics, Mykolaiv*

### **PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF RENEWABLE ENERGY OF UKRAINE: THE KEY TRENDS AND WAYS OF FURTHER DEVELOPMENT**

*The main approaches to the definition of the concept of “public administration” are investigated. The condition, features and trends of public administration’s development in Ukraine in general and in the sphere of renewable energy in particular are researched. The basic steps of the government of Ukraine towards the development of public administration in the studied area are analyzed. The further prospects of development of the mechanisms of state regulation in the sphere of renewable energy of Ukraine in the context of development of public administration as the main driving force of effective functioning of the system of public authorities in the field of renewable energy in Ukraine are defined in the article.*

**Key words:** renewable energy, state regulation, public administration, mechanisms of state regulation, promotion of development.

На сучасному етапі розвитку країн світу значущість енергетичної сфери у забезпеченні їх соціально-економічного розвитку істотно зростає. Сфера енергетики посідає в економіці будь-якої країни ключові позиції, має тісний взаємозв'язок з усіма галузями господарства країни. А через виникнення екологічних проблем, скорочення природних запасів традиційних енергоносіїв (нафти, природного газу тощо), зростання цін на них уряди країн у всьому світі все більшу увагу приділяють пошуку й освоєнню нетрадиційних і відновлювальних джерел енергії (далі – ВДЕ). Одним з головних завдань, яке наразі стоїть перед Урядом України, є надійне забезпечення життєдіяльності країни енергетичними ресурсами та ефективне їх використання. Правильно обрана стратегія державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики (далі – ВЕ) як елемента процесу забезпечення енергетичної незалежності, екологічної та економічної безпеки, а також національної безпеки України в цілому, великою мірою сприятиме просуванню реформ у зазначеному процесі і в інших сферах господарської діяльності.

Світовий досвід доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою енергетичною системою. Вагомий внесок у дослідження проблеми ефективності державного управління та регулювання зробили такі зарубіжні й вітчизняні науковці, як О. Амосов, І. Василенко, Д. Вільсон, Н. Гавкалова, Д. Грінвуд, Р. Грегорі, В. Дзюндзюк, П. Круш, Г. Сініок та ін. Вивченню питання сутності та становлення публічного управління присвячено праці вітчизняних (А. Мельника, В. Бакуменка, С. Хамініна, В. Дорофійенка, О. Костусєва, Ю. Кіндзерського, О. Лазора, В. Мартиненка, О. Оболенського, С. Серьогіна, В. Тертички, Ю. Шарова) та зарубіжних (К. Поллітта, П. Друкера, А. Файоля) вчених. Проте подальшого опрацювання потребують питання здійснення ефективного державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики та його вдосконалення, визначення шляхів розвитку публічного управління в досліджуваній сфері.

Враховуючи зростання ролі публічного управління в усіх сферах економіки країни в цілому та в контексті європейської інтеграції, вважаємо за необхідне більш детально дослідити стан, особливості й тенденції розвитку публічного управління в Україні загалом та у сфері відновлювальної енергетики зокрема; визначити шляхи подальшого розвитку публічного управління в досліджуваній сфері.

На думку А. Мельника [1], поняття “публічне управління” зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єкт – громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. Опорою публічного управління є державна влада, якою воно підкріплюється і забезпечується. Г. Букерт наголошує на тому, що “публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законом та громадянським суспільством” [2].

З точки зору К. Поллітта, термін “публічне управління” може мати такі основні значення: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [3, с. 12-13].

Поділяємо точку зору О. Базарної та схилиємось до думки, що публічне управління має відношення до ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [2].

Вирішення виникаючих суперечностей при здійсненні публічного управління стосовно соціально-економічних територіальних комплексів органами державної влади та органами місцевого самоврядування є актуальним завданням розвитку системи публічного управління в Україні, оскільки на сьогодні виникає багато проблем, що пов’язані із перетинанням їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють [4, с. 112].

Тенденції розвитку системи публічного управління у сфері енергетики країни загалом та відновлювальної зокрема зумовлені тими цілями та завданнями, які визначені в ряді ключових нормативно-правових актів національного рівня.

До таких цілей, визначених у Законі України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV і низці інших нормативно-правових актів, віднесені: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, зокрема у сфері охорони здоров’я, забезпечення свободи слова, соціальної політики, захисту прав власності, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв’язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [5].

Значна кількість науковців вважає, що безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань із боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави, забезпечення можливості підвищення якості рівня життя. Це і є ключовою метою публічного управління, успішне досягнення якої великою мірою визначається саме наявністю відповідних ефективних механізмів та методів державного регулювання всіх сфер економіки країни, зокрема такої важливої для забезпечення її соціально-економічного розвитку сфери, як відновлювальна енергетика.

Українською владою було здійснено низку суттєвих кроків для досягнення вищезазначеної мети, зокрема:

– встановлено “зелений” (пільговий) тариф на вироблену з альтернативних джерел енергії електричну енергію; зобов’язання оптового ринку електричної енергії України на законодавчому рівні купувати весь обсяг виробленої електричної енергії з альтернативних джерел енергії; формування державного фонду енергозбереження; податкові та митні пільги; пільгове кредитування; державні субсидії; гарантований доступ до мереж, мережевий пріоритет ВДЕ та обов’язкове придбання електроенергії оптовим постачальником електроенергії було забезпечено державою з 2009 р.;

– затверджено Державну цільову економічну програму енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 рр.;

– 7 червня 2013 р. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України провело перше обговорення проекту Національного плану дій з відновлювальної енергетики до 2020 р. Проект Плану передбачає розподіл енергії, виробленої з відновлювальних джерел, у 2020 р. у таких частках: виробництво електроенергії – 11,5 % від кінцевого обсягу споживання електроенергії; виробництво теплової енергії та енергії для охолодження – 14,1 % від кінцевого обсягу споживання теплоенергії; виробництво енергії/палива в транспортному секторі – 10 % від загального обсягу споживання. 19 вересня 2014 р. відбулась презентація проекту Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 р. у Відні Секретаріату Енергетичного Співтовариства;

– прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Указ Президента України “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” тощо.

Задля забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері енергетики Урядом України здійснюються також такі заходи:

– проводяться громадські обговорення нормативно-правових актів та консультації з громадськістю, зокрема на офіційному веб-сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля України);

– функціонує оновлений склад секції електроенергетики науково-технічної Ради Міністерства енергетики та вугільної промисловості України з метою сприяння ефективності науково-технічної політики в паливно-енергетичному комплексі, для залучення видатних науковців і висококваліфікованих фахівців до обговорення та реалізації найважливіших завдань функціонування, перспективного розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу, до якого зокрема входять (за згодою) представники таких установ та організацій: лабораторії екологічних проблем енергетики Інституту вугільних енерготехнологій НАН України, кандидат технічних наук; Інституту технічної теплофізики НАН України; Інституту загальної енергетики; Інституту вугільних енерготехнологій НАН України; ПАТ “Укргідропроект”; Інституту загальної енергетики НАН України; державного проектно-вишукувального та науково-дослідного інституту “Укренергомережпроект”; НТУУ “Київський політехнічний інститут”; Громадської ради при Міненерговугілля України, ВГО “Асоціація “Укргідроенерго” тощо;

– відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996 та на підставі протоколу Установчих зборів для формування нового складу Громадської ради при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України від 07.08.2014 р., наказу Міненерговугілля України “Про Громадську Раду при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України” від 28.08.2014 р. № 602 для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійсненні громадського контролю за діяльністю Міненерговугілля України, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами законодавчої та виконавчої влади, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики функціонує оновлений склад Громадської ради, до якого зокрема входять представники Всеукраїнської громадської організації “Асоціація Укргідроенерго”, Професійної спілки працівників газових господарств України, асоціації “Український Ядерний Форум”, громадської організації “Дікіс Груп”, Всеукраїнської громадської організації “Український комітет з великих гребель”, Академії енергетики України, Всеукраїнської ради “Українське товариство охорони природи”, журналу ТОВ “Промислова безпека”, Київської міської організації Всеукраїнської громадської організації “Громадянська позиція”, Міжнародної громадської організації “Міжнародний центр перспективних досліджень”, Виконкому Науково-технічної спілки енергетиків та електротехніків України, громадської організації “Об’єднання старійших енергетиків НЕК “Укренерго”, Асоціації виробників та постачальників газового обладнання, Громадської організації “Українське ядерне товариство”, Всеукраїнської громадської організації “Енергетична асоціація України”, Всеукраїнської громадської організації “Академія технологічних наук України”, Українського союзу промисловців і підприємців, Громадської спілки “Асоціація інженерів енергетиків України”, Незалежної галузевої професійної спілки енергетиків України, Всеукраїнської громадської організації “Асоціація правників України”, президії Академії будівництва України, громадської організації “НОВА ЕНЕРГІЯ”, Центрального комітету Профспілки працівників енергетики та електротехнічної промисловості України, Департаменту конкурентоспроможності бізнесу та регуляторної політики Федерації роботодавців України тощо [6].

Проте в останні роки в деяких випадках зазначені кроки при застосуванні на практиці мали вибірковий характер або суто декларативний. Зауважимо також, що цей перелік здійснених кроків не є вичерпним, механізми та засоби реалізації державного регулювання достатньо численні й потребують постійного вдосконалення.

Наразі Україна знаходиться на принципово новому етапі свого розвитку, нагальними завданнями, які стоять перед Урядом, є подолання системної кризи, в якій перебуває країна, а також необхідність системного реформування держави та державного управління, зокрема у частині розширення повноважень громад та громадських об’єднань на місцях та збільшення коштів на реалізацію їх повноважень. У цьому контексті до першочергових пріоритетів державного реформування в цілому та зокрема у такій важливій для забезпечення національної безпеки та енергонезалежності країни сфері, як відновлювальна енергетика, на нашу думку, також слід віднести запровадження дієвих механізмів громадського та правового контролю за діями влади, налагодження такої системи роботи органів

державної влади, за якої кожний громадянин буде мати можливість отримувати інформацію про рішення державних органів та органів місцевого самоврядування. Важливими та необхідними для розвитку ринку здійснюваних змін у сфері публічного управління в досліджуваній сфері енергетики повинні стати саме висока демократичність, технологічність та орієнтованість на якісне задоволення послуг громадян. Обов'язковим елементом розвитку публічного управління у сфері ВЕ має стати рівність прав усіх учасників ринку ВЕ.

Потребують більш чіткого визначення механізми та інструкції надання преференцій компаніям, які працюють на ринку альтернативної енергетики України, забезпечення прозорості всіх етапів надання зазначених преференцій. Чинне законодавство, що регулює ринок альтернативної енергетики, потребує доопрацювання у сфері створення відповідних інструкцій та механізмів стимулювання енергокомпаній, які працюють на альтернативних джерелах енергії.

Необхідною умовою розвитку публічного управління зазначеної сфери також є здійснення постійного дослідження зарубіжної практики зазначеної сфери управління та запровадження тих елементів, які мають позитивні результати впровадження, за умови адаптації їх до національних особливостей.

Для налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами законодавчої та виконавчої влади, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері енергозбереження та з метою подальшого розвитку сфери відновлювальної енергетики доцільним є також залучення до складу Громадської ради при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України представників громадських організацій, що діють у найбільш перспективних сферах відновлювальної енергетики України, представників бізнесу зазначеної сфери.

Головною умовою ефективного державного регулювання розвитку ВЕ України, в контексті розвитку публічного управління у зазначеній сфері, є посилення координації та співпраці між різними органами виконавчої влади, Верховною Радою, європейськими партнерами України та активне залучення громадськості, неурядових організацій та висококваліфікованих фахівців до вдосконалення законодавства у сфері розвитку відновлювальної енергетики та енергетики в цілому, зокрема у частині адаптації українського законодавства до вимог ЄС, а також незауважальність та висвітлення всіх ключових етапів й особливостей процесу надання податкових і митних пільг, державних субсидій ліцензування і тарифоутворення, встановлення “зеленого” тарифу, дозвільних процедур тощо, з метою запобігання дискримінації або виборності у процесі їх надання, забезпечення рівних умов для всіх учасників ринку ВЕ.

Для України використання значного потенціалу відновлювальних джерел енергії є дуже важливим у подоланні залежності країни від імпорту викопного палива, що підтверджується швидким розвитком ВДЕ в країні за останні роки. Залучення до процесу вдосконалення вже існуючих інституцій та інституційного механізму державного регулювання ВЕ в цілому, а також до розробки нормативно-правових актів, що стосуються зазначеної сфери, інститутів громадської підтримки, Громадської ради при Державному агентстві енергоефективності та енергозбереження, представників Української вітроенергетичної асоціації, вітчизняних та зарубіжних інвесторів, усіх державних регулюючих органів

енергетичної сфери, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, представників бізнесових кіл, а враховуючи вступ України до Енергетичного Співтовариства, також представників Європейсько-Українського енергетичного агентства, експертного товариства, провідних аналітичних центрів та дипломатичних місій в Україні, неурядових організацій, Європейської комісії та Світового банку тощо, стане запорукою запровадження концептуально нової системи державного регулювання відновлювальної енергетики України, базисом подальшого розвитку публічного управління в зазначеній сфері.

**Література:**

1. Мельник А. Ф. Державне управління : [підруч.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 583 с.
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління / О. В. Базарна // Вісник Східноукраїнського нац. Ун-ту імені Володимира Даля. – Луганськ, 2012. – Ч. 2, № 1. – С. 59–64.
3. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.
4. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : [навч. посіб.] / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 306 с.
5. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України “Про Громадську Раду при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України” від 28.08.2014 р. № 602 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=244955585&cat\\_id=161329](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=244955585&cat_id=161329).

*Надійшла до редколегії 03.02.2015 р.*

**УДК 336.145**

**М. М. Трещов,**

*к.е.н., доцент кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ,  
помічник-консультант народного депутата України, м. Львів*

**ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО  
ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ**

*Досліджено підходи до трактування поняття “бюджетний федералізм”. Визначено його загальні принципи та особливості. Представлено перспективи впровадження характерних аспектів бюджетного федералізму в процеси трансформації бюджетної та податкової систем України з метою зміцнення власної ресурсної бази територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин держава – місцеве самоврядування.*

**Ключові слова:** бюджетний федералізм, місцеві бюджети, доходи, податки, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток, ресурсне забезпечення, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс.

*M. M. Treschov,*

*Assistant of the People's Deputy of Ukraine, Associate Professor of Organization Management Department, PhD in Economics, LRI NAPA, Lviv*

## **THE PERSPECTIVES OF BUDGET FEDERALISM'S INTRODUCTION IN UKRAINE**

*Approaches to the interpretation of the concept of "fiscal federalism" are researched. Its general principles and features are determined. The prospects of implementing specific aspects of fiscal federalism in the process of transformation of the budget and tax systems Ukraine are proposed.*

**Key words:** budget federalism, local budgets, revenue, taxes, self-local government, socio-economic development, resource supporting, Tax Code, Budget Code.

У період фінансово-економічної кризи та нарощування проблем трансформації систем як центральної, так і регіональної та місцевої влад актуальності набувають питання мобілізації та раціонального використання обмеженого дохідного потенціалу бюджетів.

Органи місцевого самоврядування мають всі можливості надавати локальні публічні послуги ефективніше та з більшою економією коштів, ніж центральна влада. Адже саме вони наближені до громадян та споживачів, що максимізує оперативність рішень щодо доцільності і обсягів надання таких послуг, їх якості та доступності. Надання високоспеціалізованих і загальнодержавних публічних послуг є раціональнішим з боку державних органів влади за рахунок їх стандартизації та ефекту масштабу.

Громадяни, як платники податків, повинні мати найширший доступ до інформації щодо обсягів та напрямків витрачання акумульованих до державного та місцевих бюджетів податків і зборів, що відповідає принципам публічності урядування. Їм належить право виявляти свої уподобання і домагатися певної кількості та якості публічних послуг через механізм впливу на прийняття рішень як центральної влади, так і місцевого самоврядування шляхом виборів до органів управління, контролю за їх діяльністю та створення інституцій громадської ініціативи.

Тому розподіл фінансових ресурсів, які мобілізуються до дохідної частини бюджетів, має забезпечуватися за допомогою бюджетно-податкових важелів, своєчасного розв'язання загальнодержавних і місцевих проблем, раціонального використання ресурсів, оптимізації міжрегіональних зв'язків, соціально-економічного розвитку територій на засадах узгодження інтересів територій-донорів і територій-реципієнтів, тобто стимулювання перших за надання допомоги та стримувати споживацькі настроїв з боку інших.

Хоча в Україні федералізм і набув негативного сприйняття через призму нерозуміння його змісту та правових засад, однак, на нашу думку, вирішення проблем, пов'язаних з розмежуванням фінансових повноважень і відповідальності між рівнями влади на умовах економічної, політичної доцільності й соціальної справедливості найбільш прозоро, ефективно та швидко може вирішуватись в межах бюджетного федералізму.

Вивченням такого багатоаспектного поняття як бюджетний федералізм займались як світила міжнародної наукової площини економіки та державного



управління (Ш. Бланкарт, Р. Вагнер, К. Макконел, Р. Масгрейв, В. Оутс, Г. Роузен, Д. Стігліц, Ч. Тібо, Х. Ціммерманн, Д. Шафриц, А. Шнейдер), так і сучасні українські вчені. Бюджетний федералізм розглядається в працях В. Андрушенка, Ю. Ганушака, М. Деркача, Н. Єрмасової, Ц. Огня, Н. Педченко, О. Сунцової, С. Юрія та інших вітчизняних науковців.

Однак нині ці теоретичні напрацювання ще не вибудовано в цілісну модель фінансово-бюджетних відносин України, що практично унеможлиблює їх практичне застосування в реалізації механізмів реформування бюджетної системи України.

Метою статті є дослідження поняття “бюджетного федералізму”, особливостей і принципів, а також визначення основних перспективних напрямків впровадження характерних його аспектів у процеси трансформації фінансово-бюджетної системи України з метою зміцнення власної ресурсної бази територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин держава – місцеве самоврядування.

У більшості країн світу активно реалізуються заходи щодо запуску процесів децентралізації. Справедливо зазначити, що, в багатьох випадках, у тому числі і в Україні, передача повноважень від центрального уряду на локальний рівень не супроводжується адекватною передачею ресурсів.

Питання залежності українських місцевих бюджетів від рішень центральних органів влади та міжбюджетних трансфертів з державного бюджету загострюється з кожним роком.

Обсяги трансфертів на кінець 2013 р. зменшилися лише на 6,9 %. У цьому скороченні також важливо врахувати показник загального спаду доходів, що ще більше нівелює зростання фінансової самостійності громад.

Скорочення частки власних доходів місцевих бюджетів відбулося вже за умови розширення їх фінансових повноважень від липня 2010 р.

Крім того, у структурному вираженні трансфертна залежність місцевих бюджетів лише на 2,9 % зменшилася за останні 4 роки, а у 2013 р. навіть збільшилася на 2,8 % у порівнянні з 2012 р (див. рисунок).

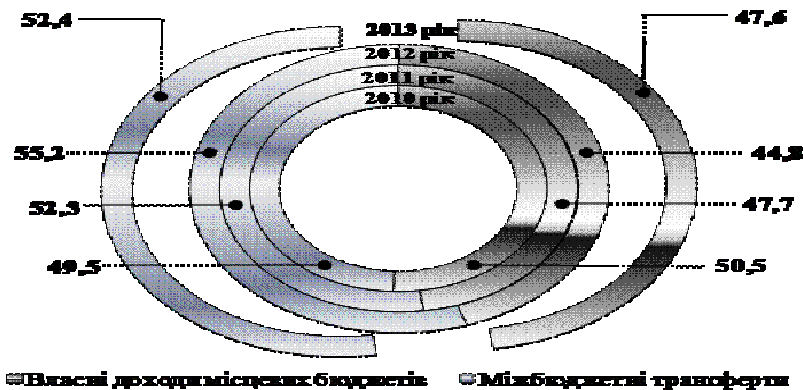


Рисунок. Структура місцевих бюджетів України за трансфертами у 2010 – 2013 рр., %

За таких умов неможливо говорити про організаційну незалежність та фінансову самодостатність місцевого самоврядування. Фактично виключно на державному рівні встановлюються види, ставки та частки податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що мобілізуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Аналогічно визначають й видаткові повноваження місцевого самоврядування, напрями фінансування, перелік публічних послуг та параметри видаткової частини місцевих бюджетів.

Нова бюджетна реформа, яка була впроваджена законами України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 р. № 79-VIII [4] та “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” від 28.12.2014 р. № 71-VIII [5], також зазнала жорсткої критики з боку спеціалістів державного управління та місцевого самоврядування та громадськості. Основним аргументом стало те, що обсяг переданих на місцевий рівень бюджетних повноважень не відповідає додаткового фінансовому ресурсу.

Такий стан речей іде в розріз із заявами Уряду, парламентської більшості та Президента про необхідність децентралізації влади та підвищення ролі місцевого самоврядування в процесі державного урядування, про забезпечення умов для сталого соціально-економічного і культурного розвитку регіонів. Суперечить така модель бюджетно-податкової політики і практикам розвинених країн світу, в тому числі й ЄС, де пріоритетність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення населення публічними послугами є безперечною та безспірною. При цьому на законодавчому та інституційному рівнях місцевому самоврядуванню надано ресурсну незалежність в частині фінансування як власних, так і делегованих державою повноважень.

З одного боку було посилено консолідацію зусиль центральних та місцевих органів влади щодо мобілізації доходів, з іншого – при розширенні видаткових повноважень місцевого самоврядування не надано можливості щодо регулювання ставок податків, та фактично не задіяло механізм майнового оподаткування надавши значні пільги щодо сплати цього податку, що свідчить про централізацію влади в Україні та популізм у прийнятті управлінських рішень в галузі податкової, бюджетної і соціальної політики.

Тому, на нашу думку, найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного самоврядування є запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дозволить створити правові, організаційні і економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами.

Нажаль питання федералізму, зокрема і бюджетного, ставиться в українському суспільстві лише в часи поширення негативних явищ в соціально-економічному становищі держави та часи громадянських потрясінь. Проте, ідеї федералізації України дражнять і суспільство, і вітчизняний політикум через недостатню обізнаність щодо сутності самого феномену федералізму. При цьому більшості навіть не спадає на думку, що своєю успішністю США, Німеччина,

Швейцарія, Австрія, Канада, Австралія та інші федеративні країни багато в чому завдячують власне федеративному устрою, що дозволило урахувати культурні, ментальні, мовні, економічні й політичні відмінності своїх регіонів.

Звернемося до самого поняття “федералізм” (лат. feoduos – об’єднання, союз, спілка) – форма адміністративно-територіальної організації держави, у тому числі і внутрішніх міжурядових відносин, за якої вищі адміністративно-територіальні одиниці мають певну політичну самостійність. Складові частини федерації – це своєрідні державоподібні утворення, які називають її суб’єктами. Вони зберігають самостійність, створюють єдині федеральні державні органи, єдине громадянство та федеральну армію і мають здебільшого аналогічні права з самою федерацією.

З точки зору бюджетної системи науковцями виділяється такий феномен організації міжбюджетних відносин як фіскальний або бюджетний федералізм.

Розвиток ідеї бюджетного федералізму є нерозривним з ідеями бюджетної децентралізації і знайшов своє відображення в працях В. Оутса (“Фіскальний федералізм”, “Політична економія фіскального федералізму”), Р. Масгрейва (“Нариси фіскального федералізму”), Г. Роузена (“Дослідження штатних і локальних публічних фінансів”), У. Шумахера (“Фіскальний федералізм в ФРН”), Ш. Бланкарта (“Аналіз німецького фіскального федералізму”), Б. Фрая і Р. Айхенберга (“Дискусійні питання політико-економічних перспектив федералізму” та “Новий федералізм: ідея”) та інших всевітньо відомих учених.

Більшість вітчизняних вчених і практиків протягом тривалого періоду відкидали ідею можливості застосування концепції бюджетного федералізму в українських реаліях, як до унітарної держави. Проте останні десятиліття світовий досвід свідчить не лише про можливість, а й доцільність використання хоча б частково принципів бюджетного федералізму в унітарних державах. До прикладу, вони широко застосовуються в таких розвинених унітарних країнах, як Швеція, Данія, Франція. З метою уникнення наростання міжрегіональних протиріч розвинені країни ідуть шляхом децентралізації влади, у тому числі й надаючи територіям більш широкі повноваження в галузі бюджету, фінансів, адміністрування податків.

Так, в Іспанії автономний статус одержали Андалусія, Галісія, Каталонія та Країна Басків. В Італії особливий автономний статус мають такі області, як Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Валле Д’Аоста, Фріулі-Венеція-Джулія. У Великій Британії значної самостійності у вирішенні питань місцевого значення досягли не лише Шотландія, а й Уельс і Північна Ірландія.

На тепер у наукових колах досі не узгоджено остаточного трактування поняття бюджетного (фіскального) федералізму. Про різноплановість поглядів на це поняття свідчить набір думок закордонних та вітчизняних учених, які приведено в таблиці.

На основі інформації в таблиці наведено перелік загальних принципів бюджетного федералізму:

- 1) територіальна організація влади має включати центральний, регіональний і місцевий рівні влади;
- 2) єдність бюджетної системи, незважаючи на виділення декількох рівнів бюджетів;

## Трактування поняття “бюджетний федералізм”

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>
Рассел П.	Фіскальний федералізм – трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від тих провінцій, “хто має”, до тих, “хто потребує допомоги”, із метою перерозподілу доходів для забезпечення прийнятних рівнів надання суспільних послуг за більш-менш допустимих умов оподаткування
Оутс У.	Фіскальний федералізм ґрунтується на розумінні того, які функції й інструменти найкращим чином мають використовуватися на центральному, а які – на місцевому рівні публічного управління. [3, с. 54]
Стігліц Джозеф Е.	Фіскальний федералізм – це фінансова взаємодія різних рівнів влади. [7, с. 87]
Макконнелл К. Р. та Брю С. Л.	Фіскальний федералізм – це система трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади. [2, с. 303]
Rosen H. S.	Оптимальний федералізм – це правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями. [11, с. 167]
Якобсон Л. І.	Бюджетний федералізм передбачає частину самостійності не тільки у визначенні потреб у суспільних благах, але й у вишукуванні ресурсів для їх задоволення. [10, с. 97]
Сунцова О. О.	Бюджетний федералізм – це не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Це й певна філософія організації політичних стосунків між різними рівнями влади. Бюджетний федералізм як концепцію покладено в основу міжурядових фінансових відносин у країнах із федеративним державним устроєм. [6, с. 103]
Юрій С. І. та Федосов В. М.	Бюджетний федералізм – це передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів. [8, с. 163]
Андрущенко В. Л. та Кириленко О. П.	Бюджетний федералізм – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної діяльності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності. [1, с. 93]
Єрмасова Н. Б.	Бюджетний федералізм – це політико-економічна категорія взаємовідносин між бюджетами різних рівнів, яка сприяє справедливому розподілу ресурсів, досягненню економічної ефективності в даній державній системі та забезпечення балансу економічних і політичних інтересів у суспільстві. [8]

3) узгодження інтересів центральної влади та органів місцевого самоврядування в частині бюджетно-податкової політики та розмежування видаткових повноважень;

4) закріплення за кожним рівнем влади на законодавчому рівні відповідних видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності;

5) фінансова незалежність кожного рівня влади – законодавче закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень;

6) забезпечення вирівнювання доходів усіх ланок бюджетної системи, як за вертикальним, так і за горизонтальним розподілами, при недопущенні трансферту додаткових або невикористаних доходів до бюджетів вищого рівня;

7) затвердження єдиних для кожного рівня бюджетів прозорих і зрозумілих методів регулювання бюджетної системи;

8) самостійність і рівноправність кожного бюджету, яка перш за все втілюється у самостійності місцевого бюджетного процесу (визначенні напрямів використання бюджетних коштів, податковому регулюванні, контролю за виконанням бюджету з боку виконавчих органів влади тощо).

Вважаємо, що кожен з цих принципів може бути дотриманий в українських реаліях, і проголошений Урядом курс на бюджетну децентралізацію в поєднанні з реформуванням місцевого самоврядування на основі адміністративно-територіальної реформи, що має на меті створення реально самодостатніх територій з дотриманням консенсусу державних і місцевих інтересів, найбільш повного втілення може набути шляхом запровадження моделі бюджетного федералізму, який дає змогу максимально зрівноважити на законодавчому рівні доходні джерела та видаткові повноваження усіх рівнів влади.

Отже, бюджетний федералізм доцільно охарактеризувати, на нашу думку, як законодавчо закріплені відносини центральної влади та органів місцевого самоврядування з приводу розподілу доходних джерел та видаткових повноважень на фінансування публічних послуг на засадах їх найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності та економічності, з обов'язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади.

Тобто бюджетний федералізм спрямований на надання громадянам доступних публічних послуг належної якості за об'єктивну ціну шляхом досягнення раціонального розподілу видаткових повноважень і завжди обмежених доходів бюджету між центральною і місцевою владою з досягненням балансу інтересів споживачів послуг, платників податків, політичних партій, громадських організацій та інших владних інституцій.

Слід зазначити, що для побудови системи бюджетного федералізму вимагається наявність не менше трьох рівнів бюджетної системи. Крім федерального і регіонального рівнів можуть бути декілька рівнів місцевих бюджетів. Як зазначалося вище необхідно збалансувати інтереси центральної влади та місцевого самоврядування в задоволенні базових соціальних, культурних та адміністративних потреб населення. При цьому варто дотримуватися принципу рівноправності регіонів в їх податково-бюджетних взаєминах з центром. Має забезпечуватися ресурсна самостійність усіх рівнів бюджетів, значний вплив територій на формування та реалізацію бюджетно-податкової політики держави, неупередженість у визначенні міжбюджетних трансфертів та дотримання принципу єдності бюджетної системи.

Головними ж проблемними аспектами реалізації політики бюджетного федералізму в українській практиці є надмірна централізація влади, підміна

державницької доцільності дій політиканством і соціальним популізмом з боку політикуму та усіх рівнів влади, недостатня інституційна розвиненість регіональних політичних еліт та обмеженість їх кадрового потенціалу, інертність місцевого самоврядування, його професійна невідповідність та відсутність реальних ініціативних дій щодо розвитку територій, укорінення принципів “реципієнтства” в бюджетній стратегії місцевої влади.

Проведені дослідження поняття “бюджетний федералізм” надало підстави визначити його як закріплені на законодавчому рівні відносини центральної влади та місцевого самоврядування щодо розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень на фінансування надання громадянам публічних послуг на засадах їх якості, доступності, доцільності, найбільшої затребуваності та економічності, з обов’язковим дотриманням принципу фінансової незалежності кожного рівня влади.

Аналіз базових принципів бюджетного федералізму показав, що їх впровадження та дотримання цілком можливе в Україні, адже його метою є надання громадянам публічних послуг за найменшу ціну з дотриманням принципу самостійності кожного рівня влади у веденні бюджетно-податкової політики, досягнення фінансової незалежності як центральної влади, так і місцевого самоврядування.

Тому, можна зробити узагальнюючий висновок про те, що запровадження не лише бюджетної децентралізації, а й найвищого її ступеня – бюджетного федералізму – в українську практику, надасть можливість “зрізати вершини” економічні, політичні, етно-культурні протиріччя між регіонами України, стимулюючи їх до саморозвитку та дозволяючи проводити власну бюджетну політику, що спрямована на задоволення потреб населення в отриманні якісних і доступних публічних послуг.

#### **Література:**

1. Андрущенко В. Л. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91–94.
2. Макконнелл Кембелл Р. Економікс: принципи, проблеми и політика : в 2 т. Т. 2. / Кембелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю – М. : Республика, 2009. – 400 с.
3. Оутс В. Фіскальний федералізм / В. Оутс. – Нью-Йорк, 1972. – С. 115.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
6. Сунцова О. О. Бюджетний федералізм : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
7. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектору / Джозеф Е. Стігліц. – К. : Основи, 2002. – 854 с.
8. Єрмасова Н. Б. Державні та муніципальні фінанси: теорія і практика в Росії та зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Н. Єрмасова. – 2008. – Режим доступу : <http://www.ereading.com>.

9. Юрій С. І. Фінанси : [підруч.] / С.І. Юрій, В.М. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
10. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов : учеб. для ВУЗов / Л. И. Якобсон – М. : Аспект Пресс, 1996. – 319 с.
11. Rosen H. S. Public Finance. / H. S. Rosen – Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

## **УДК 351**

**Ф. В. Узунів,**

*к.е.н., докторант Академії муніципального управління, м. Київ*

### **ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ**

*Проаналізовано основні державні механізми управління та вдосконалення інструментів реалізації державно-приватного партнерства України, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного управління. Проаналізовано основні напрями державного управління в сфері державно-приватного партнерства, розглянуто специфічні особливості галузі. Запропоновано змістовне наповнення економічної, інституційної та управлінської основ ДПП.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, влада, бізнес, взаємодія, економічна модель.

**F. V. Uzunov,**

*Doctoral student of Academy of Municipal Administration, PhD in Economics, Kyiv*

### **FORMING EFFECTIVE TOOL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF UKRAINE**

*The paper analyzes the basic mechanisms of state control and improvement tools for implementation of public-private partnership Ukraine, examined specific features and general functions of government. The basic directions of state administration in the field of public-private partnerships, discussed the specific features of the industry. Proposed substance of economic, institutional and administrative foundation PPP, which requires the use of aggregate instruments specific to each participant: the state, private business and civil society.*

**Key words:** public-private partnership, government, business, cooperation, economic model.

При формуванні ефективного інструментарію управління в системі ДПП необхідно чітко визначити його механізм. Основами ДПП є: з інституційного боку – державна власність, з економічної – взаємодії інституційно різнорідних партнерів, з управлінською – з'єднання механізмів конкуренції та координації.

Координація здійснюється у будь-яких процесах на основі принципу врахування інтересів всіх зацікавлених сторін, котрі повинні лежати в основі функціонування механізму управління ДПП. Принцип поширюється на всіх

учасників ДПП, але домінуючим він є для держави, якій відображає інтереси всього суспільства.

У той же час врахування інтересів усіх зацікавлених сторін не означає необхідності рівномірного розподілу по всіх об'єктах ДПП або включення всіх проблем соціально-економічного розвитку в його сферу. Здійснення координації відбувається на основі обгрунтованого вибору пріоритетів, цілей і завдань ДПП, тобто з використанням принципу селективності.

При реалізації даного принципу необхідно виходити з того, що в системі задоволення потреб населення в суспільних благах існують напрямки, що визначають довгострокові тенденції розвитку суспільства, досягнення їм нових позицій у світовому співтоваристві, що забезпечують отримання синергетичного ефекту. Тому принцип селективності необхідно використовувати в парі з принципом стратегічного цілепокладання.

З подальшим розвитком ринкової економіки вченими-економістами приділяється багато уваги дослідженню інституціональних основ функціонування державно-приватного партнерства. Різноманітним аспектам співпраці влади та бізнес-структур присвячені праці К. Антонової, В. Варнавського, Т. Веблена, Т. Єфименка, Р. Коуза, М. Мейера, Д. Норта, Л. Фабіуса та ін.

Також у цьому напрямку активно працювали вітчизняні вчені О. Амоша, Ю. Вдовенко, В. Дементьєв, А. Гриценко, П. Надолішній, В. Сікора, А Чухно та ін.

Мета статті – аналіз теоретичних основ та сутності функціонування державно-приватного партнерства як інституту взаємодії влади та бізнесу, обгрунтування його ролі у соціально-економічному розвитку держави.

На відміну від механізму координації, механізм конкуренції будується тільки на загальних принципах, властивих даному суспільному явищу, що охоплюють взаємодію інституційно однорідних суб'єктів. Механізм ДПП в частині взаємодії інституційно різнорідних партнерів базується на принципах, специфічних саме для ДПП.

З раніше сформульованих принципів слід звернути увагу на принцип співробітництва потенційних супротивників або опонентів

Крім того, до їх складу, необхідно включити принцип рівноправності учасників – не в юридичному сенсі (що само собою зрозуміло), а в економічному. Інакше кажучи, кожен учасник буде свої взаємини з партнером таким чином, щоб не ущемити його економічні інтереси при реалізації власних. Враховуючи різний характер інтересів бізнесу і держави, який не передбачає неодмінного зниження ефекту для однієї з взаємодіючих сторін (як у випадку конкурентної взаємодії інституційно однорідних суб'єктів), цього можна досягти.

Однак, реалізація принципу рівноправності учасників не відбувається автоматично, як, наприклад, принципу розподілу доходів відповідно до сили конкуруючих бізнес-структур. При відносинах в системі ДПП необхідно свідоме обмеження дії сильних сторін в частині, яка порушує інтереси партнера. Інакше кажучи, необхідно дотримуватися принципу максимізації сукупного ефекту[1].

Теоретично досягти цього можна і для взаємодіючих суб'єктів однієї інституційної природи, але цьому протидіє інституційна “дилема ув'язненого”. Сам



сенс дилеми полягає в наявності однієї і тієї ж мети, тому можна припустити, що у сфері, де реалізуються різні цілі, дія дилеми, якщо і не блокується повністю, то, у всякому разі, згладжується. Це і допускає розгляд питання про максимізації сукупного ефекту для всіх учасників партнерства.

Змістовне наповнення економічної, інституційної та управлінської основ ДПП вимагає застосування сукупності інструментів, специфічних для кожного учасника: держави, приватного бізнесу та громадянського суспільства.

Врегулювання діяльності підприємств і організацій при здійсненні заходів державно-приватного партнерства здійснюється відповідно до законодавства та угод між партнерами.

Очікувані результати:

- запровадження у виробництво продукції, робіт і послуг підприємств комунальної власності сучасних технологій;
- поліпшення екологічного стану адміністративно-територіальних утворень області в результаті зменшення шкідливих викидів в атмосферне середовище, зниження рівня забрудненості земельних і водних ресурсів області;
- ліквідація збитковості комунальних підприємств та забезпечення їх рентабельної роботи;
- створення нових робочих місць;
- збільшення ресурсів місцевих бюджетів за рахунок росту прибутковості підприємств та одержання дивідендів на частки (паї) у статутних фондах спільних підприємств і організацій, заснованих в результаті державно-приватного партнерства.

Автор вважає, що головним обмежувачем в застосуванні механізму ДПП є дефіцит професійних кадрів, здатних забезпечити якісне опрацювання та супроводження проекту.

До недоліків ДПП автор відносить також слабку координацію діяльності органів влади та управління різних рівнів і приватних учасників проектів. Одним із способів подолання цього недоліку, на його думку, є формування експертно-консультаційних рад з розвитку механізму ДПП.

Зауважимо, що це – одне з нечисленних згадок про необхідність використання в механізмі ДПП інститутів громадянського суспільства. Звернемо увагу на те, що в цілому необхідність широкого використання інститутів громадянського суспільства названим автором не ставиться. Тим часом, це є неодмінною вимогою до механізму управління ДПП. Проблема полягає в тому, що ДПП покликане забезпечити ефективне виробництво суспільних товарів, робіт, послуг. Здається само собою зрозумілим, що держава знає, що саме потрібно споживачам. Однак, це не так, держава тільки представляє суспільство в частині реалізації владних функцій, але ніяк не у функції споживання. Тому в механізмі ДПП громадянське суспільство має бути представлено у повному обсязі – представляти інтереси різних суспільних і споживчих груп [2, с. 46].

У той же час держава не повною мірою реалізує свої функції, необхідні для ефективного застосування інструментарію ДПП. Зокрема, досить типовим є відсутність актуалізованих генеральних планів міст, що включають плани селітебні зони, зон відпочинку, схеми транспортних та інженерних комунікацій.

Серйозною проблемою для розвитку ДПП є економічна та інституційна слабкість державної власності.

Споживачі більшості послуг, вироблених в рамках ДПП, є жителів конкретних регіонів. Автором раніше зазначалось, що державна є інституційною базою ДПП. Ні області, ні місцеві утворення не мають достатніх ресурсів для співпраці з приватним сектором в плані виробництва загально державних товарів, робіт, послуг. Г. Боднар стверджує, що державна власність не повною мірою становить основу економічної системи регіону, в той час, як адміністративна реформа передбачає зростання обсягів соціальних повноважень [2, с. 12]. Це призводить до декларативності у їх виконанні і загострення протиріч на регіональному рівні. Цілком природно, що зазначене протиріччя переноситься і на систему ДПП.

Цитований автор вважає, що здійснюючи виробництво і реалізацію суспільних товарів і послуг, регіональні органи влади і управління можуть використовувати такі інструменти, як: зміна статусу підприємства; збільшення державного пакета акцій; позбавлення підприємств ліцензій; примусове розділення підприємств; створення нових підприємств у цілях усунення локальних монополій.

Остання пропозиція представляє, на наш погляд, особливий інтерес. Дійсно, у сфері надання громадських послуг підприємствами житлово-комунальної та соціальної сфер в Україні, як правило, закріпилася монополія організацій, які мають застарілі технології. Їх модернізація найчастіше наштовхується на опір техніко-технологічних й організаційних змін вищого менеджменту та іншого персоналу організацій. Подолання опору змінам на основі традиційних методів у настільки великих сегментах, як ЖКГ та соціальна сфера, вимагає значного часу, матеріальних і фінансових ресурсів. На наш погляд, ефективною формою зниження рівня монополізації в даних сферах є створення змішаних підприємств за участю (у відповідності з чинним законодавством) регіональних органів державного управління.

Слід зазначити, що в процесі реалізації ДПП змінюються функції управління виробництвом суспільних благ. У класичному варіанті держава виступає в якості безпосереднього учасника їх виробництва і в цьому випадку всі функції управління: планування, організація, контроль, регулювання, зосереджуються в двох мало сумісних галузях: на рівні макропроцесів, а також на проектному та виробничому рівнях. Функції розосереджуються в системі вертикальних і горизонтальних зв'язків, і досягнення результату стає зв'язаним з широким спектром інститутів, що здійснюють деякі функції. В системі тривалого відтворення одних і тих же суспільних благ з часом формується досить працездатна структура управління. При високій динаміці потреб складні управлінські структури важко адаптувати. Тому механізм управління виробництвом громадських благ з використанням ДПП радикально змінюється.

За приватним сектором закріплюється функція безпосереднього виробництва суспільних благ при реалізації всіх функцій управління на макрорівні [3, с. 78].

Держава бере на себе функції планування, організації, контролю та регулювання на макро- і мезорівнях, що більшою мірою відповідає його суспільної ролі. Конкретні виробничі проблеми у всьому їх обсязі передаються приватному сектору, більш пристосованому до їх вирішення.

Основні інструменти ДПП, які використовуються державою, зв'язані з реалізацією зазначених функцій управління.

Автором запропоновано у сфері планування державі доцільно використовувати наступні інструменти:

– передплановий моніторинг, що дозволяє виявити необхідність виробництва суспільних благ за найбільш загальними параметрами, відображаючи їх обсяг і структуру;

– стратегії, що визначають загальні принципи взаємодії державних з бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

– план формування інститутів, що забезпечують продуктивне взаємовідносини держави, громадянського суспільства та бізнесу;

– передпроектна документація, що характеризує основні параметри виробництва суспільних товарів і послуг у рамках ДПП;

– переговори з інститутами громадянського суспільства, що відображають інтереси споживачів суспільних благ про реалізацію проектів ДПП

– тристоронні переговори представників органів влади та управління, інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур, що реалізують запропоновані державою проекти;

– проекти ДПП з виробництва суспільних товарів і послуг;

– план виробництва суспільних благ і конкретних проектів ДПП в довго- та середньостроковій перспективі.

Автор вважає, що у сфері організації держава повинна використовувати такі інструменти [4, с. 13]:

– документарна база, що містить зведений перелік розподілу об'єктів і проектів ДПП по профільним міністерствам, відомствам, адміністративно-територіальним утворенням;

– уповноважені органи, спеціально створювані для реалізації проектів ДПП в тих випадках, коли існуючі не мають необхідні повноваження і склад їх повноважень недоцільно розширювати (створення спеціальних органів може відбуватися за функціональним, галузевим або територіальним принципом);

– документарна база, що визначає розподіл системи відповідальності і ризиків учасників проектів ДПП;

– договори з приватними партнерами, реалізують виробничу частину проектів ДПП з урахуванням відповідальності і ризиків;

– договори, угоди державних органів влади і управління з інститутами громадянського суспільства про реалізацію проектів ДПП;

– договори, угоди державних органів влади і управління з некомерційними організаціями дослідного профілю про реалізацію проектів ДПП.

Автором запропоновано у сфері регулювання за результатами контролю застосування наступних інструментів:

– закони, які містять положення, значущі для управління об'єктами та проектами ДПП і відображаються в плановому періоді у відомчих нормативних актах;

– відомчі нормативні акти, що забезпечують максимально можливі рівні прозорості відносин і симетричності інформованого простору в галузі державно-приватного партнерства;

- документарна база, що забезпечує коригування стратегії взаємодії органів державної влади з бізнесом та інститутами громадянського суспільства у сфері ДПП;
- корегований план виробництва суспільних благ і конкретних проектів ДПП в довго- та середньостроковій перспективі.

Бізнес-структури здійснюють управління в рамках ДПП за двома основними аспектами: власне виробничий процес і співпраця з інституційно відмінними від бізнесу структурами держави і громадянського суспільства. У відношенні власне виробничого процесу важко зафіксувати які-небудь особливості, останні виникають у відносинах взаємодії в рамках партнерства і доповнюють традиційний склад інструментів в галузі планування, організації, контролю і регулювання, як функцій управління.

У галузі планування акцент необхідно зробити на стратегічному прогнозуванні та плануванні, використовуючи такі інструменти:

- стратегія участі в ДПП, що містить загальне бачення проблеми і навчаючи бізнес в її вирішенні, перш за все – визначення системи цінностей суспільства і місію бізнес-структури;
- SWOT-аналіз, PEST-аналіз, експертиза динаміки потреб у суспільних товарах і послугах (СТП);
- експертиза перспектив участі бізнес-структури в реалізації проектів ДПП;
- карта стейкхолдерів, що дозволяє провести аналіз можливостей опортуністичної поведінки партнерів;
- експертна оцінка ризиків, в простому випадку визначається за формулою:

$$R = \sum_{i=1}^n \prod g_i P_i$$

де:  $R$  – загальний ризик участі у проекті ДПП;  $g_i$  – питома вага оцінюваного ризику;  $P_i$  – ймовірність настання ризику;  $n$  – число оцінюваних ризиків.

Схема управління ризиками, що забезпечує аналіз макрооточення, ідентифікацію ризиків, їх оцінку і аналіз, а також аналіз альтернативних методів управління виявленими ризиками, вибір методів управління ризиками, моніторинг і вдосконалення системи управління ризиками:

- прогноз перспектив розвитку відповідного сектору суспільних благ;
- прогноз динаміки бізнесу в результаті освоєння передбачуваного сегмента ринку;
- стратегія роботи на специфічному ринку виробництва суспільних благ;
- експертна оцінка інституційної та організаційної сумісності учасників партнерства;
- експертна оцінка викликів, що диктуються специфікою ринку суспільних благ;
- експертна оцінка можливостей підприємства у розвитку бізнесу на основі партнерства;
- проект документарній бази (договорів, угод і додатків до них) характеризує передбачувану відповідальність кожного з учасників проекту (проектів);

– стратегія діяльності підприємства з розвитку бізнесу і тактики реагування на його виклики і загрози.

В організації взаємодії слід звернути особливу увагу на стадії переговорів, оскільки від ступеня досягнення взаєморозуміння залежать загальні результати партнерства. При цьому необхідно використовувати такі інструменти [5, с. 45]:

– документарна база, що забезпечує переклад спільного бачення проблеми на рівень чіткого визначення, обов'язків і відповідальності сторін (це особливо важливо, оскільки частина учасників, особливо, інститутів громадянського суспільства, має асиметричну структуру прав і відповідальності);

– документарна база, що забезпечує розробку системи мотивації партнерів до максимально ефективних дій;

– організаційна структура партнерства, що забезпечує швидку реакцію на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища (цей інструмент ефективніший, оскільки ні держава, ні інститути громадянського суспільства самі не здатні діяти настільки оперативно, як бізнес);

– контракти (це – загальна вимога до організації, як функції управління).

У сфері контролю склад інструментів виглядає наступним чином:

– карта інтересів зацікавлених сторін, що беруть участь у споживанні виробничих і суспільних благ;

– система індикаторів оцінки виконання планів бізнес-структури в області задоволення потреб населення, інститутів громадянського суспільства та держави у суспільних благах;

– інформаційна база, що забезпечує своєчасний розрахунок індикаторів і відхилень від заданих параметрів виробництва суспільних благ і задоволення потреб у них;

– моніторинг показників (у тому числі індикаторів), що характеризують зміни в бізнесі, встановлення меж допустимих змін під впливом участі в проектах ДПП.

У сфері регулювання необхідний наступний склад інструментів:

– оперативні плани коригування управління в системі ДПП при відхиленні від заданих параметрів виробництва, споживання і задоволення потреб у суспільних благах;

– тактичні й оперативні плани коригування управління бізнесом відповідно зі значеннями індикаторів, що встановлюють допустимі межі зміни бізнесу під впливом проектів ДПП;

– план коригування взаємодії з учасниками партнерства.

На відміну від держави і бізнес-структур, інститути громадянського суспільства не можуть застосовувати систему управління, розгорнуту по всіх його функцій. Тому форми та інструменти управління з боку громадянського суспільства в системі ДПП, швидше за все, повинні відповідати “інституційному софт-менеджменту”. Б. Винницький застосовує дане поняття до управління інститутами, але, автор пропонує, ідею софт-менеджменту можна застосувати і до управління суспільними процесами з боку інститутів, які не мають жорстко адміністративного каркаса (як у державних органів або бізнес-структур).

Формування інституційної культури в даному випадку передбачає вироблення правил взаємовідносин між учасниками ДПП з метою виробництва та надання

суспільних благ. Держава і бізнес-структури спираються в даний час на правила, передбачені нормативними документами держави. Однак, як показує практика, ці правила регулюють відносини в системі вартісних категорій і мало зачіпають власне споживчі властивості суспільних благ, їх об'єм і структуру. Завдання наближення споживчих властивостей суспільних благ до потреб суспільства може ефективно вирішувати добре структуроване громадянське суспільство.

Інструментами, що входять у цей блок управління, слід визначити:

- консалтинг у сфері виробництва суспільних благ;
- громадська експертиза проектів ДПП;
- аутсорсинг частини функцій держави, що не відносяться до категорії владних;
- законодавча ініціатива в царині ДПП.

У блоці інституційного виховання, спрямованого на сприйняття учасниками ДПП суспільно доцільних норм поведінки, автором пропонується виділити наступні інструменти:

- PR-компанії, що проводяться інститутами громадянського суспільства;
- бойкоти недобросовісних виконавців державних контрактів;
- публічні вимоги до органів влади;
- публічні виступи, що тиражують об'єктивну інформацію про хід реалізації проектів ДПП.

У блоці інституційного контролю доцільно використання таких інструментів:

- громадська експертиза об'єктів і проектів ДПП інститутами громадянського суспільства;
- громадська експертиза адміністративних бар'єрів, що сприяють поширенню корупції і блокування конкуренції бізнес-структур;
- громадська експертиза виконання договорів, спрямована на виявлення ознак опортуністичного поведінки державних органів і бізнес-структур у формі “ухиляння” від виконання державного контракту;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак ділової корупції;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак неформальних вимог до бізнес-структур, які беруть участь у реалізації проектів ДПП, відносяться не до корупційним, а до квазіфіскальних відносин;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак наявності фінансування регіональних і місцевих органів влади та управління.
- громадські меморандуми, зміст яких впливає з висновків, отриманих в результаті експертизи та аудиту, спрямовані на розвинення конкурентних відносин між бізнес-структурами в області виробництва суспільних товарів і послуг.

Таким чином, відповідно до інституційної, економічної та управлінської основам ДПП необхідно застосування сукупності принципів, які забезпечують ефективно поєднання механізмів координації і конкуренції. Склад даних принципів специфічний для соціальних партнерств і включає:

- 1) в системі зв'язків координаційного типу:
    - участь усіх зацікавлених сторін в пошуку підходів до вирішення проблем;
    - децентралізація рішень;
    - добровільна самопомога на місцевому рівні замість патерналізму державних програм;
-

- врахування інтересів усіх зацікавлених сторін;
  - селективність;
  - стратегічне цілепокладання.
- 2) в системі зв'язків конкурентного типу:
- співпраця потенційних супротивників або опонентів;
  - рівноправність учасників;
  - максимізація сукупного ефекту.

Для формування повноцінної системи ДПП в Україні необхідне включення до складу його учасників інститутів громадянського суспільства, що представляють інтереси кінцевих споживачів суспільних благ.

При формуванні блоку з трьох учасників партнерства за приватним сектором закріплюється функція їх безпосереднього виробництва на макрорівні.

Держава бере на себе функції планування, організації, контролю та регулювання на макро- і мезорівнях, що більшою мірою відповідає його суспільній ролі. Конкретні виробничі проблеми в усьому їх обсязі передаються приватному сектору, більш пристосованому до їх вирішення.

Відповідно з громадськими ролями двох традиційних для України учасників ДПП – держави і бізнес-структур, їм необхідно застосовувати властивий їм інструментарій у рамках основних функцій управління: планування, організації, контролю і регулювання. Склад інструментів та їх змістовні характеристики специфічні для кожного учасника і відповідають їх суспільним ролям. Громадянське суспільство бере участь в організації ДПП з метою наближення споживчих властивостей суспільних благ до потреб громадян, використовуючи в цих цілях інструменти інституційного софт-менеджменту.

#### **Література:**

1. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой [Электронный ресурс] : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008 г.). – Режим доступа : <http://veb.ru/ru/PPP/pprconfi.html>.
2. Развитие партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
3. *Бондаренко Е. Ю.* Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов / Е. Ю. Бондаренко // Экон. науки. – 2008. – № 5. – 140 с.
4. *Якунин В. И.* Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социол. исслед. – 2007. – № 2. – С. 13-14.
5. *Синякова А. Ф.* Концессионные соглашения: привлечение в регион инвестиций с помощью государственно-частного партнерства / А. Ф. Синякова // Регион. экономика : теория и практика. – 2007. – № 10 (49). – С. 59.

*Надійшла до редколегії 15.04.2015 р.*

**УДК 351.824.11**

**О. Л. Волошин,**

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **РОЗВИТОК АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Проаналізовано сучасний стан та проблемні аспекти розвитку альтернативної енергетики в Україні. Визначено результативність механізмів державного регулювання та потенціал розвитку альтернативної енергетики в Україні.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання, розвиток альтернативної енергетики, відновлювані джерела енергії, “зелений” тариф.

**O. L. Voloshin,**

*Seeker of a PhD degree of scientific – research laboratory of administration in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE ENERGY IN UKRAINE: THE MODERN STATE AND EFFECTIVENESS OF MACHINERIES OF THE STATE ADJUSTING**

*The modern state and problem aspects of development of alternative energy is analysed in Ukraine. Effectiveness of machineries of the state adjusting and potential of development of alternative energy is definite in Ukraine.*

**Key words:** machineries of the state adjusting, development of alternative energy, renewable energy sources, “green tariff”.

Стрімке зростання цін на енергоносії, наявність перебоїв у їх постачанні, продиктованих політичними проблемами, продемонстрували слабкість сучасної енергетичної системи України, яка є основою соціально-економічного розвитку держави. Водночас альтернативні джерела енергії можуть компенсувати недоліки існуючої енергетичної системи, адже запаси енергії сонця, води, вітру та біологічної сировини в країні практично невичерпні та сприятимуть економічному зростанню за рахунок скорочення витрат на енергію в усіх сферах господарювання. Крім того, це має привести до скорочення викидів вуглекислого газу, адже альтернативні джерела енергії значно зменшують його викиди, сприяють вирішенню проблем щодо охорони довкілля та покращують екологічну ситуацію в державі.

Аналізу сучасного стану та проблемних аспектів розвитку альтернативної енергетики в Україні, визначенню результативності механізмів державного регулювання цієї галузі присвятили свої публікації такі вчені, як Г. Брандл, С. Катишев, Д. Тейлор, Е. Ямбор, Б. Чобанова та ін. [2–4]. Однак чимало питань стосовно визначення напрямів підвищення результативності механізмів державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні залишаються недостатньо дослідженими.



Метою дослідження є аналіз сучасного стану альтернативної енергетики в Україні та визначення результативності механізмів державного регулювання її розвитку в сучасних умовах.

Внесок альтернативних джерел енергії у загальний баланс енергозабезпечення України значною мірою забезпечується за рахунок виробництва електроенергії гідроелектростанціями, а також за рахунок використання твердого палива для обігріву житла, біомаси для технологічного опалювання в деревообробній промисловості і виробництва електроенергії на ТЕЦ. Згідно з національним енергетичним балансом частка відновлюваних джерел енергії в загальному обсязі виробництва первинної енергії в Україні складає лише біля 2 % [4].

І це при тому, що Україна має значний технічно-досяжний потенціал виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, який становить понад 98,0 млн т умовного палива (у. п.) на рік (табл. 1).

При цьому, найбільшу питому вагу в обсязі потенціалу виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива складають біоенергетика – 31,6 %, вітроенергетика – 28,6 % та енергія доквілля (теплові насоси) – 18,4 %.

Станом на 1 січня 2015 р. в Україні встановлена потужність об'єктів альтернативної енергетики, яким надано “зелений” тариф, дорівнює 1462,2 МВт, з яких у 2014 р. було введено 280,6 МВт, із них:

Таблиця 1

Технічно-досяжний потенціал виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) та видів палива в Україні [2]

<i>№ з/п</i>	<i>Напрями освоєння ВДЕ</i>	<i>Річний технічно-досяжний енергетичний потенціал, млн т у. п.</i>
1.	Вітроенергетика	28,0
2.	Сонячна енергетика, в тому числі	6,0
2.1.	- електрична	2,0
2.2.	- тепла	4,0
3.	Мала гідроенергетика	3,0
4.	Біоенергетика, в тому числі:	31,0
4.1.	- електрична	10,3
4.2.	- тепла	20,7
5.	Геотермальна тепла енергетика	12,0
6.	Енергія доквілля (теплові насоси)	18,0
Загальний обсяг заміщення традиційних паливно-енергетичних ресурсів		98,0

- об'єкти вітроенергетики – 179,8 МВт;
- об'єкти сонячної енергетики – 70,5 МВт;
- об'єкти енергетики, що виробляють електроенергію з біогазу – 7,3 МВт;
- об'єкти енергетики, що виробляють електроенергію з біомаси – 18,0 МВт;
- об'єкти малої гідроенергетики – 5,0 МВт.

Зазначеними об'єктами в 2014 р. вироблено 2,01 млрд кВт / год. електроенергії, що на 32 % більше, ніж у 2013 р. (табл. 2).

Слід зазначити, що постачання електроенергії сонячними та вітровими електростанціями, що знаходяться на території АР Крим, до Об'єднаної енергетичної системи України припинено з квітня 2014 р.

В Україні внесок відновлюваних джерел енергії в загальний обсяг виробництва електроенергії складає біля 8% [4].

Крім того, за інформацією Національної комісії з регулювання енергетики (НКРЕ) станом на 1 січня 2015 р. в Україні налічується 885 об'єктів, які виробляють теплову енергію з відновлюваних джерел, встановленою потужністю 1558,6 МВт, зокрема: сонячної енергетики – 0,8 МВт; теплових насосів – 5,5 МВт; біоенергетики – 1552,3 МВт.

Таблиця 2

Встановлена потужність та обсяги виробленої електроенергії об'єктами альтернативної енергетики України, що працюють за “зеленим” тарифом, 2010-2014 рр. [3]

Напрям відновлюваної енергетики	Встановлена потужність, МВт					Виробництво електроенергії, млн кВт*год.				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Вітроенергетика	76,6	146,4	193,8	334,1	513,9	49,2	89	257,5	636,5	1171,5
Сонячна енергетика	2,5	188,2	371,6	748,4	818,9	0,5	30,1	333,6	562,8	485,2
Мала гідроенергетика	62,5	70,8	73,5	75,3	80,3	192,5	203,4	171,9	286	250,7
Біомаса	4,2	4,2	6,2	17,2	35,2	0,002	9,6	17,7	32,4	60,9
Біогаз	-	-	-	6,5	13,9	-	-	-	5	39,3
Всього	145,8	409,6	645,1	1181,5	1462,2	242,2	332,1	780,7	1522,7	2007,6

Структура виробництва електроенергії в Україні в 2014 р. об'єктами альтернативної енергетики, що працюють за “зеленим” тарифом, наведена на рисунку.

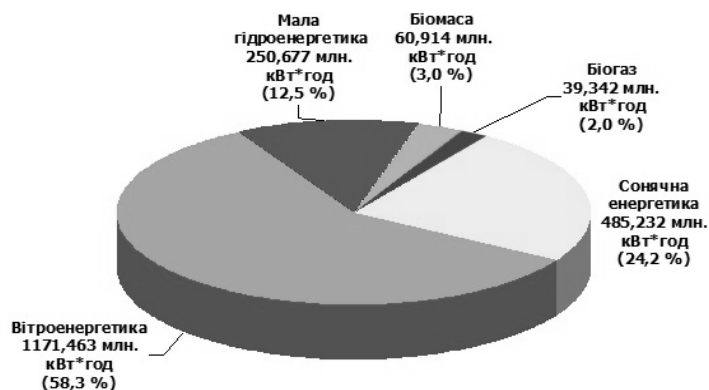


Рисунок. Структура виробництва електроенергії в Україні об'єктами альтернативної енергетики, що працюють за “зеленим” тарифом, 2014 р. [3]

Зазначеними об'єктами у 2014 р. вироблено 2173 тис. Гкал, що на 90 % більше ніж у 2013 р., зокрема вироблено теплової енергії: об'єктами сонячної енергетики – 0,87 тис. Гкал; тепловими насосами – 6,4 тис. Гкал; об'єктами біоенергетики – 2165,8 тис. Гкал. (табл. 3).

Таблиця 3

Виробництво теплової енергії об'єктами альтернативної енергетики в Україні, 2014 р. [3]

<i>Напрямок відновлюваної енергетики</i>	<i>Загальна кількість об'єктів відновлюваної енергетики</i>	<i>Встановлена потужність, МВт</i>	<i>Вироблено теплоенергії, тис. Гкал</i>
Сонячна енергетика	20	0,81	0,87
Теплові насоси	43	5,56	6,4
Біоенергетика	822	1552,3	2165,8
Всього	885	1558,6	2173

Слід зазначити, що виробництво теплової енергії об'єктами відновлюваної енергетики дало можливість замінити 253 млн. м<sup>3</sup> природного газу [3].

Важливим напрямком розвитку альтернативної енергетики в Україні є виробництво альтернативних видів палива.

Тільки протягом 2014 р. Держенергоєфективності кваліфіковано 26 когенераційні установки, із них в якості основного палива використовують природний газ – 20 установок, скидний енергетичний потенціал (коковий, доменний, конверторний газу) – 6 установок. Однак цього недостатньо враховуючи існуючий потенціал розвитку виробництва альтернативних видів палива в Україні.

Обсяг виробництва альтернативних видів палива в Україні за період 2013-2014 рр. склав 6664759 т умовного палива (табл. 4).

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про альтернативні види палива” та постанови Кабінету Міністрів України від 05.10.2004 р. № 1307 Агентство здійснює ідентифікацію палива як альтернативного. У 2014 р. Агентством видано 75 свідоцтв про належність палива до альтернативного, із них 29 свідоцтв на тверде паливо та 46 свідоцтв на рідке сумішеве паливо.

Крім того, за даними НЕК “Укренерго”, згідно з виданими технічними умовами, у 2015 р. на об'єктах енергетики, що виробляють електроенергію з відновлюваних джерел, планується приєднання потужностей в обсязі 2401 МВт, з яких: 1178 МВт – на об'єктах вітроенергетики; 1198 МВт – на об'єктах сонячної енергетики; 5 МВт – на об'єктах малої гідроенергетики; 20 МВт – на об'єктах біоенергетики.

До недоліків державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні слід віднести той факт, що станом на 01.01.2015 р. без свідоцтв про отримання “зеленого” тарифу працювало 25 об'єктів енергетики, що виробляють електроенергію з відновлюваних джерел встановленою потужністю 28,4 МВт та 15 об'єктів – з вторинних енергетичних ресурсів загальною потужністю 585,9 МВт. Зазначеними об'єктами у 2014 р. було вироблено 1486,5 млн. кВт / год. І ця ситуація вимагає відповідного врегулювання відповідно до чинного законодавства.

Обсяги виробництва альтернативних видів палива в Україні, 2013-2014 рр. [3]

Види палива	Вироблено (видобуто) продукції станом на 01.01.2015 р.		
	натуральні од. (т, тис. м <sup>3</sup> )	відносні од.	
		т у. п.	т н. е.
Тверде біопаливо, т	1082456	671123	469786
Біодизель,	-	-	-
Паливний біоетанол, т	24678	22457	15720
Біогаз, т	24661	20962	14673
Фрезерний торф та торфобрикети, т	462089	217182	152027
Промисловий газ, у тому числі:	29839141	5733035	4013125
коксівий газ, тис. м <sup>3</sup>	3114771	1790993	1253695
домений газ, тис. м <sup>3</sup>	26374053	3771490	2640043
газ метан, тис. м <sup>3</sup>	72300	78807	55165
сланцевий газ, тис. м <sup>3</sup>	-	-	-
конверторний газ, тис. м <sup>3</sup>	-	-	-
феросплавний газ, тис. м <sup>3</sup>	278017	91746	64222
Низьконапірний газ з нафтогазових родовищ (тис. м <sup>3</sup> )	-	-	-
Синтетичне паливо, у тому числі:	-	-	-
газоподібне тис. м <sup>3</sup>	-	-	-
рідке, тис. м <sup>3</sup>	-	-	-
Усього по Україні		6664759	4665331

Слід зазначити, що згідно зі ст. 3 Закону України “Про альтернативні джерела енергії”, основними засадами державної політики у сфері альтернативних джерел енергії є:

– нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, з метою економного витрачання традиційних паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності України від їх імпорту шляхом реструктуризації виробництва і раціонального споживання енергії за рахунок збільшення частки енергії, виробленої з альтернативних джерел;

– додержання екологічної безпеки за рахунок зменшення негативного впливу на стан довкілля при створенні та експлуатації об’єктів альтернативної енергетики, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел;

– додержання безпеки для здоров’я людини на об’єктах альтернативної енергетики на всіх етапах виробництва, а також при передачі, транспортуванні, постачанні, зберіганні та споживанні енергії, виробленої з альтернативних джерел;

– науково-технічне забезпечення розвитку альтернативної енергетики, популяризація та впровадження науково-технічних досягнень у цій сфері, підготовка відповідних фахівців у вищих та середніх навчальних закладах;

– додержання законодавства всіма суб’єктами відносин, пов’язаних з виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел;

– додержання умов раціонального споживання та економії енергії, виробленої з альтернативних джерел;

– залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, в тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики [1].

З усього вищенаведеного переліку основних завдань державної політики у сфері альтернативних джерел енергії, можна засвідчити лише наявність тенденції нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел. Тоді як всі інші потребують негайного вирішення на державному рівні, особливо це стосується додержання законодавства та екологічної безпеки у сфері виробництва і споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел.

Тому, на нашу думку, потенціал альтернативних джерел енергії в Україні абсолютно недовикористаний і це є одним з тих пріоритетних напрямів економічного розвитку, який міг би стати привабливим для прямих іноземних інвестицій. Крім вітрової і сонячної енергетики, кожна з яких більше підходить для конкретних областей країни, додатковий акцент може бути зроблений на біомасі і біогазі, що, до речі, і було рекомендоване Міжнародним енергетичним агентством і іншими міжнародними організаціями для інтенсивного розвитку енергетичного сектору України.

Отже, враховуючи аналіз наведеної інформації щодо сучасного стану альтернативної енергетики в Україні, слід зазначити, що результативність механізмів державного регулювання її розвитку в сучасних умовах є недостатньою і потребує суттєвого підвищення. Альтернативна енергетика має зіграти важливу роль у подоланні економічної кризи і підвищити рівень енергетичної незалежності України. Тому кожний регіон країни має ефективно використовувати, як мінімум, кілька джерел альтернативної енергії: біомасу, воду, вітер, геотермальну і сонячну енергію. Для цього необхідно підвищити результативність механізмів державного регулювання розвитку альтернативної енергетики, що сприятиме сталому соціально-економічному розвитку України і підвищенню рівня енергетичної безпеки держави, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Література:**

1. Закон України “Про альтернативні джерела енергії” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/555-15>.
2. Потенціал відновлюваної енергетики в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua/uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/potentsial>.
3. Сучасний стан відновлюваної енергетики в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua/uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/suchasny-stand>.
4. Углубленный обзор политики и программ Украины в области энергоэффективности / Бельгия, Секретариат энергетической хартии, 2013. – 142 с.

*Надійшла до редколегії 02.04.2015 р.*

**УДК 351.824.11**

**В. А. Євдокімов,**

*здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ**

*Визначено науково-теоретичні підходи до вдосконалення правового й організаційного механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні з огляду на міжнародний досвід.*

**Ключові слова:** державне регулювання, механізми, електроенергетична галузь, стандарти.

**V. A. Ievdolimov,**

*Seeker of PhD of National University Civil Protection, Kharkiv*

### **IMPROVING APPROACHES TO FUNCTION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF ELECTRICAL ENERGY SECTOR**

*The article says about the scientific theoretical approaches to improving of state regulation of the development of electrical energy sector in Ukraine in context international experience.*

**Key words:** state regulation, mechanisms, electrical energy sector, standards.

У XXI ст. державна політика в галузі регулювання електроенергетики розробляється і впроваджується в набагато більш складному та нестійкому контексті, ніж раніше. Амбітні економічні, соціальні, екологічні та технологічні цілі, поставлені в більшості країн, а також глобальні економічні труднощі по-новому визначають проблеми. Потрібно задовольняти потреби соціально-економічних систем, що розвиваються, оскільки їх попит на енергію, зокрема, електричну, зростає. Разом із тим слід гарантувати електроенергоефективність для споживачів, включаючи безпеку та безперебійність постачання. Складність і довготривалий характер цих проблем означає, що потрібні тривалі послідовні державні заходи. При цьому одним із головних завдань має бути залучення інвестицій для модернізації вітчизняної електроенергетичної інфраструктури в суспільних інтересах.

Опрацюванням нових державних механізмів розвитку енергетики займалися О. Битяк, А. Вішнякова, Г. Груба, А. Дегтяр, Г. Дзяна, Д. Дрожжин, О. Губрієнко, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, С. Майстро, Н. Петрова, В. Сагір, Б. Слупський, І. Франчук, В. Шведун та ін. Проте залишаються недостатньо розробленими питання обґрунтування необхідності вдосконалення науково-теоретичних підходів до функціонування механізмів державного регулювання розвитку електроенергетики на інноваційній основі – зважаючи на останній передовий світовий досвід щодо підвищення рівня організаційної, екологічної й інформаційної безпеки в означеній галузі.

Отже, метою статті є оновлення функціонування правового та організаційного механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні шляхом визначення науково-теоретичних підходів до їх удосконалення та його підґрунтя – міжнародних стандартів.

Електроенергетичні ринки є істотною частиною глобальної економіки, а адекватне їх державне регулювання є невід'ємним аспектом оптимальної роботи енергетичного ринку. Власне кажучи, науково обґрунтовані правовий й організаційний механізми державного регулювання ведуть до більш ефективного, чіткого та прогнозованого функціонування електроенергетичного сектора. Ефективність електроенергетичних ринків на національному, регіональному рівнях – передумова для енергетичної безпеки України, адже передбачає забезпечення безперебійності, надійності та доступності постачання електроенергії, яка є життєво необхідна для економічного й соціального розвитку держави.

У червні 2013 р. у Казані (Росія) відбувся “круглий стіл” органів регулювання енергетики у форматі G20 Outreach [2], за результатами якого була прийнята спільна заява. Вона містить загальний погляд щодо дієвого регулювання та необхідності стимулювання інвестицій в енергетичний сектор і перспективи просування до світового консенсусу в енергетиці.

Зважаючи на світові державноуправлінські практики регулювання електроенергетичної галузі, можемо зазначити, що ключовим інституційним гравцем для досягнення цілей щодо сприяння створенню ефективної, економічно вигідної, комерційно життєздатної інфраструктури та просуванню відкритого й недискримінаційного доступу до енергетичних мереж, які повинні ґрунтуватися на нових інтелектуальних технологічних платформах, є Державний регулюючий орган в електроенергетичній галузі (ДРОЕГ). Крім того, у межах своїх обов'язків ДРОЕГ відіграє важливу роль у визначенні та забезпеченні становлення і застосування моделі електроенергетичного ринку й просування громадських інтересів щодо підтримки державної політики та відповідного політичного вибору. Для цього ДРОЕГ має розробляти свою власну прозору регуляторну нормативно-правову базу та підходи для забезпечення безперервного дієвого державного регулювання.

Як зазначає А. Вішнякова, основними факторами, що визначають зміст діяльності органів державної (зокрема, виконавчої) влади з реалізації функцій держави в електроенергетичній галузі, є такі: тип і стан економічної системи, цільові установки й ціннісні детермінанти економічного розвитку, економічний потенціал та система форм власності, рівень розвитку ринкових відносин і регіонів, місце держави у світовій системі господарювання та міжнародному поділі праці [1].

З огляду на економіку України, в якій створення енергетичних ринків триває, ДРОЕГ повинен бути залучений до пошуку придатних шляхів у межах вітчизняної та міжнародної правової системи, що ведуть до їх (ринків) ефективності. Досягнення цієї мети є процесом, який може враховувати, серед іншого, розмір і структуру відповідного електроенергетичного ринку, наявне та змінене в подальшому правове поле. Важливо, щоб ДРОЕГ не залежав від політичного чи галузевого тиску для того, щоб забезпечити операторів і споживачів електроенергії

прозорим, стабільним та передбачуваним набором правил, які підвищують довіру до роботи державних органів і дії ринкових механізмів.

Крім того, ДРОЕГ повинен гарантувати споживачам електроенергії реальну можливість справедливого доступу та використання відповідного енергетичного ринку й інфраструктури, а також у межах установленої довгострокової державної політики створював і застосовував адекватні стимули в області попиту на електроенергію та необхідні стимули для наполегливої роботи з підвищення енергоефективності приватного (підприємницького) електроенергетичного сектора. Таким залученням кінцевих користувачів можна полегшити функціонування системи й звести до мінімуму проблеми достатності ресурсів.

Зауважимо, що організаційно-інституційне середовище державного регулювання в досліджуваній галузі в ідеалі характеризується автономністю, ефективністю, підзвітністю, здатністю до прогнозування, достатнім обсягом ресурсів, забезпеченістю підготовленими та досвідченими професійними працівниками. Усі аспекти, указані вище, вимагають застосування дієвих інструментів державного регулювання, достатніх повноважень і посиленних форм інституційної співпраці ДРОЕГ з іншими відповідними державними регулюючими органами щодо захисту конкуренції, технічного регулювання, захисту прав споживачів і навколишнього середовища, з питань фінансових ринків, а також ефективного діалогу з міжнародними партнерами. Установлення результативної взаємодії між відповідними компетентними органами вимагає забезпечення чітко визначених правових меж, ролей та обов'язків органів державного регулювання енергетики та інших публічних інституцій. Підкреслимо, що створення умов та просування такої організаційно-інституційної співпраці для обміну досвідом і позитивними практиками можливо не тільки на загальнодержавному рівні, а й на міжнародному та регіональному. У цьому випадку співпраця може набувати таких форм, як регіональні асоціації, Всесвітній форум регулювання енергетики, ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – Агентство по співпраці органів регулювання енергетики), спільні конференції і семінари, ініціатива з координації фінансування навчання, а також дії, націлені на обмін інформацією. Крім того, розширення співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях може включати сприяння торговим потокам в електроенергетичній галузі, забезпечення, таким чином, ефективного використання ресурсів, та/або пом'якшення ринкових викривлень, зниження рівня корупції тощо.

У цьому контексті важливо гарантувати незалежність ДРОЕГ, включаючи таке:

– регуляторні рішення, прийняті в рамках відповідної правової системи, мають бути відкритими для опротестування в судовому порядку, причому захист конкуренції (антимонопольна політика) повинен узгоджуватися з процесами та рішеннями ex-ante (функціонального) регулювання;

– ДРОЕГ має володіти винятковими правами й обов'язками щодо державного регулювання доступу третіх сторін до електроенергетичної інфраструктури, а також щодо вирішення пов'язаних з цим питань;

– інструменти державного регулювання повинні бути пропорційними, достатніми й адекватними для вирішення поточних і майбутніх проблем і



гарантувати, що місія може бути виконана за підтримки цілей енергетичної державної політики.

Варто уточнити, що державна гарантія ефективного розвитку електроенергетичної інфраструктури є нічим іншим як підтримкою ДРОЕГ сприятливого клімату для надання інвесторам можливості впровадження кращих новітніх технологій в електроенергетичні галузі. Забезпечення цієї гарантії можливо шляхом формування нової енергетичної інфраструктури, яка, з одного боку, відзначається високим рівнем якості та зводить до мінімуму вплив на навколишнє середовище, а з другого – є економічно виправданою й економічно вигідною. Створення державою належних регуляторних умов для дотримання прав споживачів щодо універсального доступу до енергії та забезпечення достатності ресурсів можливе за допомогою застосування нового ефективного й екологічно чистого генеруючого обладнання, а також конкретних заходів з енергоефективності та участі в ринку з боку попиту.

Поліпшувати роботу електроенергетичних ринків видається можливим, окрім інноваційних засобів, також іншими адміністративно-правовими й організаційними засобами, а саме:

- повномасштабного залучення регулюючих державних органів до поліпшення створених енергетичних ринків для задоволення майбутніх суспільних і державних потреб, які повинні враховувати відмінності в структурі ринку, спрямовуватися на транскордонну торгівлю, а також підготовленість і кваліфікацію його учасників;

- забезпечення виконання правил і рівноправних умов для всіх учасників електроенергетичного ринку, включаючи й нових учасників;

- установлення недискримінаційних, обґрунтованих і прозорих правил для доступу до основних об'єктів електроенергетичного сектору, зокрема мережі, а також забезпечення справедливих, послідовних тарифних систем і таких систем, що підтримують необхідний розвиток мереж;

- стимулювання прозорості роботи електроенергетичного ринку, забезпечуючи одночасно з цим дієвий і незалежний моніторинг функціонування ринку.

Не слід, проте, забувати про захист інтересів суспільства і споживачів за допомогою регуляторних засобів, що пов'язані із залученням інвестицій у модернізацію інфраструктури, повинен відбуватися з детальним дослідженням їх впливу на існуючих та майбутніх споживачів електроенергії, включаючи достатній захист вразливих споживачів, не перешкоджаючи, у той же час, ефективному розвитку мережі. Ці інвестиції не тільки поліпшать енергетичні послуги та створять нові, але й дозволять споживачам електроенергії відігравати більш активну роль на електроенергетичних ринках, що може допомогти їм зменшити їхні ризики і витрати на споживання електроенергії, водночас підтримуючи гнучкість системи.

Відзначимо, що просувати розвиток ринку електроенергії ДРОЕГ слід шляхом:

- поліпшення регуляторного потенціалу, зокрема через створення ефективних інтелектуальних інформаційних та аналітичних систем, які дозволять регулюючим органам обробляти масивні потоки даних, а також приймати ефективні рішення на основі ретельного аналізу;

– досягнення професійної майстерності (цілеспрямованого навчання та освіти);

– надання за необхідності інформації й експертного аналізу в підтримку процесу прийняття державноуправлінських рішень у галузі електроенергетики і пов'язаної з енергетикою політики.

Певні кроки в цьому контексті були зроблені 1 січня 2014 року, коли набрав чинності Закон України “Про засади функціонування ринку електричної енергії України” [3]. Згідно з ним з 1 липня 2017 р. має розпочати функціонування повномасштабний ринок електричної енергії за моделлю двосторонніх договорів та балансування.

Законом визначений перехідний період, протягом якого на підприємствах електроенергетичної галузі мають відбутися значні перетворення. На виконання вимог Закону у I кварталі 2014 р. в інституції ДП “Енергоринок” були утворені нові структурні підрозділи – Оператора Ринку та Гарантованого покупця.

На часі важливим є перехід до нової моделі ринку електроенергії [4] та вирішення проблемних питань, що найбільше заважають функціонуванню оптовому її ринку. До них, насамперед, відносяться такі: 1) нерівномірні та неповні розрахунки енергопостачальних компаній за електроенергію, куповану на оптовому ринку електроенергії (далі – ОРЕ); 2) значний обсяг перехресного субсидування в електроенергетиці; 3) величезний обсяг взаємної заборгованості; 4) пошкодження електромереж, обладнання та устаткування; 5) неналежне паливозабезпечення електростанцій. Для цього потрібні системний підхід і консолідація зусиль всіх учасників зазначеного ринку, а також органів державного регулювання у сфері енергетики – Міненерговугілля та Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг.

На цій підставі зауважимо, що на вітчизняних теренах доречним є впровадження в державне управління електроенергетичною галуззю низки міжнародних стандартів. Вони мають таку назву: ISO 9000:2005 (“Система управління якістю й організацією”), ISO 14000 (“Система екологічного менеджменту) і ISO 27001:2013 (“Інформаційні технології. Методи захисту. Системи управління інформаційною безпекою. Вимоги”) [5–7]. Мова йде про необхідність підвищення рівня організаційної, екологічної й інформаційної безпеки ДП “Енергоринок” як Розпорядника системи розрахунків, Розпорядника коштів ОРЕ та Головного оператора системи комерційного обліку електричної енергії ОРЕ.

На наше переконання, до державного регулювання розвитку електроенергетичної галуззі слід застосовувати вдосконалені науково-теоретичні підходи – системний і ситуаційний. Їх підґрунтя становлять принципи послідовності, відкритості (у складній системі мають відбуватися процеси самоорганізації), пріоритетності (державних і суспільних інтересів), нелінійності (функціонування на декількох рівнях суб'єкт-об'єктного складу державного регулювання електроенергетичної галузі) та дієвої взаємодії. Зокрема, органи державного регулювання електроенергетики можуть запрошувати міжнародні організації, такі як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД), Міжнародне енергетичне агентство (ІЕА), Міжнародна конфедерація Органів регулювання енергетики (ICER), Секретаріат Рамкової конвенції ООН зі зміни

клімату (UNFCCC) та ін. до співпраці з метою просування й обміну позитивними практиками державного регулювання (well-regulation) у країнах, які розвиваються, щодо покращення умов для залучення інвестицій в електроенергетичну інфраструктуру.

Підвищення дієвості ролі державних регулюючих органів в Україні за рахунок використання міжнародних стандартів дозволить залучити інвестиції та здійснити остаточний перехід до нової моделі електроенергоринку, необхідних для забезпечення екологобезпечних, безперебійних і універсальних поставок електроенергії за конкурентними цінами.

#### **Література:**

1. Вишнякова А. С. Административно-правовое регулирование оптового рынка электрической энергии и мощности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 [Электронный ресурс] / А. С. Вишнякова ; Москов. гос. юр. акад. им. О. Е. Куцафина. – М., 2012. – Режим доступа : <http://www.disscat.com/content/administrativno-pravovoe-regulirovanie-optovogo-rynka-elektricheskoi-energii-i-moshchnosti>.
2. Заявление органов регулирования энергетики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [ru.g20russia.ru/load/781629496](http://ru.g20russia.ru/load/781629496).
3. Про засади функціонування ринку електричної енергії [Електронний ресурс] : Закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/663-18>.
4. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>.
5. Стандарт ISO 9000:2005 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : [https://ru.wikipedia.org/wiki/Управление\\_качеством](https://ru.wikipedia.org/wiki/Управление_качеством).
6. Стандарт ISO 14000 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : [https://ru.wikipedia.org/wiki/ISO\\_14000](https://ru.wikipedia.org/wiki/ISO_14000).
7. Стандарт ISO/IEC 27001:2013 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/ISO/IEC\\_27001:2013](http://uk.wikipedia.org/wiki/ISO/IEC_27001:2013).

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

## **УДК 343.37**

**М. М. Заверуха,**

*аспірант кафедри державного управління та менеджменту ЛРІДУ НАДУ, м. Львів*

### **СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ СУТІ ТА ЗАКОНОМІРНОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ**

*Проаналізовано процесів формування і функціонування тіньової економіки. Обґрунтовано необхідність системного підходу при визначенні суті і особливостей тіньової економіки.*

**Ключові слова:** економіка, тіньова економіка, неофіційна економіка, фіктивна економіка, підпільна економіка.

*M. M. Zaveruha,*

*Postgraduate student of Public Administration and Management Department of LRI NAPA, Lviv*

## **A SYSTEMATIC ANALYSIS OF THE NATURE AND PATTERNS OF SHADOW ECONOMY**

*The analysis of the formation and functioning of the shadow economy. The need for a systematic approach to the nature and characteristics of the shadow economy.*

**Key words:** economy, shadow economy, informal economy, fictitious economy, underground economy.

У сучасних умовах глобальної фінансово-економічної кризи проблеми тіньової економіки стали одними з найбільш важливих як для України, так і для більшості країн світу. Існування тіньової економіки простежується практично в кожній країні незалежно від рівня її розвитку, відрізняючись лише масштабами і формами прояву. Неадекватне реагування держави на існування цього сектора економіки і зволікання із превентивними заходами призводить до значних економічних втрат. Будучи органічним елементом будь-якої соціально-економічної системи, тіньова економіка здійснює суттєвий вплив на її функціонування. Тіньова діяльність економічних суб'єктів впливає на макроекономічні показники, на фінансову та економічну динаміку та перспективи розвитку економічних об'єктів. Без урахування тіньових операцій неможливо скласти об'єктивне уявлення про реальні масштаби національної економіки та її галузей, виконати системний аналіз національних і міжнародних економічних процесів. Саме тому актуальною постає проблема наукового осмислення процесів тіньової економіки, системний аналіз конкретних умов її функціонування і на цій основі розробка заходів її детінізації [1, с. 13].

Проблеми тіньової економіки привернули увагу дослідників ще в 30-х рр. ХХ ст. Водночас, лише наприкінці 70-х рр. з'явилися серйозні наукові дослідження цієї сфери. Однією із перших ґрунтовних праць в цій галузі є робота П. Гутмана (США) “Підпільна економіка” (1977 р.), в якій зверталася увага на неприпустимість ігнорування масштабів і ролі тіньової економіки.

Аналізу тіньового сектора присвячено чисельні публікації сучасних, як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників: В. Антипова [1], А. Базилюк [2], О. Бандурка [3], З. Варналій [4], В. Гончарова [5], С. Ечмакова [6], Г. Лех [8], І. Мазур [10], І. Савченко [12], Є. Самойленко [13] та ін. У їхніх працях проаналізовано світові тенденції розвитку тіньового сектора економіки, досліджено вплив тіньових економічних процесів на розвиток національних економік. Водночас багатоаспектність функціонування тіньової економіки обумовлює необхідність системного аналізу формування і принципів її функціонування. Визначення системних закономірностей та формування, теоретичних підходів до процесів функціонування тіньової економічної діяльності, дозволить визначити науково обґрунтовані концептуальні засади легалізації тіньової економіки, що забезпечить ефективне функціонування економічної системи України в євроінтеграційних умовах.

Метою статті є системний аналіз сучасного трактування сутності та визначення системних тенденцій розвитку процесів тінізації економіки, виявлення, особливостей виникнення та розвитку сектору тіншової економіки в Україні.

Поняття тіншової економіки фахівцями визначається неоднозначно. У науковій літературі фахівцями використовується багато дефініцій, що у деталях мають розбіжності, але в загальному дозволяють виокремити межі тіншової економіки, визначити її специфіку. У зарубіжній економічній літературі використовується велика кількість найменувань тіншової економіки: підпільна (underground), секретна (subterranean), прихована (hidden), сіра (gray), нелегальна (illegal), неврахована (unreported) і т.д. Можна з упевненістю констатувати, що така безліч назв свідчить про невпорядкованість понятійного апарату досліджуваної проблеми.

Сьогодні найбільшого поширення набули три підходи до визначення поняття “тіншова економіка” (таблиця) [16]:

Таблиця

Характеристика концептуальних підходів до визначення суті тіншової економіки

<i>Підхід</i>	<i>Характеристика тіншової економіки</i>	<i>Ключовий критерій</i>
Юридичний	Сукупність заборонених законом видів економічної діяльності	Ставлення до правово-нормативної системи регулювання
Економічний	Прихована від податків економічна діяльність;	Специфіка результатів тіншової економічної діяльності
Статистичний	Економічна діяльність, яка з яких-небудь причин не враховується офіційною статистикою	Деструктивний характер економічної діяльності

Багатьма дослідниками тіншова економіка трактується як результат порушення рівноваги між суб'єктами держави з приводу створення і розподілу продукту, що відбувається внаслідок дерегуляції економіки і порушення на цій основі балансу інтересів, а також внаслідок недосконалості засобів ефективного контролю за дотриманням чинного законодавства суб'єктами, що займаються напівлегальним чи цілком прихованим бізнесом. Продукція такого бізнесу не контролюється органами державної влади, не враховується офіційною статистикою, і з цих причин не може бути включеною у валовий внутрішній продукт, а головне – результати такого бізнесу не оподатковуються і не можуть бути джерелом поповнення державного бюджету

У методологічному відношенні до дослідження тіншової економіки виокремлюють економічний, соціологічний, кібернетичний і правовий підходи. Особливістю *економічного підходу* є вивчення її впливу на ефективність економічної політики, розподілу і використання економічних ресурсів, розробка надійних методів її оцінки та вимірювання. Економічні концепції досліджують тіншову економіку на глобальному, макро- і мікрорівнях, а також в інституційному аспекті. *Соціологічні концепції* тіншової економіки розглядають цю сферу з точки зору взаємодії соціальних груп, що розрізняються становищем в системі тіншових інститутів, мотивами економічної поведінки суб'єктів у значущих ситуаціях. У рамках *кібернетичної концепції* тіншова економіка розглядається як саморегульована і керована система, розробляються економіко-математичні моделі прогнозування та

управління тіньовою економікою, закономірностей її розвитку та взаємодії з офіційним сектором. У рамках *правових концепцій* явища тіньової економіки розглядаються як особлива сфера відхилення (в тому числі злочинного) поведінки. Основна увага звернена на дослідження суспільно небезпечних форм економічної діяльності, попередження правопорушень та боротьби з ними правовими засобами (кримінологічний і кримінально-правовий контроль).

Відповідно до документів ООН, тіньова економіка складається з прихованого та офіційно незареєстрованого виробництва. Її можна поділити на три великі блоки:

– неофіційна економіка – легально дозволені види економічної діяльності, в рамках яких здійснюється не враховане офіційною статистикою виробництво послуг, товарів, що приховується від оподаткування.

– фіктивна економіка – приписки, розкрадання, спекулятивні угоди, хабарництво і всілякі шахрайства, пов'язані з незаконним одержанням і подальшим рухом грошей.

– підпільна економіка – заборонені законом види економічної діяльності.

Враховуючи багатоаспектність функціонування тіньової економіки обґрунтованим є наступне її структурування: неформальна економіка, прихована економіка і підпільна (кримінальна) економіка [9].

До *неформальної економіки* відноситься економіка домашніх господарств, діяльність яких спрямована на задоволення власних потреб. Специфікою неформальної економіки є те, що в її межах здійснюється приватне споживання та приватне заощадження. Така діяльність не стає економічною небезпекою для країни, навіть не може створити економічної загрози, навпаки, в трансформаційних умовах вона дає чималу користь суспільству. Це зумовлено тим, що, по-перше, суб'єкти господарської діяльності самозайняті, по-друге, населення самостійно вирішує свої потреби у продуктах харчування, одязі тощо. Невраховані офіційною статистикою доходи від домогосподарств не можуть загрожувати економічній безпеці країни, оскільки з точки зору права така діяльність не несе у собі суспільної небезпеки.

Такого роду економіка (за Гоффлером – “економіка для себе”), нагромаджуючи власні кошти, починає удосконалювати власні засоби виробництва через введення новітніх технологій у приватному господарстві, поліпшує якість виробленої продукції, збільшує масштаби виробництва, що зрештою призводить до необхідності збільшувати кількість зайнятих у домогосподарствах, починає перетворюватися на економіку для суспільства, з “невидимої” – на видиму, що офіційно враховується статистикою та оподатковується.

Прихована економіка – це легальна, але офіційно не показана, яка сприяє можливості прискореного накопичення капіталу. Прихована частина тіньової економіки може нести економічну загрозу, а не економічну небезпеку для суспільства, що можна пояснити відсутністю в трансформаційних економіках сталого ринкового інституційного середовища, що створює можливості для ведення бізнесу в “тіні”.

Найнебезпечнішою для легальної економіки є *підпільна (кримінальна) економіка*, яка має антисоціальний, злочинний, а відтак, виключно деструктивний характер.

Тіньова економіка явище складне і дуже неоднорідне. Вважається, що “тіньова” економіка має інтернаціональний характер, водночас, концептуальні підходи до її дослідження завжди мають національну специфіку. Вона представляє інтерес, перш за все з точки зору її впливу на протікання легальних економічних процесів: формування і розподіл доходу, торгівлі, інвестування та економічного зростання в цілому. Для України цей вплив настільки великий, що становить небезпеку для економіки та суверенітету держави в цілому. Тому абсолютно очевидна необхідність системного аналізу специфіки тіньових економічних процесів. Як зазначає С. Бандурка, “можна констатувати фактичне завершення процесу реструктуризації тіньової економічної діяльності в масштабах держави. Ця діяльність стала такою, що становить помітну частку її економіки. Вона обслуговує економічні і політичні інтереси певних впливових структур і ділових кіл” [3, с. 189]. Оцінюючи сучасний стан національної економіки економіки, важко уявити собі підприємства, які повністю дотримуються всіх нормативних актів. Проте необхідно визнати, що “тіньові” й “неконтрольовані” процеси, особливо в області розподілу прибутку, становлять значну загрозу суспільству і вимагають для боротьби з ними значних ресурсів і засобів

За своєю суттю тіньова економіка – це неконтрольований державою рух товарно-матеріальних цінностей і послуг, тобто приховувані від органів державного управління соціально-економічні відносини між окремими громадянами, соціальними групами, що включає в себе невраховані, нерегламентовані види економічної діяльності. Вона існує в командній і в ринковій економічних системах, хоча її масштаби та сфери можуть істотно різнитися в окремих країнах. Основним фактором, що впливає на утворення тіньової економіки, виступає незбалансованість попиту і пропозиції, що викликає величезний дефіцит товарів і послуг.

Головною метою тіньової економічної діяльності є отримання прибутків, які неможливо отримати в суворій відповідності з чинним законодавством країни. Їх отримання і є формою вирішення протиріч між інтересами держави та окремих суб'єктів ринку, що не мають можливості легальної економічної діяльності або не бажають це робити в діючому законодавчому полі [18].

Масштаби тіньової економіки є досить великими. За результатами досліджень Ф. Шнайдера усереднення обсягів тіньового сектора розвинутих країн світу дає значення близько 20 % ВВП. Ф Шнайдер оцінює розмір тіньової економіки в Європі у 2013 р. в межах 2,15 трлн євро, що становить 18,5 % від усієї економічної діяльності ЄС. Майже дві третини європейської тіньової економіки зосереджено в п'яти найбільших європейських країнах – Німеччині, Франції, Італії, Іспанії і Великобританії. В Австрії та Швейцарії тіньова економіка дорівнює приблизно 7-8 % офіційного ВВП цих країн. Високим порівняно із середнім по ЄС залишається розмір тіньової економіки у Греції – 24 % ВВП. У Болгарії, Хорватії, Литві та Естонії тіньова економіка сягає 30 % розміру офіційної економіки [17].

З позицій класичної економічної науки в основі функціонування тіньової економіки лежить суперечність особистих інтересів економічних агентів з інтересами суспільства, коли спонукальна сила егоїстичних мотивів переважає існуючі обмежувачі людської діяльності. Економічні фактори, що породжують

тіньову економіку, базуються на тому, що за своєю природою ринкове господарство носить стихійний характер. Тіньова складова виникає коли держава не може регулювати економічні процеси і створювати сприятливі умови для функціонування легального підприємництва. У періоди криз, коли порушується хитка рівновага ринкового господарства, тіньова економіка отримує додатковий поштовх для свого розвитку.

Важливу групу причин тінізації економіки становлять соціальні фактори: в тіньову економіку залучаються представники малозабезпечених і маргінальних верств – молодь, безробітні, робітники-мігранти тощо. Основна частина безпосередніх виконавців кримінальних економічних дій формується саме в цьому середовищі. Досить вагомим фактором, стимулюючим тіньову економіку, є недосконалість правової бази підприємництва – економічний процес навіть у промислово розвинених країнах завжди обганяє правову основу підприємництва. Державне законодавство зазвичай відстає від нових реалій економічного життя, а вдосконалення правової бази носить, як правило, перманентний характер. Суперечності між мінливими умовами ринкового господарства та законодавчою базою дозволяють тіньовій економіці використовувати прогалини, які утворюються в правовій сфері. Крім цього, досить часто інтереси держави, реалізовані в законодавстві, не завжди збігаються з інтересами більшості суспільства, а часом знаходяться в суперечності з ним.

Для України важливим фактором формування сприятливих умов для функціонування тіньової економіки є протиріччя в політичній системі. У цьому контексті, одним із принципових аспектів є характер відносин влади і великого капіталу – їх злиття підсилює олігархію, існування якої надає якісно нові риси тіньовій економіці. Під тиском фінансових і промислових магнатів влада приймає закони, що створюють сприятливі умови для свободи економічної діяльності олігархів, що досить часто підриває принципи соціальної справедливості. Багато угод олігархи укладають у тіні кабінетів влади, в результаті чого бюджет недоотримує величезну кількість коштів, малий бізнес опиняється в ще більш нерівноправному положенні.

Аналіз ролі державних інституцій у формуванні тіньової економіки свідчить [1, с. 14-15]:

– тіньова економіка зароджується у надрах нормативно-правового поля, коли встановлені державою регулюючі засоби не відповідають дії об'єктивних економічних законів або не мають надійних механізмів контролю за здійсненням чинного законодавства;

– в умовах, коли держава через свої представницькі структури має найвищі повноваження в законотворчій, правоохоронній та виконавчій діяльності, саме зародження й поширення тіньової економіки вказує на терпимість держави до цього явища, що виникає внаслідок неузгодженості намірів і дій різних гілок влади, прорахунків або викривлень державної політики щодо розвитку окремих сфер, персональної заінтересованості в певних діях.

– тіньова економіка виникає тоді, коли дії владних і регулюючих структур держави, окремих людей або їх груп вступають у суперечність з об'єктивними економічними законами;



– її істотністю треба вважати перш за все приховання від держави результатів економічної діяльності однієї людини, або групи людей, що дає змогу їм не сплачувати податків та інших нарахувань на собівартість і прибуток, чим завдається значної шкоди державі у формуванні бюджету;

– функціонування тіньової економіки ґрунтується на безоплатному використанні суспільної власності: основних фондів, води, сировини, енергоносіїв, шляхів сполучення, трудових ресурсів (і, перш за все, висококваліфікованих кадрів), які користуються державною освітою, охороною здоров'я, культурою, соціальним та адміністративним захистом поряд з іншими формами державного впливу і підтримки.

– тіньова економіка слугує збагаченню певного кола людей за рахунок обкрадання всього суспільства і насамперед за рахунок джерел, які забезпечують фінансове наповнення державного бюджету.

У загальному, негативні аспекти тіньової діяльності пов'язані з наступними деформаціями галузевої структури економіки:

- деформація структури споживання;
- зниження ефективності дії ринкового механізму за рахунок впливу на стан конкуренції;
- підвищення трансакційних витрат;
- обмеження процесу інвестування.

Небезпека розвитку тіньової економіки полягає у наступному:

- звуженні офіційного сектору економіки, змушеному банкрутстві значної частини підприємств;
- перерозподілі національного доходу на користь паразитичного споживання;
- неконтрольованому поширенні позаправових відносин, корумпованості, захопленні політичної влади кримінальними елементами; формуванні фінансової олігархії на тлі загального зубожіння населення, що супроводжується зростанням соціально-політичного напруження в суспільстві;
- розпаді бюджетної системи, зростанні державного боргу як вимушених заходів з вирішення фінансових проблем;
- неконтрольованому відпливі капіталів за кордон;
- втраті довіри населення до державного істеблїшменту [7, с. 129].

Діяльність тіньової економіки створює невидимі бар'єри для підвищення ефективності офіційно працюючих виробничих підприємств. Оскільки економічна ефективність виробництва значною мірою залежить від продуктивності праці, то для її підвищення необхідно встановлювати нові верстати та обладнання, впроваджувати передові технології, про учать і перенавчати робітників. Для цього необхідно заробляти фінансові ресурси, які можна буде направляти на досягнення поставлених перед підприємствами завдань. В умовах, коли тіньові підприємства відволікають частину споживачів товарів і послуг у підприємств легальної економіки, останнім все важче стає заробляти необхідні кошти для фінансування капітальних вкладень та рішення інших завдань. Тіньові товаровиробники не вкладають кошти в НДДКР, проте вони копіюють розробки легальних фірм і останнім часом роблять це швидко і цілком якісно. Продукція тіньових виробників є більш конкурентоздатною лише до тих пір, поки всі витрати на НДДКР покриваються за рахунок легальних фірм [11].

Тіньова економіка породжує низку наслідків, що негативно позначаються на економічній безпеці держави в цілому, а саме: скорочення податкової бази, що призводить до зростання податкового преса на легальний сектор економіки; зниження конкурентоздатності легальної економіки, що підштовхує й інші економічні структури до відходу в тінь; посилення ресурсного забезпечення корупції, що веде до зростання її масштабів; можливість впливу великих неконтрольованих фінансових ресурсів на політику і виборчі кампанії, що також сприяє розвитку корупції; перерозподіл доходів на користь елітних групи, обумовлений корупцією і контролем кримінальних груп над тіньовою економікою, що спричинює значне майнове розшарування та зростання конфронтації в суспільстві; відтік капіталів за кордон; розширення неконтрольованої торгівлі товарами, що мають низьку якість або небезпечні для споживача.

Вітчизняні дослідники виокремлюють наступні форми тіньової економіки за сферами економічної діяльності:

– *сфера виробництва* – фальсифікація продукції, перехід в офшорні зони, перевід прибутку за кордон, штучне банкрутство, підкуп чиновництва для отримання держзамовлень, бартерні угоди, використання праці нелегальних мігрантів, затримки заробітної плати;

– *сфера торгівлі* – продаж фальсифікованих продуктів, контрабанда, змова з митними службами, човникова торгівля;

– *фінансово-кредитна сфера* – фінансові піраміди, відмивання “брудних” грошей, фінансові операції під егідою різних некомерційних фондів;

– *сфера послуг* – фірми-одноденки, так звані консалтингові послуги.

– *сфера охорони здоров'я* – негласний альянс між фармацевтичними фірмами та медичними установами, нелегальні платні послуги.

Водночас не можна ігнорувати й позитивні моменти функціонування тіньової економіки (це не стосується кримінальної економіки). Швейцарський економіст Д. Кассел виділяє три позитивні функції тіньової економіки в ринковому господарстві:

– “економічне мастило” – згладжування перепадів в економічній кон'юктурі за допомогою перерозподілу ресурсів між легальною і тіньовою економікою (коли легальна економіка переживає кризу, виробничі ресурси не пропадають, а переливаються в “тінь”, повертаючись в легальну після завершення кризи);

– “соціальний амортизатор” – помякшення небажаних соціальних протиріч (зокрема, неформальна зайнятість полегшує матеріальне становище малозабезпечених);

– “вбудований стабілізатор” – тіньова економіка підживлює своїми ресурсами легальну (неофіційні доходи використовуються для закупівлі товарів і послуг в легальному секторі, “відмиті” злочинні капітали оподатковуються і т. д.).

Слабкість політичної влади є основною причиною корупції державного чиновництва, яка в свою чергу веде до гіпертрофованих масштабів тіньової економіки. Таким чином, наявність цілого ряду причин, що породжують тіньову економіку, дозволяє говорити про неї як про одну з підсистем ринкового господарства. Тіньова складова завжди була присутня і, мабуть, буде в якійсь мірі присутні і господарського життя. Однак важливо бачити принципову відмінність

між реальними причинами тіньової економіки та причинами зростання або, навпаки, згасання в певні історичні періоди.

Таким чином, виконаний аналіз засвідчує складність і неоднозначність процесів тіньової економіки. Формування тіньової економіки обумовлено недосконалістю державного регулювання економічних процесів, коли регулюючі засоби не відповідають дії об'єктивних економічних законів або не мають надійних механізмів контролю за здійсненням чинного законодавства.

Важливим напрямком подальших досліджень є формування концептуальних засад економічної політики в контексті легалізації тіньової економіки в умовах євроінтеграційних процесів в Україні.

#### **Література:**

1. *Антипов В. І.* Тіньова економіка та економічна злочинність: світові тенденції, українські реалії та правові засоби контролю (теоретико-методологічне узагальнення) / В. І. Антипов. – Вінниця : ДП ДКФ, 2006. – 1049 с.
2. *Базилюк А. В.* Тіньова економіка в Україні / А. В. Базилюк, С. О. Коваленко. – К. : НДЕІ Мінекономіки України, 1998. – 206 с.
3. *Бандурка О. М.* Основы экономической безопасности / О. М. Бандурка, В. Е. Духов, К. Я. Петрова, И. М. Червяков. – Х. : Изд-во Харьк. Нац. ун-та внутр. дел, 2003. – 289 с.
4. *Варналій З. С.* Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації [Електронний ресурс] / за ред. З. С. Варналія. – 2006. – Режим доступу : [http://old.niss.gov.ua/book/ty\\_n\\_ekon/index.htm](http://old.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/index.htm).
5. *Гончарова В. О.* Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави / В. О. Гончарова. – Х. : Вид. центр ХНУ, 2001. – 195 с.
6. *Ечмаков С. М.* Теневая экономика: анализ и моделирование / С. М. Ечмаков. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 408 с.
7. Концепція економічної безпеки України / кер. проекту В. М. Геєць ; Ін-т економічного прогнозування. – К. : Логос, 1999. – С. 129.
8. *Лех Г. А.* Особливості тіньової економіки в Україні / Г. А. Лех, А. Я. Табачук // Науковий вісник НЛТУ України. – Львів, 2010. – Вип. 20.9. – С. 186–192.
9. *Мазур І. І.* Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України / І. І. Мазур // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 3 (9). – С. 76–84.
10. *Мазур І.* Детінізація економіки України: теорія та практика : [монографія] / І. Мазур. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2006. – 239 с.
11. *Пескова Д. Р.* Теневая экономика и экономический рост – определение направлений взаимодействия / Д. Р. Пескова // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике : материалы Всерос. науч. конф. – М. : Научный эксперт, 2007. – С. 360–374.
12. *Савченко І. Г.* Тіньовий сектор економіки України: аналіз стану та напрями детінізації / І. Г. Савченко, А. Є. Іорданов // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2012. – № 3. – С. 107–116.
13. *Самойленко Є. Г.* Сутність та етапи еволюції тіньової економіки / Є. Г. Самойленко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2012. – № 1 (5). – Т. 2. – С. 338–345.
14. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання : аналіт. доп. / Т. А. Тишук, Ю. М. Харазішвілі, О. В. Іванов ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.
15. *Турчинов О.* Тіньова економіка : теоретичні основи дослідження / О. Турчинов. – К. : Артк, 1995. – 300 с.

16. Cassel D. Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt und Planwirtschaften / D. Cassel // ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 37. – 1986. – S. 73–101.

17. Schneider F. The Shadow Economy in Europe, 2013 [Електронний ресурс] / F. Schneider, A. Kearney. – Режим доступу : [https://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset\\_publisher/8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192](https://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192).

18. Schneider F. Shadow Economics: Sizes, Causes and Consequences / F. Schneider, D. H. Enste // Journal of Economic Literature. – 2000. – № 38. – P. 77–114.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

**УДК 351.82:349.41:711.1(477)**

***V. P. Suvorov,***

*здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ПРИ ПЛАНУВАННІ ТА ЗАБУДОВІ ТЕРИТОРІЙ**

*У статті на основі попередніх наукових досліджень пропонуються напрями та практичні заходи, спрямовані на вдосконалення організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, земельні відносини, планування і забудова територій, організаційно-адміністративний механізм, напрями вдосконалення, практичні заходи вдосконалення.

***V. P. Suvorov,***

*Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **MODERNIZATION OF ORGANIZATIONAL AND ADMINISTRATIVE MECHANISM FOR STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN TERRITORIAL PLANNING AND DEVELOPMENT**

*Based on the conducted research, the paper summarizes the guidelines and practical measures aimed at improving an organizational and administrative mechanism for the state regulation of land relations in the territorial planning and building of Ukraine.*

**Key words:** state regulation, land relations, planning and development of territories, organizational and administrative mechanism, guidelines for improvement, practical arrangements for improvement.

Складна суспільно-політична ситуація в державі вимагає від політичного керівництва й державного апарату чітких виважених дій, спрямованих на розвиток

національної економіки, створення необхідних умов для розвитку малого та середнього бізнесу. Створення сприятливих умов щодо підвищення інвестиційної привабливості територій України для власних та іноземних інвесторів має бути пріоритетом в економічній політиці держави. “Революція Гідності” засвідчила, що суспільство вимагає від влади реальних кроків щодо прискорення процесів Європейської інтеграції [4].

Разом із тим існуюча система органів державної влади та місцевого самоврядування не відповідає потребам часу, оскільки є занадто бюрократизованою, закритою та корумпованою. Офіційний рівень доходів керівних кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування в багатьох випадках не відповідає способу життя державних службовців. На посади призначаються люди, наближені до керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування, інколи в обхід регламентованої процедури конкурсу (призначення здійснюється через патронатну службу та стажування). Це призводить до призначення на керівні посади осіб з низьким фаховим рівнем та без досвіду роботи в органах влади. Такий стан речей призводить до підвищення недовіри до дій та рішень керівництва держави, центральних та місцевих органів влади та місцевого самоврядування зі сторони суспільства та міжнародних партнерів. Отже, модернізація адміністративно-організаційного механізму державного управління має бути одним із важливих елементів державної політики. Вироблення практичних заходів, спрямованих на вдосконалення складових адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин у сфері планування і забудови територій, з огляду на вищевикладене є логічним та обґрунтованим.

Державному регулюванню земельних відносин та відносин у містобудівній сфері приділено увагу багатьох дослідників та науковців галузі знань державне управління, зокрема: Г. Атаманчук, З. Варналія, О. Долгальова, М. Корецький, М. Латинін, С. Майстро, Л. Мілімко, О. Сакаль, С. Фесак, Г. Шарий, Ю. Шаров, М. Шульга, Є. Юрченко та ін. Праці вищевказаних дослідників заклали методологічне підґрунтя для аналізу функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в містобудуванні, проте означеними науковцями лише частково охоплено державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

Мета статті полягає у формуванні напрямів удосконалення адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні й забудові територій в Україні.

Метою функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування є забезпечення процесів ефективного використання земельних ділянок, на яких розташовані або плануються до зведення об'єкти будівництва. Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування забезпечується завдяки функціонуванню системи органів державної влади, допоміжних професійних суб'єктів земельних та містобудівних процесів, зацікавлених суб'єктів землекористування та містобудування. Ці суб'єкти діють на підставі нормативно-правових актів, якими регулюються земельні відносини у сфері

містобудування [3]. Адміністративно-організаційний механізм включає в себе сукупність адміністративних та організаційних інструментів, які формуються та реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування у спосіб встановлений нормативно-правовими актами. За допомогою адміністративно-організаційного механізму відбувається взаємодія між елементами системи органів влади (суб'єктів регулювання), суб'єктів землекористування та містобудування. Завдяки адміністративно-організаційному механізму забезпечується безпосередня реалізація державної земельної політики. Завдяки ньому здійснюється також державне регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, вказаний механізм безпосередньо забезпечує реалізацію заходів спрямованих на управління містобудівними процесами в державі [3].

Ефективному функціонуванню адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, на наш погляд, заважає низка проблем. Нами визначено, що проблеми існують на інституціональному рівні, зокрема: існує велика кількість задіяних суб'єктів у земельних відносинах, наявна значна кількість допоміжних установ, організацій та органів влади, які беруть участь у процесі державного регулювання земельних відносин. Кожен орган державної влади має внутрішні та зовнішні проблеми адміністративно-правового спрямування. Нами класифіковано наступні види проблем. До внутрішніх проблем віднесено проблеми у сфері надання адміністративних послуг, проблеми структури органів влади у сфері земельних відносин, проблеми комунікації, проблеми технічного забезпечення, проблеми кадрового забезпечення, проблеми у сфері документообігу та обміну інформацією. До зовнішніх проблем віднесено проблеми міжвідомчої взаємодії, проблеми комунікації з суб'єктами земельних відносин, проблеми політичні, проблеми правового регулювання та правозастосування [5]. Таким чином, з метою розв'язання проблем адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин в містобудуванні необхідно сформулювати основні напрями модернізації цього механізму.

Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” має на меті реалізувати важливі завдання, спрямовані на реформування усіх ключових напрямів в державному управлінні. Вона покликана на повне перетворення сучасного стану речей в суспільстві і державному управлінні, її реалізація має забезпечити кардинальні перетворення в суспільстві. Основна мета полягає у впровадженні в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та вектор гордості [1].

Стратегія передбачає в рамках названих чотирьох векторів руху реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, головним для національної економіки є вектор розвитку, який включає в себе:

– реформи: дерегуляції та розвиток підприємництва; податкову; захисту економічної конкуренції; корпоративного права; фінансового сектору; ринку капіталу; сфери трудових відносин; транспортної інфраструктури; телекомунікаційної інфраструктури; державної митної справи та інтеграції в митну спільноту Європейського Союзу; монетарної політики; енергетики; сільського

господарства та рибальства; земельна; житлово-комунального господарства; статистики; дипломатичної служби; здійснення державних закупівель; державного фінансового контролю та бюджетних відносин; державної служби та оптимізація системи державних органів; управління державною власністю;

– програми: розвитку малого та середнього бізнесу; участі в транс'європейських мережах; розвитку українського експорту; енергоефективності; залучення інвестицій [1]. Запорукою реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” є наявність політичної волі вищого керівництва держави на кардинальні перетворення, підтримка іноземних партнерів на шляху впровадження реформ і порозуміння в суспільстві. Втім важливим елементом залишається організація процесу впровадження стратегічних реформ, велика роль при цьому відводиться державним службовцям та політикам [1].

Ураховуючи стратегічні пріоритети розвитку держави і спираючись на попередні дослідження, сформуємо напрями модернізації досліджуваного механізму (рисунок).

На основі сформованих напрямів переходимо до формування практичних заходів, спрямованих на реалізацію напрямів удосконалення організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій.

З метою підвищення рівня дотримання принципів права під час реалізації заходів державного регулювання необхідно забезпечити наступне: під час поточної і щорічної оцінки роботи посадових осіб, керівники органів державної влади мають аналізувати рівень та якість наданих підлеглими службовцями послуг суб'єктам земельних правовідносин, якість та рівень надання відповідей громадянам та іншим суб'єктам земельних правовідносин, компетентність дій посадових осіб при реалізації своїх посадових обов'язків; керівники органів державної влади мають вживати організаційні заходи щодо поліпшення якості проблемних аспектів в роботі підлеглих; при розгляді скарг, що надійшли на неправомірні або некомпетентні дії посадових осіб має створюватися відповідна комісія для службової перевірки, за участю відповідальної особи з кадрової роботи та з питань запобігання і протидії корупції; відповідальні посадові особи з питань аналітичної діяльності, кадрової роботи мають забезпечувати аналіз публікацій в засобах масової інформації про роботу своїх органів, виявляти негативні сторони в роботі службовців органу; посадові особи мають проходити обов'язкове навчання з вивчення: основних принципів права; видів відповідальності за проступки та порушення норм земельного законодавства; етики поведінки та психологічних аспектів при спілкуванні з колегами та іншими суб'єктами земельних відносин.

Організаційні заходи, спрямовані на створення системи мотивації для посадових осіб, які беруть участь у державному регулюванні земельних ресурсів в містобудуванні полягають у: виданні організаційного розпорядження Кабінетом Міністрів України в частині реформування державної служби, зокрема оптимізації структури органів державної влади з переглядом розміру заробітної плати та фінансового забезпечення таких органів, перегляду посадових окладів посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців; необхідності

надання доручення Міністерству регіонального розвитку, містобудування та житлово-комунального господарства України про розроблення Державної програми створення системи службового житла для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (як варіант створити пільгові умови кредитування); організації позаслужбових заходів на рівні місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямовані на зайняття спортом, відвідання закладів культури тощо; упроваджені незалежних рівнів оцінювання діяльності посадових осіб та дієвої системи резерву кадрів.



Рисунок. Напрями модернізації організаційно-адміністративного механізму державного регулювання земельних відносин при плануванні і забудові територій



Організаційні заходи, спрямовані на зниження рівня корупційних ризиків під час регулювання земельних відносин в містобудуванні, полягають у: зведенні до мінімуму спілкування надавачів адміністративних послуг з громадянами та іншими учасниками земельних відносин, це має відбуватися через розвиток Центрив надання адміністративних послуг; впровадженні системи електронного врядування, розробки та впровадження відповідних порядків надання послуг за допомогою електронних засобів зв'язку, упровадження системи електронних підписів тощо; підсиленні заходів внутрішнього контролю за діяльністю посадових осіб, дотримання ними трудового розпорядку, контролю за відповідністю способу життя та рівня доходу, підвищенні рівня контролю за дотриманням етики поведінки державного службовця, підвищенні кваліфікації з питань запобігання і протидії корупції тощо.

Адміністративно-організаційні заходи, що мають на меті підвищення рівня практичного правозастосування, полягають в такому: удосконаленні організаційної діяльності підрозділів внутрішнього контролю з розширенням повноважень таких підрозділів, контроль має здійснюватися не лише за реалізацією основних завдань, а полягати і в аналізі якості проектів нормативно-правових актів, службових наказів, наповненості документів, які надаються на виконання розпоряджень та доручень вищих органів влади, відповідей громадянам і правоохоронним органам тощо; обов'язковому візуванні юридичною службою документів, що виходять з органів земельних ресурсів та містобудування, з обов'язковим повідомленням керівника органу у разі виявлення порушень у застосуванні норм законодавства посадовими особами такого органу.

Адміністративно-організаційні заходи, спрямовані на поліпшення рівня роботи органів прокуратури в частині нагляду в земельній сфері, полягають у: підсиленні нагляду за дотриманням законодавства під час діяльності контролюючих органів (інспекцій); підсиленні нагляду за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин та містобудівних процесів; підвищенні рівня участі органів прокуратури у судових справах щодо самовільного будівництва та неправомірного зайняття земельних ділянок; виданні доручення Генерального прокурора України щодо розробки, схвалення та направлення до виконання в регіональні та місцеві прокуратури спеціальний наказу по підсиленню нагляду в земельній сфері; запровадженні зміни в структурі апарату обласних прокуратур; підвищенні ефективності у напрямках запобігання та протидії корупції в земельній та містобудівній сферах, зокрема сприяти підвищенню рівня виявлення корупційних правопорушень відповідними правоохоронними органами та підрозділами, зокрема в частині корупційних проявів не тільки суб'єктами владних повноважень, а і виявлення провокацій хабарництва зі сторони учасників земельних та містобудівних правовідносин, із послідуочим притягненням винних осіб до відповідальності; вдосконаленні координаційної роботи інших правоохоронних органів в цих напрямках, через збільшення кількості нарад в цьому напрямі, підвищити відповідальність за неналежне виконання завдань прокурора учасниками таких нарад та прокурорами нижчого рівня.

Удосконалення організаційного рівня захисту прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин у сфері містобудування має відбуватися через:

перегляд порядку акредитації адвокатів у відповідності до вимог Європейського Союзу; стимулювання розвитку правозахисних громадських організацій; організацію на законодавчому рівні закріплення реалізації заходів спрямованих на вдосконалення правового механізму державного регулювання земельних відносин в сфері містобудування; створення більш привабливих умов роботи колегій адвокатів з удосконаленням правової та організаційної складової їх діяльності.

Підвищення адміністративно-організаційного рівня, забезпечення необхідними засобами та фінансами органів влади – учасників земельних відносин полягає у: перегляді існуючих структур органів влади, що здійснюють державне регулювання земельних відносин на місцевому рівні, з перерозподілом їх функцій; оптимізації таких органів і за рахунок зменшення кількості посадових осіб перегляду рівня заробітної плати державних службовців в сторону збільшення; перерозподілі доходів від адміністративно-штрафних санкцій за порушення земельного та містобудівного законодавства із залишенням певного відсотка таких надходжень на місцях, з подальшим спрямуванням цих коштів на удосконалення рівня фінансово-господарського забезпечення контролюючих органів.

Адміністративно-організаційне вдосконалення функціонування системи нормотворення та системи нормативно-правових актів має здійснюватись завдяки: побудові чіткої системи нормотворення із визначенням часових рамок взаємовідносин, визначенню механізму проходження проєктів нормативно-правових актів контролю за їх відстеженням, здійсненню відстеження результату їх впровадження, розширення контрольної функції парламенту; впровадженню адміністративно-організаційних розпорядчих документів вищим керівництвом держави спрямованих на проведення аналізу та перегляд чинних нормативно-правових актів у сфері державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування з наступною їх кодифікацією; прийняттю нових нормативно-правових актів спрямованих на імplementацію норм права Європейського союзу.

Підвищення якості державного контролю у сфері земельних відносин та містобудування, через удосконалення адміністративно-організаційних засад такого контролю, що полягає в: структурних організаційних змінах територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю з розширенням кола повноважень вказаної інспекції; організації Державною архітектурно-будівельною інспекцією розробки заходів спрямованих на удосконалення якісної складової роботи органів контролю; розширенні кола аналітичних завдань відповідних підрозділів інспекції з доведенням їх результатів та пропозицій керівництву; здійсненні державного контролю за додержанням земельного законодавства окремий від Державної інспекції сільського господарства органом виконавчої влади – Державною інспекцією України з контролю за використанням і охороною земель.

Удосконалення організаційного рівня адміністрування державою послуг у сфері земельних відносин в містобудуванні має здійснюватись шляхом розробки та впровадження в дію типового порядку надання адміністративних послуг у сфері державних відносин в містобудуванні з чітким визначенням організаційних, правових, кадрових, часових та комунікаційних критеріїв надання таких послуг.

Адміністративно-організаційні засади оптимізації інституцій, що здійснюють державну земельну політику та політику у сфері містобудування полягають у:

створенні на рівні центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів експертної ради щодо реформування системи органів земельних ресурсів з метою оптимізації їх діяльності; поліпшенні рівня надання публічних послуг в цій сфері, вдосконалення організаційної структури таких органів; дерегуляції і деконцентрації функцій Державного агентства земельних ресурсів та його територіальних органів; створенні діючої загальнодержавної програми побудови системи містобудівного кадастру на основі вже діючої системи земельного кадастру держави.

Адміністративно-організаційні засади поліпшення якості керівних кадрів та кадрової складової органів влади у сфері земельних відносин полягають в наступному: керівники структурних підрозділів, якими виробляється та реалізується державна політика з питань земельних ресурсів та містобудування, мають мати обов'язкову фахову освіту та освіту у сфері державного управління та стаж роботи не менше п'яти років в органах державної влади або місцевого самоврядування; обов'язкове проходження навчання за кваліфікацією “державне управління” та “державна служба” для посадових осіб органів земельної сфери; обов'язкове підвищення кваліфікації з питань запобігання та протидії корупції; розробка та впровадженні програми електронного тестування при проходженні конкурсу на зайнятті посад державного службовця, із створенням окремої тестової програми для керівників та для іншого персоналу; запровадження процедур зайняття посад, зокрема – й керівних лише за конкурсом; перегляд положень про структурні підрозділи відповідних органів та посадові обов'язки державних службовців з чітким визначенням прав, обов'язків та відповідальності цих посадових осіб; перегляд кодексу поведінки державних службовців та підходів до його додержання, з підвищенням рівня персональної відповідальності службовців за порушення кодексу.

Розвиток внутрішньої та зовнішньої організаційної складової органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, має відбуватися через: створення нової ефективної політики у сфері державної служби; розробку нової структури органів влади уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин із застосуванням передового європейського досвіду щодо державної служби; виведення ряду посад із категорії державної або муніципальної служби; виконання посадовими особами лише власних посадових обов'язків, робочий час має бути регламентований, підвищений рівень внутрішнього організаційного контролю, як за основною поточною діяльністю, так і за внутрішньою, трудовою і виконавчою дисципліною; формування чіткої ієрархічної системи відносин з керівництвом за принципом нижча ланка, середня ланка, керівництво; дотримання субординації та ділового мовлення та етикету, всі ці аспекти мають бути впроваджені шляхом перегляду норм та етики поведінки державних службовців; зовнішнє спілкування має також реалізовуватись із дотриманням субординації та етики поведінки державних службовців, до навчальних дисциплін державних службовців має бути впроваджений курс ділового та етичного спілкування; розроблення заходів спрямованих на підвищення статусу державного службовця та зміни суспільної думки про державну службу та службовців; неухильне дотримання цензу

спілкування та ділового одягу службовцями; розробку методичних вказівок щодо поведінки державного службовця у разі протиправних пропозицій зі сторони учасників земельних відносин у сфері містобудування.

Запропоновані нами напрями мають бути враховані органами державної влади при формуванні та реалізації заходів зі стратегічного планування щодо розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування України. Окрім того, доцільно зауважити, що основним інструментом розвитку адміністративно-організаційного механізму державного регулювання земельних відносин в містобудуванні має бути Державна стратегія регулювання земельних відносин у сфері містобудування України, яка має враховувати основні концептуальні засади запропоновані нами раніше [2], в тому числі стратегічні цілі та напрями такого розвитку. Кабінет Міністрів України має доручити розробку державної стратегії Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Державному агентству земельних ресурсів України з послідуємим її схваленням і впровадженням.

#### **Література:**

1. Про стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
2. Суворов В. П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування [Електронний ресурс] / В. П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/07.pdf>.
3. Суворов В. П. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування / В. П. Суворов // Держава та регіони. Серія: державне управління. – 2014. – № 3. – С. 72–78.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Урядовий портал – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344).
5. Suvorov V. Contradictions in the Functioning of Legal Mechanism of State Regulation in Land Relations in the Sphere of Urban Planning / V. Suvorov // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 2 (6). – 2014. – P. 88–93.

*Надійшла до редколегії 10.03.2015 р.*

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**УДК 35.072**

**В. Г. Ковальчук,**

*д.держ.упр., доцент кафедри економічної політики  
та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ МОДЕЛЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Розглянуто особливості державного управління регіональним розвитком в країнах-членах ЄС. Досліджено основні принципи державної регіональної політики в сучасних умовах. Проаналізовані напрями впровадження досвіду європейських країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.*

**Ключові слова:** принципи регіональної політики, досвід державного регулювання.

**V. H. Kovalchuk,**

*Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## PUBLIC ADMINISTRATION IN EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT MODELS: EXPERIENCE FOR UKRAINE

*The features of public administration of regional development in the EU member states are considered. The basic principles of state regional policy in the modern world have been researched. The analysis has been conducted as to the trends of implementing the European practices of social and economic processes regulation in Ukraine.*

**Key words:** principles of regional policy, government regulation experience.

Реформування системи управління регіональним розвитком передбачає запровадження нової якості регіональної політики, покликаної поєднати завдання модернізації економіки країни із завданнями забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів [2, с. 4]. Під час планування регіонального розвитку в Україні важливе значення набуває аналіз іноземного досвіду, адже більшість територій Західної Європи, завдяки реалізації стратегічних проєктів, вже добилися значних успіхів щодо забезпечення свого сталого розвитку. Слід зазначити, що управління в розвинутих країнах світу, перш за все європейських, будується на засадах “сильного та розвинутого” місцевого самоврядування, що є неодмінним атрибутом будь-якого сучасного демократичного суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про величезну кількість моделей і типів організації

державного управління та місцевого самоврядування, які залежать від багатьох факторів: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного та адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, які присвячені вивченню сутності та проблемам державного управління регіональним розвитком, демонструє, що питання проведення регіональної політики в країнах Європейського Союзу мають певний інтерес для вітчизняних науковців, таких, як А. Балян, В. Воротін, М. Лендсєл, С. Максименко, Т. Никитюк, В. Панова та ін., що обґрунтовано вивченням можливості використання її досвіду в Україні. Певна увага приділяється пріоритетним напрямам регіональної політики Європейського Союзу, інституційному механізму реалізації регіональної політики в країнах Європи та ін.

Питання історії та методології глобальних регіональних процесів широко розкриті в монографії В. Чужикова [8]. Нові підходи до розвитку регіонів Європи були глибоко проаналізовані українськими вченими, в тому числі такими як О. Богорад, О. Тевелєв, В. Падалка, М. Підмогильний [1, с. 163], а також Є. Кіш [3, с. 31-35], Т. Мірзодаєва [4, с. 124], які в своїх працях відмічали не тільки значення внутрішніх і зовнішніх факторів та процесів глобалізації в просторовому розвитку, але і стратегічні імперативи регіональної політики Європейського Союзу для України.

Широкий спектр регіональних проблем знаходився в центрі уваги академіка В. Семиноженко та члена-кореспондента НАН України Б. Данилишина. В ході дослідження сучасних моделей державної регіональної політики, особливостей еволюції регіональної політики в країнах ЄС і постсоціалістичних європейських державах, особливостей європейського досвіду реформування місцевого самоврядування, питань вдосконалення адміністративно – територіальної системи України, інноваційної складової регіонального розвитку вперше в науковий обіг була введена методологія оцінки інтегрального показника інноваційної активності регіонів України, презентована доктрина “нового регіоналізму”, яка сьогодні є головним змістом регіональної політики країн ЄС, проаналізовано економічні та соціальні перспективи регіонів України, рівень регіонального розвитку, співвідношення потреб і ресурсів усіх регіонів України [7].

Проте, виконаний розгляд становлення та розвитку регіонального управління в країнах-членах ЄС показує, що в науковій літературі відсутні певні узагальнення цього досвіду, що не дозволяє в повній мірі застосовувати його в практиці проведення регіональної політики в Україні, розробці її окремих складових. Більшість із поставлених завдань щодо впровадження сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічним розвитком регіонів України не вдалося виконати. Для побудови ефективних моделей регіонального розвитку важливим є обґрунтування принципів, на яких будується державна регіональна політика країн ЄС.

Враховуючи нагальну потребу вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в Україні, доцільним є глибоке вивчення та розповсюдження досвіду регіонального управління в європейських країнах. Тому метою статті є дослідження вітчизняного ходу історичного розвитку в зіставленні з аналогічними суспільними процесами і їх

специфікою характерною для різних макрорегіонів світової цивілізації. Основою аналізу є випробуваний і продуктивний метод порівняльних досліджень, який цілком достатній, щоб побачити спрямованість динаміки суспільно-політичних і соціально-економічних процесів або їх консерватизм, або регрес; їх спадкоємність, характер і зміст подальших новацій і трансформацій.

Проведений аналіз наукових праць з регіоналістики свідчить про те, що у теперішній час. відбувається активний розвиток інтеграційних процесів (в основному на території ЄС), що характеризує перетворення “Європи національних держав” у “Європу регіонів” [6].

Важливим кроком стало затвердження стратегії соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 р. “Європа 2020”. Це стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання, що скоректована з врахуванням уроків кризи, в якій викладені уявлення про соціальну ринкову економіку Європи в XXI ст. У стратегії “Європа 2020” на перший план висуваються три взаємодоповнюючих пріоритети [9]:

- інтелектуальне зростання: розвиток економіки, що спирається на знання і інновації;
- стабільне зростання: сприяння ефективному використанню ресурсів, створенню більш економічної, і, головне, більш конкурентоздатної економіки;
- загальне зростання: створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує згладжування соціальних і територіальних відмінностей.

Усі країни-члени ЄС прийняли свої національні завдання в кожному з цих напрямів. У основі стратегії знаходяться конкретні дії на рівні ЄС і національному рівні.

Досліджуючи характеристики та завдання регіональної політики країн-членів ЄС, відмітимо, що певні її особливості властиві кожній із країн.

Так, в “інтегрованих” країнах (Ірландія, Греція, Португалія та Іспанія) регіональна політика проводиться в умовах слабкого розвитку національної економіки в порівнянні з іншими країнами-членами ЄС, тобто особлива увага приділяється проблемам національного економічного розвитку, рішенню ж проблем регіонального розвитку відводиться другорядна роль.

Конституції Німеччини і Італії, що характеризуються великими внутрішніми відмінностями – між північчю і півднем Італії, а також між “старими” і “новими” землями Німеччини, визначають принципи справедливого розвитку, приділяючи тим самим велику увагу питанням регіональної політики. Таким чином, в якості першорядної задачі регіональної політики виділяється забезпечення можливості для структурно слабких регіонів брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни шляхом мінімізації впливу негативних факторів, які пов’язані з положенням цих регіонів. Регіональна політика націлена на зміцнення їх економічного зростання. Для досягнення даної мети створюються довгострокові і конкурентоспроможні робочі місця, дозволяючи при цьому стабілізувати ситуацію на регіональному ринку праці і полегшити проведення структурних перетворень.

Щодо регіональної політики скандинавських країн (Фінляндії та Швеції) можна стверджувати, що її головним напрямком є вирішення проблем видалених

північних територій, хоча велика увага приділяється рівномірному розвитку регіонів по країні.

Країни північної Європи (Австрія, Франція, Данія, країни Бенілюкс та Великобританія.) не проводять настільки активну регіональну політику, так як проблема нерівномірного розвитку регіонів не так актуальна. Найбільша увага приділяється залученню інвестицій у внутрішні райони. Регіональна політика є здебільшого процесом промислової реструктуризації регіонів, як складова частина підходу в рамках політики “відродження” має яскраво виражену мету поліпшення конкурентоспроможності окремих регіонів та вирішення проблемами зайнятості населення.

Слід відмітити, що у таких держава, як Болгарія, Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Румунія, Чехія, Естонія, тобто тих, які набули членство у ЄС значно пізніше (2004, 2007 рр.) та мають відносно низький рівень соціально-економічного розвитку, проведення регіональної політики тягне за собою певні особливості та складності, що потребує додаткового вивчення.

Загалом, якщо проаналізувати положення в країнах Європейського Союзу, то можна помітити, що регіональна політика практично у всіх країнах спрямована на створення умов, які дають змогу регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їх внесок у розвиток національної економіки. Можна сказати, що це і є головним завданням регіональної політики країн-членів ЄС.

Певний інтерес для становлення української системи управління регіональним розвитком представляють наступні принципи, вироблені у країнах ЄС та необхідні для досягнення поставлених цілей в області регіональної політики.

Перш за все, це розробка надійної законодавчої бази для досягнення послідовності та прозорості політики, що здійснюється. Регіональна політика неминуче включає в себе вибір слаборозвинутих районів для виділення необхідних фінансових ресурсів. Даний вибір повинен здійснюватися відповідно до існуючого законодавства. Для проведення політики в галузі розвитку регіонів виробляються основні законодавчі норми, підкріплені більш докладними робочими директивами, створюючи тим самим законодавчі рамки для прийняття і обґрунтування політичних рішень.

В якості одного з основоположних принципів можна визначити виділення необхідної допомоги регіонам, які зазнають структурні зміни. Також найбільший акцент робиться на залучення додаткових інвестицій, аніж на довгострокове субсидування.

Регіональна економіка передбачає активний розвиток ринкових відносин, вдосконалення структури яких виділяється як окремий напрямок регіональної політики. Його метою є створення надійних і привабливих можливостей отримання роботи, нових робочих місць. Даний напрямок політики знаходить підтримку в Директораті з політики ринкових відносин в країнах ЄС. Необхідно підкреслити, що існує невелика назва винятків, які не підкоряються правилам ринкової орієнтації, коли проведення регіональної політики має позаекономічну мотивацію.

Наступний принцип регіональної політики характеризує її просторову спрямованість. Обмеженість бюджетних джерел фінансування вимагає необхідність



вибору Європейською Комісією між районами, які потребували допомоги на основі об'єктивних, суттєвих, підкріплених надійними статистичними джерелами показників. Для отримання фінансової підтримки необхідно чітко обґрунтувати критерії вибору району відповідно до чіткої методології, що відображена у “Директивах ЄС з надання допомоги національним регіонам”. При цьому політика повинна проводитися щодо цілісних територіальних одиниць, що відповідають визначеним критеріям.

Регіональна політика припускає наявність скоординованого політичного підходу. У країнах Європейського Союзу у вирішенні цих проблем бере участь Європейська Комісія – частково через діяльність Директорату з регіональної політики, а також через контролюючі функції Директорату з політики ринкових відносин. Для забезпечення ефективного розвитку економіки певного регіону потрібна фінансова підтримка не тільки державних органів, що займаються регіональною політикою, але і допомога широкого спектра осіб та організацій, зацікавлених у такому розвитку.

Аналіз свідчить про те, що існує цілий ряд інструментів регіональної політики, які мають різне значення для різних країн. З точки зору історичного розвитку виділяють п'ять великих класів політичних інструментів: кошти, що йдуть на стримування розміщення нових підприємств у перенаселених регіонах; просторовий розподіл діяльності держави в області економічного розвитку; стимулювання діяльності компаній шляхом фінансової підтримки; формування інфраструктури; “м'які” заходи щодо стимулювання розвитку.

В теперішній час роль коштів, що йдуть на стримування і просторовий розподіл діяльності держави в області економічного розвитку, істотно скоротилася, тільки Франція і Греція стимулюють розвиток промисловості, яка розташована далеко від перенаселених столиць.

За останні десятиліття роль економічної діяльності держави в якості інструменту регіональної політики суттєво знизилася. Приватизація в області виробництва позбавила уряд можливості впливати шляхом прийняття рішень про інвестиції в зазначені виробництва. Існує ще один важливий аспект, що стосується економічної діяльності держави, який з часом втратив свою роль в якості інструменту регіональної політики: громадські закупівлі. У деяких країнах ЄС (Італія, Німеччина, Великобританія) проводилася політика за схемами бажаних закупівель продукції у постачальників з визначених районів. Згодом Європейський Суд назвав ці заходи протизаконними, оскільки вони є причиною національної дискримінації.

В даний час більшість країн-членів ЄС в якості інструментів регіональної політики використовують три останні групи. Фінансове стимулювання включає в себе дотації на певні суми інвестицій, кредити, субсидії у зв'язку із створенням робочих місць тощо. Ці методи покликані зацікавити фірми розміщувати виробництво чи інвестувати кошти в проблемні регіони. Дані інструменти знаходять широке застосування практично у всіх країнах ЄС. До “м'яких” елементів інфраструктури відносяться підтримка інформаційних мереж, консалтингова діяльність, наукові дослідження і т.д.

У “інтегрованих” країнах набір політичних інструментів істотно ширше, що відображає велику глибину регіональних проблем. Для стимулювання розвитку

регіональної політики створено Структурні Фонди та Інтеграційний Фонд [5]. Структурні Фонди займаються питаннями, які виходять за рамки інвестування у виробництво, а саме надання підтримки у розвитку інфраструктури та створення сприятливого середовища для ефективного розвитку бізнесу. Інтеграційний Фонд займається великими проектами відносно розвитку інфраструктури, які перебувають у прямому зв'язку з транспортом і навколишнім середовищем.

Структурні Фонди мають найбільший вплив на регіональну політику Німеччини та Італії. У 1992 р. був зроблений перегляд регіональної політики Італії для того, щоб забезпечити можливість спільного фінансування з боку Структурних Фондів. У Німеччині регіональна політика проводиться у рамках Спільної оперативної групи (GA), яка базується на наданні допомоги регіонам у комплексі з заходами підтримки бізнесу. Пріоритетним напрямом витрат Спільної оперативної групи є підтримка виробничих інвестицій для створення сприятливого бізнес-середовища.

У відношенні скандинавських країн існують наступні розходження на “вузький” і “широкий” аспект регіональної політики. У вузькому сенсі слова така політика включає до себе заходи з розвитку бізнесу та економіки. Широкий же аспект політики регіонів передбачає комплекс дій з боку уряду в галузі зв'язку, транспорту, освіти і охорони здоров'я, що мають важливе значення для підтримки життєдіяльності спільнот в малонаселених регіонах.

Важливою відмінністю скандинавських країн є те, що регіональна політика навіть у вузькому аспекті передбачає більш широкий зміст, ніж в інших країнах ЄС. Наприклад, якщо врахувати специфічні особливості проблемних регіонів, особливо їх суворі кліматичні умови, то тут існують такі форми довгострокової підтримки, які не знаходять застосування в країнах ЄС (концесія в галузі транспорту та соціального забезпечення).

Країни Західної Європи вживають заходів щодо розширення області дії регіональної політики. Наприклад, у Франції регіональна політика має широке трактування, поняття “управління територією” включає до себе великий спектр політичних заходів регіонального розвитку. Один із законів в області регіонального розвитку формує широкий спектр політичних інструментів: регіонально диференційоване оподаткування, інфраструктуру, заходи щодо стимулювання розвитку регіонів і т. д. Також існує державна система контрактів з планування регіонів, яка надає допомогу найбіднішим регіонам.

Нідерланди та Австрія відрізняються низькою значущістю регіональної політики, однак ці країни намагаються проводити регіональну політику, що виходить за рамки надання фінансової допомоги фірмам. У Нідерландах базисом регіональної політики у вузькому сенсі є капіталовкладення, а в більш широкому – комплекс заходів щодо створення сприятливого бізнес-середовища та розвитку інфраструктури. В Австрії приймаються широкі політичні заходи з розвитку регіональної політики, які відображають точку зору, що існує, а саме: політика економічного розвитку регіонів повинна включати підтримку стосовно розвитку бізнес-середовища і таких локальних факторів, як транспорт, освіта і рівень життя.

У Данії основне питання регіональної політики встановлене в області “рамкових заходів”, що включають до себе перелік послуг, якими можуть

скористатися фірми, але які не передбачають передачу грошових коштів або надання підтримки якої-небудь фірмі. У Данії існує єдина державна система соціального забезпечення, функціонування фінансових механізмів також спрямовано на те, щоб уникнути нерівності в економічному розвитку окремих регіонів, яке може спричинити за собою відмінності в рівнях доходів і соціальних можливостей.

Регіональна політика таких країн, як Бельгія, Люксембург та Великобританія є політикою стимулювання. У Великобританії політичні заходи просторового розвитку діляться на дві категорії: регіональна індустріальна політика, яку можна назвати політикою стимулювання, та політика “відродження”, що включає цілу низку програм просторового розвитку (розвитку міських і сільських регіонів), які раніше здійснювалися окремо один від одного, а тепер всі налаштовані діяти спільно.

Важливою відмінною рисою політики “відродження” є акцент на розвиток окремих регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. За останній час ефективність від проведення політики “відродження” зростає.

Аналізуючи політику у сфері регіонального розвитку країн-членів ЄС, можна сказати, що стимулювання регіонального розвитку складає ядро державної політики, за винятком Данії. Це можна пояснити тим фактом, що правила надання підтримки Директоратом з політики ринкових відносин в країнах ЄС передбачають надання допомоги крупномасштабним проектам і тільки в певних проблемних районах. У північних країнах одним з елементів політики можна назвати надання допомоги в розвитку сприятливого бізнес-середовища, але ця політика здійснюється в більшій мірі на загальнонаціональному рівні, ніж на регіональному.

Об'єднана Європа має досить значні успіхи щодо впровадження регіональної політики. Певний інтерес для використання в сучасних умовах державно-управлінської діяльності в Україні мають обґрунтовані принципи регіональної політики, які сформовані країнами ЄС. Саме врахування вказаних вище принципів, втілення їх в життя дозволить регіональній політиці в нових суспільно-політичних умовах якнайшвидше сформувати сучасні механізми державного регулювання соціально-економічними процесами на територіальному рівні, підвищити ефективність прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого регіонального розвитку.

Великий досвід впровадження програмного підходу для зниження відмінностей у розвитку регіонів у Співтоваристві, який може бути рекомендований для використання в Україні, накопичений Структурним Фондом. Розглянутий європейський досвід вказує на явні переваги від впровадження систем регіонального соціально-економічного розвитку, які включають як загальнодержавний рівень, так і обласний, регіональний рівень. Якщо загальнодержавний встановлює загальні принципи, що дають можливість вирішити проблеми регіонів, то регіональний забезпечує деталізований розгляд свого власного потенціалу і проблем. Регіони також здатні внести свої накопичені знання і навички в сфері економічного розвитку. Причому ці ідеї можна буде перенести в інші регіони, так як вони мають схожі цілі щодо територій, але з урахуванням їх специфіки.

Механізм планування та програмний підхід, який вже застосовується в нашій країні у вигляді цільових програм розвитку регіонів, слід розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем європейський досвід вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Саме цей напрямок може стати в подальшому перспективним при дослідженні шляхів удосконалення системи державного регулювання соціально-економічними процесами на регіональному рівні.

Також об'єктом дослідження можуть бути особливості проведення регіональної політики в постсоціалістичних країнах-членах ЄС, позитивні досягнення якої будуть корисні в умовах української практики.

#### **Література:**

1. *Богорад О. Д.* Регіональна економіка : [словн.-довідн.] / О. Д. Богорад, О. М. Тевелев, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К. : НДІСЕП, 2004.
2. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін. ] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2011. – 80 с.
3. *Кіш С.* Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / С. Кіш // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
4. *Мірзодаєва Т. В.* Теоретико-методологічні підходи до дослідження просторового розвитку регіону / Т. В. Мірзодаєва // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 124.
5. *Никитюк Т. Л.* Структурні фонди Євросоюзу: механізм фінансування регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Т. Л. Никитюк. – Режим доступу : [http://limej.ru/index.php/home/223-stat/61791\\_Regional\\_naya\\_politika\\_stran-chlenov\\_ES.html](http://limej.ru/index.php/home/223-stat/61791_Regional_naya_politika_stran-chlenov_ES.html).
6. *Панова В.* Парадигма “нового регіоналізму” в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / В. Панова // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1022>.
7. *Семиноженко В. П.* Новий регіоналізм / В. П. Семиноженко, Б. М. Данилишин. – К. : Наук. думка, 2005. – С. 19.
8. *Чужиков В. І.* Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – С. 184.
9. Європа 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0\\_2020](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0_2020).

*Надійшла до редколегії 12.03.2015 р.*

**УДК 352.07**

**О. М. Ковальова,**

*к. держ. упр., заступник начальника відділу контролю у сфері матеріального виробництва та фінансових послуг Державної фінансової інспекції в Харківській області, м. Харків*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Досліджено основні засади та особливості організаційного забезпечення діяльності місцевих органів влади та їх представницьких органів. Проаналізовано нормативно-правову базу становлення та розвитку місцевого самоврядування та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення функцій і задач представницьких органів місцевого самоврядування в організації діяльності місцевої ради за принципами децентралізації влади.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, представницькі органи місцевого самоврядування, децентралізація влади.

**О. М. Kovaliova,**

*Vice head of Control of Material Production and Financial Service Department, State Financial Inspection in Kharkiv Region, PhD in PA, Kharkiv*

## **ORGANIZATIONAL SUPPORT FOR REPRESENTATIVE BODY'S ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

*In this article outlined basic principles and features of organizational support for local authorities and their representative bodies, analyzed regulatory framework of origin and development of local government and suggestions are proved in relation to improve functions and tasks of local governments' representative bodies in organization of local government activity after principles of decentralization.*

**Key words:** local government, local community, representative bodies of local government, decentralization.

Сьогодні Україна переживає тривожний, але, водночас, доленосний період своєї новітньої історії. Завдяки перемозі демократії мобілізаційним вектором прогресивних змін в нашій країні стає місцеве самоврядування, яке є наріжним каменем розвитку будь-якої держави. Спрямування цього вектора у конструктивне русло на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування повинно стати першочерговим завданням для органів влади усіх рівнів. Хартією проголошено, що місцеве самоврядування є правом та реальною здатністю органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [1].

Цивілізаційні перетворення в Україні потребують удосконалення, наповнення компетентністю, ресурсами та змістом механізмів соціальної мобілізації

суспільства та реалізації ефективної представницької демократії на місцях. Тому першочерговим завданням розвитку держави, як зазначив Президент України П. Порошенко, є реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади. Саме тому роботу присвячено акцентуванню суспільної уваги на концепції становлення та зміцнення місцевого самоврядування як ключового напрямку державотворення та розбудови громадянського суспільства. Представницькі органи місцевого самоврядування, як засвідчила ситуація в усіх регіонах держави, в цілому зберігають кредит довіри мешканців відповідних територій. Разом із тим актуалізована суспільна потреба щодо перезавантаження місцевої влади з метою консолідації дій територіальних громад для поступового відродження як України в цілому так й кожного окремого містечка.

За роки незалежності питаннями статусу українських міст та проблемами ефективного управління їх розвитком органами місцевого самоврядування переймалися чимало науковців, зокрема варто відмітити праці В. Бабаєва, О. Бобровської, І. Дробота, Я. Жовнірчика, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Наконечного, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Дослідженню питань вироблення актуальних для розвитку міст стратегій управління місцевими радами присвячені праці таких науковців як О. Берданової, Р. Брусака, В. Вакуленка, В. Мамонової, В. Тертички та інших. Але, комплексному дослідженню цієї проблематики на науковому рівні досі приділяється недостатньо уваги, особливо це стосується питань щодо організаційного забезпечення діяльності місцевих рад та їх представницьких органів місцевого самоврядування.

За мету статті обрано обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності представницького органу місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Незважаючи на загалом позитивні результати відновлення в Україні протягом 1990-х років утрачених традицій місцевого самоврядування, у повній мірі скористатися перевагами цього способу управління місцевими справами містам України досі не вдалося. Після таких прогресивних кроків держави, таких як закріплення місцевого самоврядування в Конституції України [3] у 1996 р., прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [7], ратифікації Верховною Радою Європейської хартії місцевого самоврядування [1], подальший розвиток цього інституту публічної влади почав прогальмовувати, а проблеми територіальних громад – накопичуватися.

В умовах швидких змін суспільного та економічного життя України, коли створюються нові господарюючі форми, складуються нові типи взаємовідносин економічних суб'єктів, утверджується новий тип відносин власності, за якого відкидаються застарілі норми, правила, інститути, а міста знову опиняються в центрі уваги науковців та практиків. В основному міста набувають значення не лише як джерела проблем, але і як важлива економічна та політична сила, що приймає участь в становленні нової соціально-економічної системи країни, укріпленні місцевого самоврядування та їх представницьких органів.

Одним з представницьких органів територіальних громад згідно з Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, є відповідні місцеві ради – колегіальні органи загальної компетенції, що

складаються з депутатів, обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер. Слід зазначити, що правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює. І саме зараз час переглянути ці обсяги та межі повноважень і нарешті наділити місцеві органи влади реальними правами та свободою вибору при прийнятті рішень, але за умови обов'язкового жорсткого контролю за їх діяльністю та персональною відповідальністю кожного депутата за прийняті неефективні рішення.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Аналіз статей Закону України “Про місцеве самоврядування України”, які стосуються форм діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, дозволяє зробити висновок, що свої завдання і функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

Повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території, задоволенні потреб та інтересів територіальної громади. При цьому не має значення, інтерес скількох осіб забезпечує орган місцевого самоврядування. Головне, щоб він діяв у суворій відповідності до принципу законності та не відстоював приватних особистих (третіх зв'язаних з ним осіб) та корпоративних інтересів, які полягають у забезпеченні життєдіяльності населення кожної території [6].

Управління містом являє собою складний процес, зумовлений багатьма факторами, що впливають на нього та мають іноді протилежну спрямованість [2, с. 258]. За сучасних умов місто відіграє важливу роль, так як воно є однією з основних ланок реалізації принципів та повноважень місцевого самоврядування, відображених в Європейській хартії місцевого самоврядування, а також закріплених в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Управління містом обласного значення передбачає захист місцевих інтересів, які пов'язані із забезпеченням життєдіяльності відповідної територіальної громади та задоволення її потреб. Місцеві інтереси в цьому процесі виступають як рівноправні, поряд з державними, що є ознакою соціальної структури демократичних держав [9, с. 20]. У сучасних умовах цивілізації

місто виступає як багатофункціональний населений пункт. Кількість функцій, які виконує місто, зростає залежно від величини соціально-економічного, геополітичного потенціалу міста [5, с. 31-32].

Суттєві зміни, що відбулися в суспільно-політичному житті України за роки незалежності, здійснювалися на тлі переходу від командно-адміністративної економіки до ринкової, тобто до принципово нової системи управління. В зв'язку з необхідністю відповідати викликам нового часу органи місцевого самоврядування змушені переглянути звичні традиційні методи, постійно підвищуючи ефективність власної діяльності та фінансової незалежності.

Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення приділяється оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування, розподілу функцій по вертикалі органів місцевого самоврядування, між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, удосконаленню локальної нормативно-правової бази стосовно розбудови місцевого самоврядування, забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази, підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню доходної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – достойний життєвий рівень населення територіальної громади.

Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” виходить з принципу самостійності місцевого самоврядування. Самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, тим паче місцевого, автоматично не переноситься на утворюваний територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування представницький орган, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування. Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Світова практика місцевого самоврядування показує, що ефективного міського розвитку неможливо досягти без зміцнення основ економічної самостійності територіальної громади, яка базується на здатності міст заробляти фінансові ресурси в умовах ринку, формувати стійкі самостійні бюджети, а також відповідати за свій розвиток і своє майбутнє [7, с. 3]. І держава повинна цілком підтримувати ці прагнення та намагання людства, створювати належні умови для реалізації цих цілей і розвитку самостійності територіальних утворень при достатній децентралізації державної влади.

Наразі очевидно, що перед Україною, яка протягом усіх років своєї незалежності відзначалася значною централізацією державної влади, стоїть пріоритетне завдання проведення масштабних реформ у сфері місцевого самоврядування. Залізні централізація, яку пережила країна, зрештою загострила проблеми в державі до критичної межі. Вагомою складовою політики децентралізації державної влади має



бути передача повноважень щодо надання послуг на базовий рівень – територіальним громадам. Цей процес має супроводжуватись адекватним перерозподілом матеріально-фінансових і людських ресурсів на користь територіальних громад.

За роки незалежності в Україні розвитку повноцінних правових, організаційних та матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування так і не відбулось. Разом з тим, системна державна політика щодо адаптації місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу в умовах сучасних політико-правових реалій вимагає формування нової моделі місцевого самоврядування, оновлення суспільно-політичної ролі органів місцевого самоврядування та їх функціональних можливостей, а також конституційно-правової регламентації загальнодемократичної соціальної цінності цієї надзвичайно важливої для країни інституції. На початку квітня 2014 р. Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка має дати поштовх довгоочікуваним системним змінам у цій сфері [4]. Напрацьовані положення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні неодноразово були розглянуті експертами, вченими-правознавцями і практиками місцевого самоврядування, пройшли широке обговорення в регіонах України. Саме зараз час продемонструвати готовність до реформ, внести необхідні зміни до основного закону України.

Від реалізації Концепції ми очікуємо, перш за все, забезпечення передбаченої статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування спроможності міських рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої визначені законом функції і повноваження. Зокрема, передбачуване збільшення територіальної основи місцевого самоврядування на базовому рівні разом з іншими заходами, передбаченими Концепцією, дає як міським, так і селищним та сільським територіальним громадам більший податковий, інфраструктурний, кадровий ресурс.

Реалізація Концепції в частині забезпечення належної територіальної основи для міських рад дозволить також вирішити застарілу проблему існування неконституційних складних адміністративно-територіальних утворень. Ідеться про так звані “матрьошки”, коли міській раді підпорядковуються інші органи місцевого самоврядування того самого рівня – сільська, селищна чи міська ради, що в багатьох випадках призводить до конфліктних ситуацій у таких територіальних громадах. Важливим напрямом принаймні істотного покращення фінансового забезпечення державою делегованих органам місцевого самоврядування повноважень є передбачена Концепцією стандартизація послуг з освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, культури з визначенням фінансових нормативів вартості надання таких послуг органами влади на місцях.

Перш за все, слід децентралізувати систему управління і в максимально можливому обсязі передати повноваження на місця, а також фінансові ресурси для здійснення цих повноважень органами місцевого самоврядування. Частку національних податків треба залишати на місцях і громади самі мають вирішувати куди ці кошти спрямовувати. Тим самим ми надамо громадам реальну можливість розвивати свої території. Має піти у небуття розподіл коштів серед регіонів за державними програмами. Ця система, яка діяла досі, є потенційно корупційною, створює умови для зловживань і хабарництва, і ця система має бути знищена.

Проблема формування і розвитку муніципальної економіки одна із самих актуальних сьогодні серед комплексу економічних питань держави. Це зв'язано з відродженням у країні інституту місцевого самоврядування. Міста, селища, села одержали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, але велика самостійність у проведенні соціально-економічної політики жадає від органів місцевої влади максимально використовувати свої власні сили, можливості і ресурси [8, с. 402]. Село, місто, селище мають отримати свої кошти і забезпечити цим ресурсом вирішення нагальних проблем, які є на їх території. Завдяки саме такому підходу має розвиватись активність та самодостатність громад, які будуть здатні самостійно ставити питання розвитку території та знаходити шляхи їх розв'язання.

Україна як суверенна держава почала самостійно формувати власну економічну політику з часу проголошення своєї незалежності. Перед Україною з того часу були поставлені невідкладні завдання щодо вжиття комплексу заходів, спрямованих на забезпечення переходу від адміністративно-командної системи управління до само регульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування. Сучасний етап розвитку України та вихід на європейській рівень потребує принципово нової моделі місцевого самоврядування, наповнення його реальним змістом, ефективного регулювання діяльністю територіальних громад та зміцнення представницьких органів місцевого самоврядування. Тому запорукою успішного розвитку українського суспільства є прийняття та запровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

#### **Література:**

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
2. *Когут І. Я.* Велике місто як об'єкт управління і публічного врядування (на матеріалах міста Львова) / І. Я. Когут. // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3 (26). – 456 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. *Куйбіда В.* Муніципальне управління. Аспект інформатизації / В. Куйбіда. – К. : Знання, 2004. – 360 с.
6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Константа, 2013. – 540 с.
9. *Хороших В. В.* Стратегія розвитку муніципальної власності місцевого самоврядування : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.04 / Вікторія Валеріївна Хороших. – Донецьк, 2008. – 203 с.

*Надійшла до редколегії 06.05.2015 р.*

**УДК 351**

**С. Г. Кравченко,**

*к. держ. упр., доцент кафедри урбаністики ХНУБА, начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, Харківська обл., м. Люботин*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ МАЛИХ ІСТОРИЧНИХ МІСТ**

*Проаналізовано стан урбанізованих територій малих історичних міст та стратегічного бачення ролі пам'яток національного значення у формуванні міського середовища. Досліджено вплив державної політики на розробку стратегій розвитку малих історичних міст.*

**Ключові слова:** пам'ятки національного значення, малі історичні міста, місцеве самоврядування, зони історичних ареалів.

**S. G. Kravchenko,**

*Head of Town-planning and Architecture of executive committee of Lubotin City Council, Associate Professor of Urbanistic Department of Kharkiv National University of building and architecture, PhD in PA, Kharkiv*

## **STATE POLICY AS TO DEVELOPMENT STRATEGY OF URBANIZED TERRITORIES OF SMALL HISTORICAL TOWNS**

*The condition of the urbanized territories of small historical towns, and strategic vision of the role of sights of the national value in forming the urban environment have been analyzed. The specificity of the sights' impact on the urbanized territories development is discussed. The influence of the state policy on the strategy of small historic towns' development has been researched. The ways are suggested to preserve and maintain the sights for future use, as well as the main lines of further development of territories adjacent to or located within the zones of historical habitats are outlined.*

**Key words:** sights of national value, small historical towns, local government, zones of historical habitats.

Стратегічним пріоритетом державної політики розвитку малих історичних міст, який би дійсно мав можливість виконуватись, є збереження пам'яток культурної спадщини та пристосування їх як елемента національної традиції до подальшого використання, що й забезпечило б їх прибутковість або самодостатність. Однак при дослідженні ресурсних можливостей урбанізованих історичних територій у багатьох випадках їх розглядають з точки зору збереження земель, лісових насаджень, традиційної та альтернативної енергетики, що, безперечно, теж є дуже важливим. Утім термінова інвентаризація цих ресурсів та розробка заходів з їх збереження чи оптимізації їх використання не повинна відволікати увагу держави від такого важливого елементу наповнення територій як безпосередньо об'єкти культурної спадщини.

Оточуюче середовище з його історичним та культурним наповненням у більшості випадків не досліджується як ресурс стратегічного довгострокового планування, а в кращому випадку розглядається як інструмент для вирішення завдань у короткостроковій перспективі. Так, при розробці стратегій розвитку історичних територій не завжди постає та знаходить своє відображення при стратегічному плануванні питання збереження культурного ресурсу оточуючого середовища, його традиційного характеру з архітектурним та історичними наповненням докільля. Такий стан не сприймається громадою як один із державних пріоритетів. Але від ігнорування з боку держави цього питання воно не втрачає своєї гостроти, а в населених пунктах з найбільшим антропогенним навантаженням набирає особливої актуальності, що вимагає більш відповідального підходу і повинно розглядатися як державний ресурс, мати певне нормативне забезпечення та домінувати при розробці стратегій та концепцій щодо розвитку таких місць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що зазначена проблема розглядалася на різних рівнях але не знаходила оптимальних шляхів свого вирішення. У різних аспектах такі питання досліджують багато вітчизняних і зарубіжних учених, але на наших теренах ще не створено оптимальних умов для вирішення питань збереження пам'яток історії та архітектури, насамперед національного значення, як найбільш вагомих елементів у структурі культурної спадщини та таких, що впливають на формування стратегії державної політики певного спрямування.

*Метою статті* є дослідження впливу державної політики щодо шляхів збереження традиційного характеру населених місць і в першу чергу пам'яток національного значення у зоні урбанізованих територій та закріплення можливостей їх використання при формуванні стратегій розвитку малих історичних міст.

Незважаючи на те, що охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань як держави в цілому, так і органів місцевого самоврядування, в основу якого покладено вимоги законів України “Про культуру”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про охорону археологічної спадщини”, інших нормативно-правових актів, а також державних та обласних програм у пам'яткоохоронній галузі, в стратегіях розвитку малих історичних міст не завжди знаходять місце відповідні дієві заходи та можливості їх реалізації.

Національна стратегія щодо збереження культурної спадщини ґрунтується на узгодженій системі стратегічного планування, що у свою чергу базується на координації таких процесів на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, стратегії розвитку малих історичних міст обласного значення відповідно узгоджуються зі стратегіями розвитку областей і держави в цілому на період до 2020 р., які повинні корелюватися з Генеральною схемою планування території України, схемами планування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, генпланами [1]. Дана категорія міст, крім того, має розробляти та погоджувати історико-архітектурні опорні плани цих населених місць, і документально підтверджувати цінність культурної спадщини населеного місця та історико-культурну цінність його території, що впливає на визначення меж

історичних ареалів. Отже, проблема розвитку урбанізованих територій малих історичних міст, на розв'язування якої спрямовано заходи з переходу країни до сталого розвитку, полягає у визначенні стратегічних напрямів трансформації державної політики відповідно до принципів такого розвитку.

На сьогодні для визначення стратегічних напрямків розвитку таких міст, які мають вишукувати кошти на підтримку пам'яток, вкрай важливо досліджувати шляхи ефективної експлуатації місцевих ресурсів, особливо зважаючи на їх обмеженість. До останніх можна віднести джерела бюджетного фінансування туристичного та рекреаційного спрямування, що можуть бути задіяні за умови захисту традиційного характеру середовища і в першу чергу в процесі збереження і пристосування пам'яток архітектури та історії національного значення. Законодавча база України щодо захисту традиційного характеру середовища населених місць, і в першу чергу щодо збереження пам'яток національного значення, відпрацьована досить повно. Це є складовою державної політики щодо вирішення питань охорони об'єктів культурної спадщини та збереження автентичності середовища урбанізованих територій [2].

Утім режими використання історичних ареалів визначаються їх історико-культурним потенціалом, типами, категоріями, видами, кількісними та якісними характеристиками об'єктів культурної спадщини, можливістю впливати через установлені охоронні зони як на можливість експлуатування пам'яток, так і на загальну містобудівну структуру взагалі, що у багатьох випадках стримує темпи розвитку урбанізованих територій.

Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць розглядає історичний ареал як спеціально виділену в населеному пункті територію історико-культурного значення із затвердженими межами, яка повинна фіксуватися в усіх земельпорядних і містобудівних документах та розглядатися як специфічний об'єкт містобудівного проектування [3]. Це означає, що такий документ є складовою містобудівної документації, без якої історичне місто не може розвиватися і взагалі з юридичної точки зору, не може проводити ніяких змін у землекористуванні, тобто відчужувати або змінювати призначення землі, а зважаючи на те, що історичні міста можуть мати у своїх межах декілька історичних ареалів, це суттєво ускладнює їх розвиток.

Питання децентралізації поки не торкаються зміни компетенції щодо пам'яток національного значення і це цілком логічно. Відповідальними за визначення меж і режимів використання історичних ареалів є Мінкультури України, Мінрегіон України та уповноважені ними органи охорони культурної спадщини, але незважаючи на це, органи місцевого самоврядування, на територіях яких розташовані пам'ятки, мають бути більш вмотивовані на збереження та використання таких об'єктів.

Сучасне самоврядування в Україні, як зазначено в концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, на сьогодні не задовольняє потреб суспільства у наданні населенню доступних публічних послуг і не забезпечує підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для

всебічного розвитку людини, в тому числі недостатньо впливає на збереження оточуючого середовища з його історичним наповненням. Перегляду потребують принципи насамперед використання територіальною громадою наявних природних та історичних ресурсів та пов'язаним з цим підвищенням благополуччя населення. В Україні, як і раніше, практикується прийняття рішень щодо економічного розвитку, соціальної сфери, технологічних інновацій і стану навколишнього природного середовища без належної системності. Це свідчить про відсутність стратегічного передбачення, яке хоч і декларується, але не має дієвого впровадження. Оточуюче середовище з культурним наповненням у більшості випадків не досліджується як ресурс стратегічного довгострокового планування, а частіше – як інструмент для вирішення завдань у короткостроковій перспективі.

Основні методологічні засади державної політики сталого розвитку визначаються передусім як шлях до забезпечення високої якості життя та навколишнього природного середовища для нинішнього і майбутніх поколінь, що за своєю суттю полягає у збалансованому соціально-економічному та екологічному розвитку, відповідальному господарюванні, упровадженні механізмів відтворення довкілля, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення екологічної безпеки та соціальної захищеності. Для малих історичних міст це ще й оптимальне вирішення проблем збереження пам'яток. На жаль, у більшості випадків держава залишає за собою тільки право контролю за дотриманням законодавства, перекладаючи інші турботи зі збереження пам'яток на місцеву владу з її занадто малими для вирішення таких питань бюджетами. Це свідчить про незбалансованість державних інтересів як у природоохоронній, так і в пам'ятко-охоронній сфері, що в кінцевому рахунку не забезпечує належного економічного зростання урбанізованих територій та негативно позначається на аспектах соціальної політики.

Одним із варіантів оптимального вирішення зазначеної проблеми є спрямування державної політики щодо реалізації концепту так званої “синьої” економіки, яка, відображаючи еволюційний шлях розвитку природи, базується на зменшенні енергозатрат за рахунок інновацій, які впроваджуються підприємцями, здатними враховувати принципи сталого розвитку та брати на себе відповідні бізнесові ризики [1]. Зважаючи на політику уряду щодо обмеження газопостачання та за відсутності доступного способу паливо-заміщення альтернативним матеріалом, зокрема для опалення присадибних осель, що переважають у структурі забудови урбанізованих територій малих історичних міст, населення змушене на свій розсуд вирішувати питання опалення приватних осель. Таким чином, це створює певні ризики з боку місцевого населення, оскільки під загрозу використання як твердого палива можуть потрапити більшість зелених насаджень та елементів пам'яток культурної спадщини, які мають технічну здатність до згорання.

Тому стратегічно важливими напрямком державної політики розвитку щодо малих історичних міст, одним із принципів існування яких є збереження та пристосування об'єктів культурної спадщини і природного середовища до подальшого використання, вбачається впровадження ефективних механізмів економії енергоресурсів, зокрема підвищення технічного рівня та екологічної

безпеки опалювальних приладів шляхом застосування новітніх ефективних технологій спалювання палива, в тому числі за рахунок розвитку екологічно чистої енергетики відновлюваних джерел – будівництва вітрових міні-електростанцій, використання сонячної енергії тощо. Аналогічні питання стосуються також проблем економного та ефективного освітлення, що поєднувало б основну функцію призначення об'єктів культурної спадщини з питаннями енергозбереження, їх експлуатації та схоронення. Вирішення цих завдань повинно корелюватися з технічною стороною розв'язання проблем збереження культурної спадщини так, як це безпосередньо пов'язано з регламентами збереження безпечного технічного стану будівель і споруд, категорії пам'яток, їх утримання та експлуатації як потенційних об'єктів туризму.

У стратегіях розвитку повинні знайти своє відображення і питання зменшення територіальних диспропорцій в якості життя за рахунок зміцнення містобудівного каркасу та покращення інфраструктури населених міст для збільшення доступності та можливостей експлуатації пам'яток як потенційних об'єктів туризму. Для цього важливим аспектом є оновлення схеми планування територій, в тому числі розробка плану зонування з визначенням чітких меж, функціональної спеціалізації та принципів узгодженого управління розвитком урбанізованих зон. Одним із шляхів забезпечення сталого розвитку малих історичних міст, збереження традиційного характеру середовища та розвитку самодостатності громад у руслі децентралізації може бути застосування кластерної моделі розвитку та управління історичними територіями. Кластерний підхід здатний забезпечити занятість у цьому процесі підприємств і фізичних осіб зі спеціалізацією різного спрямування, зосереджених на даній території. Націлюючи зусилля таких установ та місцевого бізнесу на кінцевий результат – утворення вітчизняного туристичного продукту, який здатний із застосуванням функціонально-територіального способу управління урбанізованою зоною утворювати сектори випереджуючого розвитку.

Забезпечення реалізації державної політики розвитку урбанізованих територій малих історичних міст щодо збереження пам'яток культурної спадщини, а також отримання кращих можливостей для об'єднання територіальних громад з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів можливо за умови виконання таких заходів:

1. Розроблення “дорожньої карти” покрокового вирішення проблеми сталого розвитку малих історичних міст, виходячи з туристично-рекреаційної концепції їх розвитку (в тому числі у складі кластеру).

2. Дослідження інноваційних шляхів досягнення самодостатності громад малих історичних міст за рахунок експлуатування унікальності та культурної цінності пам'яток національного і місцевого значення, в тому числі феномену рекреаційних паркових ландшафтів.

3. Збереження та пристосування пам'яток національного значення, в тому числі за рахунок збільшення їх територіальної доступності, шляхом зміцнення містобудівного каркасу та покращення транспортної інфраструктури.

3. Забезпечення сталого розвитку малих історичних міст за рахунок туристично-рекреаційного розвитку та збереження традиційного характеру середовища.

4. Створення механізму співробітництва територіальних громад історичних міст шляхом реалізації кластерної моделі.

5. Збільшення популяризації України у світі як об'єкта інвестування та надійного партнера в процесі утворення вітчизняного туристичного продукту шляхом використання існуючих переваг малих історичних міст та виходячи з принципів децентралізації [4].

Вирішення цієї проблеми реально сприятиме збереженню та реабілітації своєрідного історико-архітектурного міського середовища, доцільному використанню нерухомих пам'яток, унікальних ландшафтів і урбанізованих територій історичних міст тільки на основі узгодженої реалізації можливостей двох складових – державного управління та самоврядних громад.

#### **Література:**

1. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика] ; Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.

2. Закон України “Про охорону культурної спадщини” // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 39.

3. Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-п>.

4. Пропозиції до плану реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період 2015 – 2017 рр. стосовно малих історичних міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>.

*Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.*

**УДК 342.5: 061.25**

***В. О. Ундір,***

*здобувач Національного ун-ту “Острозька Академія”, перший заступник міського голови Острозької міськради, м. Острог*

## **МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Здійснено аналіз механізмів співпраці громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики, визначено зміст існуючих проблем у цій сфері, шляхи та перспективи їх розв'язання.*

**Ключові слова:** об'єднання громадян, місцеві органи виконавчої влади, державна політика, механізми співпраці.



*V. O. Undir,*

*Seeker of a PhD degree of National University of "Ostrozka Academy", Vice City head of Ostrozka City Council, Ostrog*

**THE MECHANISM OF COOPERATION OF THE PUBLIC ASSOCIATIONS  
AND THE LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FORMATION  
AND IMPLEMENTATION PROCESS OF THE STATE POLICY**

*The article analyzes the mechanisms of cooperation of the public associations and the local executive authorities in the formation and implementation process of the state policy, the content of existing problems in this area, as well as the ways and their prospects of solution are defined.*

**Key words:** Ukraine, public associations, local executive authorities, state policy, mechanisms of cooperation.

Згідно діючого законодавства, громадські об'єднання у співпраці з місцевими органами виконавчої влади приймають активну участь у формуванні і здійсненні державної політики. Слід зазначити, що співпраця для спільного вирішення завдань державної та регіональної політики, забезпечення фінансової підтримки програм (проектів, заходів) у повній мірі залежить від рівня їх конструктивної взаємодії. Як слушно зауважує Д. Сірик, залучення громадськості до процесу вироблення і здійснення державної політики дає можливість спільно діяти заради суспільного блага [12, с. 48].

Зауважимо, що співпраця неурядових організацій з органами виконавчої влади в питаннях формування та реалізації державної політики є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між цими інститутами виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, у відповідності зі стратегічними національними інтересами. За визначенням В. Тертички [14, с. 297], рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики, які мають бути спрямовані на вирішення проблем державного рівня.

Значна увага питанням взаємодії громадянського суспільства та держави приділена у працях зарубіжних вчених Е. Арата, М. Вудкока, Ю. Габермаса, Р. Дарендорфа, Т. Каротерса, Г. Лебона, С. Хантінгтона, а також вітчизняних дослідників О. Бабінової, Ю. Барабаша, Я. Буздугана, Р. Гринюка, М. Козюбри, В. Лемака, О. Петришина, Ю. Тодики та ін. Завдяки цим вченим було вироблено достатньо ефективний науковий інструментарій до вивчення досліджуваної проблеми.

Слід зазначити, що зміст взаємовідносин об'єднань громадян з місцевими органами виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики ще висвітлений недостатньо, практика реалізації потенційно ефективних процедур і механізмів у цій сфері лише набуває певних стійких ознак. На жаль, неповне використання усіх можливостей взаємодії спостерігається як з боку інститутів громадянського суспільства, зокрема об'єднань громадян, так із боку місцевих органів виконавчої влади. Це вимагає подальшого пошуку оптимальних шляхів удосконалення механізмів співпраці громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади у процесі формування та реалізації державної політики.

Мета статті – з'ясувати сутність, зміст і значення механізмів співпраці об'єднань громадян і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики, визначити характер існуючих проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх вирішення.

У рівнях залученості до формування державної політики членам громадських організацій відведено проміжне становище. Маючи соціальні орієнтири, не пов'язані з безпосереднім представництвом в структурах публічної влади, вони відносяться до цього процесу державної політики в залежності від ситуації і обставин життя [1, с. 9]. Оскільки об'єднання громадян є складовою “дотичного середовища” державної політики, вони можуть набувати статусу учасників державно-політичного процесу. Ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками державної політики, здійснюючи вплив, тиск, громадський контроль та оцінку їх діяльності. Доведено, що така участь має переважно представницький та консультативний характер [7]. Одним із головних чинників, що зумовлює взаємодію громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади в процесі вироблення державної політики, є ступінь довіри між ними.

У сучасних умовах участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики стає основною умовою побудови демократії в Україні. Зацікавленість громадських об'єднань у формуванні та здійсненні державної політики носить двосторонній характер, оскільки активне залучення неурядових організацій до вирішення цих проблем не лише підвищує їх соціальну роль і престиж, але й дає відчутні для всієї національної політики позитивні наслідки.

Механізми участі громадськості у виробленні державної політики, ухваленні управлінських рішень виписано у постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15.10.2004 р., Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р., розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. “Про внесення змін до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, постановах Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 26.11.2009 р., “Про затвердження порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики” від 06.01.2010 р. замість постанов, що втратили чинність, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р.

Серед форм впливу об'єднань громадян на процес підготовки та прийняття рішень, що впливають на формування державної політики, слід виокремити наступні: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми); опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема, парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок щодо конкретних документів, рішень і громадського

контролю за їх виконанням; організація громадських акцій (мирні збори, інші масові заходи); участь представників громадських об'єднань у діяльності неурядових аналітичних центрів. Зрештою, результативність впливу об'єднань громадян на формування державної політики безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що можуть забезпечити власне організації громадянського суспільства [11, с. 205].

Участь громадян (представників громадських об'єднань) в обговоренні складних проблем життєдіяльності стає чи ненайголовнішим імперативом сьогодення. Громадяни, взявши участь у визначенні проблем, шляхів їх розв'язання, стають причетними до прийняття рішень і реально беруть на себе відповідальність за їх виконання. Будучи причетними до прийняття рішень, громадяни підтримують владу щодо виконання цих спільних рішень [3; 8].

Громадські об'єднання у співпраці з місцевими органами виконавчої влади працюють над різноманітними питаннями вироблення і здійснення державної політики: від культурних і політичних завдань до надання соціальних послуг і проведення публічної політики. Зокрема, метою Рівненського обласного об'єднання громадян “Центр підтримки громадських ініціатив “Чайка” є підтримка реформаційних ініціатив громадян Західного регіону України, направлених на демократизацію суспільства, сприяння просвітництву, сучасній освіті, підприємництву, реалізацію жіночих, молодіжних та дитячих програм, надання інформаційної, аналітичної, правової, психологічної та навчально-методичної підтримки, захист законних соціальних, економічних, трудових, екологічних та інших спільних інтересів членів організації та громадян Рівненщини [10].

Безпосередня участь об'єднань громадян у формуванні державної політики здійснюється під час виборів. Вони беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки, відповідно до вітчизняного законодавства, виступають суб'єктами права висунення кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, претендентів на кандидатур у Президенти, а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій, направляючи свої пропозиції щодо їх складу місцевим радам. Таким чином, вони не тільки беруть участь у формуванні механізму органів публічної влади, але й здійснюють вплив на обраних кандидатів щодо виконання їх вимог з питань формування і здійснення державної політики.

Передвиборча кампанія для об'єднань громадян – це реальна можливість зруйнувати в масовій свідомості стереотипи ставлення до громадських організацій не як до формальних структур, що нічого не змінюють в житті суспільства. Саме в цей період часу вони заявляють суспільству про свою активність і самостійність, громадську компетентність і вміння не тільки перейматися проблемами і потребами пересічних громадян, але і проявляти ініціативу в пошуку сприятливих рішень здійснення державної політики. Участь і аналіз передвиборчої кампанії дозволяє громадським організаціям виявити тенденції громадського розвитку і на цій основі накреслити заходи щодо зміцнення взаємодії з найбільш значущим соціальним оточенням з метою врахування його вимог до змісту державної політики, яка має здійснюватися в регіоні. Передвиборча кампанія може внести суттєву поправку до вже існуючої стратегії їх соціально-економічного розвитку.

В той же час вона потребує розробки механізму, за допомогою якого прийматимуться рішення, найбільш адекватні цілям об'єднань громадян і передвиборчій ситуації. Іншими словами, стратегія громадських організацій на період передвиборчих кампаній знаходить своє відображення в стратегічному плані, який створює механізм, за допомогою якого приймаються рішення, найбільш адекватні їх меті, і впорядковує цілі та завдання у відповідності до важливості і послідовності під час виборів [13, с. 27].

Важливим механізмом формування та реалізації державної політики є участь громадських об'єднань шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення під час проведення Всеукраїнського референдуму. Але слід зазначити, що складність процедури, нечіткість законодавства та невиконання посадовими особами вимог закону призвели, що за часи незалежної України відбувся тільки один всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. щодо затвердження Акту про державну незалежність України.

Вплив на формування державної політики об'єднання громадян здійснюють також і шляхом проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо) з метою “політичного тиску” на владу. Він здійснюється під час вироблення суспільної (державної) політики і передбачає рішучу та енергійну дію, що спрямована на врахування інтересів громадян при творенні політики. Особливо такий механізм реалізації активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного державної політики і передбачає вибір форм декларування своїх вимог та мобілізації людей на їхню підтримку. Тільки протягом 2012 р. громадськими організаціями України усіх рівнів було проведено 608,4 тис. масових заходів [4]. Слід зазначити, що в умовах слабкої структуризації суспільства, відсутності стабільно існуючих, організованих груп інтересів громадські об'єднання, разом з осередками політичних партій виступають водночас і як групи тиску на місцеві органи виконавчої влади, і як канали взаємодії з ними в питаннях формування та здійснення державної політики.

Важливим механізмом здійснення державної політики були, без сумніву, звернення представників об'єднань громадян. Викладені в письмовій або усній формі через пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, ці звернення, за умови їх виконання, стають дієвим механізмом впливу громадян на рішення і дії органів влади щодо реалізації основних засад державної політики [9, с. 112].

Найпоширенішою формою участі громадських організацій у формуванні державної політики є їх участь у нормотворчому процесі. Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом цього процесу в системі органів виконавчої влади. Участь об'єднань громадян у нормотворчому процесі проводиться з метою більш активного їх залучення до управління державними справами. Вони сприяють розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати. Це має також сприяти підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості. Слід зазначити, що вплив громадських організацій на формування законодавчих актів є поширеним і ефективним механізмом, але він вимагає систематичності та професійності.

Процес узгодження дій щодо формування та реалізації державної політики із врахуванням суспільних потреб та інтересів, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства, забезпечує механізм проведення громадського контролю. Під час його здійснення беруться до уваги такі критерії: ефективність функціонування та діяльності місцевих органів виконавчої влади; результативність рішень, прийнятих ними; відповідність їх рішень суспільним потребам, викликам та очікуванням; професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень; відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень; рівень залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органами виконавчої влади; дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті їх рішень [6].

Унікальним механізмом залучення громадськості до оцінки не лише діяльності влади, а й рішень і наслідків у сфері забезпечення державної політики є громадська експертиза. Вона надає організаціям громадянського суспільства можливість бути долученими до розробки та моніторингу державної політики. На сьогодні внесок об'єднань громадян у впровадження громадської експертизи залишається визначальним. Зокрема, протягом 2008 – 2010 рр. інститутами громадянського суспільства України було започатковано проведення більше 50 громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, підготовлено й опубліковано ряд видань, присвячених актуальним питанням організації та проведення громадської експертизи [2].

Особливе місце в процесі вироблення державної політики посідають такі громадські утворення, як неурядові аналітичні центри (“мозкові центри”). Під ними зазвичай розуміються дослідницькі організації, створені з метою аналізу суспільно важливих проблем та вироблення шляхів їх розв'язання. Серед них виділяється ті, основною метою діяльності яких є вироблення конкретних рекомендацій щодо державної політики. Слід зазначити, що залучення “мозкових центрів” до процесу вироблення державної політики, з одного боку, надає можливість обґрунтовувати на більш якісному рівні існуючу політику чи певний варіант рішення, з другого – змінити уявлення про об'єкти та процеси, на які спрямовано або буде спрямовано таку політику, і тим самим забезпечити її відповідність реальним суспільним потребам. Потенціал “мозкових центрів” може використовуватися в кількох варіантах: здійснення замовлень на конкурсних або на тендерних засадах на проведення аналізу та оцінки досліджень; залучення фахівців центрів до різноманітних робочих груп з підготовки програм, законопроектів, рішень; проведення консультацій у процесі підготовки окремих рішень [5].

Таким чином, об'єднаннями громадян у співпраці з місцевими органами виконавчої влади напрацьовано вагомий досвід суспільно важливої діяльності щодо формування і реалізації державної політики. Разом з тим, гострою проблемою для регіонів в цілому залишається значна кількість громадських організацій, які не здійснюють своєї статутної діяльності. Ефективність участі громадських організацій в процесі вироблення, здійснення державної політики безпосередньо буде залежати від здатності оцінити наявний досвід та зробити адекватні висновки. Основні недоліки в діяльності органів місцевої влади, що перешкоджають залученню громадян до процесу вироблення та здійснення

державної політики, полягають в необхідності усунути, в першу чергу, бюрократизм, корупцію, закритість в ухваленні рішень. Існуванню цих недоліків сприяє недостатність інформації про діяльність місцевої влади, відсутність тісного зв'язку з жителями, відірваність влади від громади.

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми будуть розв'язуватися саме за їхньої участі у процесі прийняття рішень. Досягнення ефективної співпраці між об'єднаннями громадян та місцевими органами виконавчої влади можливе, з одного боку, за умови підвищення ступеня обізнаності громадян зі своїми правами та можливостями, а з іншого – за умови використання органами виконавчої влади існуючих механізмів та інструментів зв'язків з громадськістю, а також розробки нових підходів до такого залучення.

#### **Література:**

1. *Азарова Т. В.* Стратегія неполітичної громадської організації під час передвиборчої кампанії / Т. В. Азарова, Л. К. Абрамова. – Кіровоград : ЦПТІ, 2001 – 120 с.
2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2010. – 180 с.
3. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к.і.н., доц. Л.В. Гонюкова, к.держ.упр., доц. Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2005. – 250 с.
4. Громадські організації України станом на 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [civil-rada.in.ua/?p=1509](http://civil-rada.in.ua/?p=1509).
5. *Каплан Ю.* Участь громадськості в державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів [Електронний ресурс] / Ю. Каплан. – Режим доступу : [www.matveygetman.livejournal.com/10242.ht](http://www.matveygetman.livejournal.com/10242.ht).
6. *Крупник А. С.* Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/trpd/2007-1/07kassmz.htm](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/trpd/2007-1/07kassmz.htm).
7. *Купрій В.* Залучення раціонально-критичного потенціалу організацій громадянського суспільства до творення державної політики / В. Купрій // 36. наук. праць НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 305–311.
8. *Нижник Н.* Соціальне партнерство як виклик сьогодення / Н. Нижник, С. Дубенко, Л. Пашко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2 (11). – С. 46–54.
9. Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельник. – К. : УНЦПД, 2008. – 188 с.
10. Рівненське обласне об'єднання громадян “Центр підтримки громадських ініціатив “Чайка” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.chayka.rivne.com](http://www.chayka.rivne.com).
11. *Розова Т. В.* Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні : монографія / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 336 с.
12. *Сірик Д.* Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.
13. Стратегічне планування діяльності НДО / Т. В. Азарова, Л. К. Абрамов. – Кіровоград : ЦПТІ, 2000. – 76 с.
14. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

*Надійшла до редколегії 09.02.2015 р.*

**УДК 65.012.2(075.9)**

**Б. І. Беззубко,**

*викладач кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери Донецького державного університету управління, м. Маріуполь*

## **СТАН ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

*Проаналізовано проблеми здійснення державної політики щодо розвитку територій. Класифіковано підходи при розробці стратегічних документів місцевого та регіонального рівня (управлінського, експертного, громадського).*

**Ключові слова:** державна політика, розвиток територій, стратегічні документи, місцевий та регіональний рівень.

**B. I. Bezzubko,**

*Professor of Productive and Non-productive Sphere Management Department, Donetsk State University of Management, Mariupol*

### **THE CONDITION STATE MECHANISMS PLANNING OF AREAS**

*In the article analyzes the problems in the implementation of the state policy in the development of territories. Classification was carried out of the existing approaches in the development of strategic documents at local and regional levels (management approach, expert approach, public approach).*

**Key words:** state policy, development of territories, strategic documents, local and regional level.

У сучасному суспільстві багато уваги приділяється розвитку стратегічного планування (СП) територій. Актуальність упровадження системи СП територій пов'язана з тим, що воно визнано у світовій практиці методом у системі державної політики, який надає можливість створювати умови та використовувати потенціал місцевої територіальної громади, консолідувати зусилля влади і населення для перспективного розвитку територій.

Проблеми розвитку стратегічного планування розвитку територій розглядалися в публікаціях російських учених Леонтьєвського центру (А. М. Широкова, С. М. Юркової). Серед українських дослідників насамперед слід виділити праці Б. Адамова, О. Бойко-Бойчука, В. Мамутова та ін. Практично не дослідженим є питання оцінки сучасного стану державної політики щодо стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях. Це обумовлює актуальність, мету та напрямки проведеного дослідження.

Метою статті є характеристика існуючих проблем у здійсненні стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях.

Перші плани розвитку територій в Україні стали розроблятися ще в 1994-1995 рр. у містах Львів, Тернопіль та Харків. Слід зазначити, що через різні обставини ці плани не були прийняті та реалізовані. Перші розроблені стратегічні плани розвитку територій носили здебільшого популістський характер, не мали

матеріально-фінансового забезпечення. Лише в 1997 р. було розроблено Агенцією економічного розвитку Івано-Франківщини спільно з Канадсько-Українським бізнес-центром та за фінансуванням Канадської агенції міжнародного розвитку перший стратегічний план розвитку м. Івано-Франківськ. Зараз різні форми СП використовуються у багатьох містах України, у деяких з них впродовж декількох років розроблено декілька стратегічних документів. Так, у м. Київ були розроблені: Стратегія соціально-економічного розвитку міста Києва до 2015 р., Стратегія розвитку Києва до 2025 р.

У ході дослідження було виявлено такі проблеми у здійсненні державної політики щодо розвитку стратегічного планування (СП) територій:

1. Не розробленість методологічної бази стратегічного планування. Дослідження показало, що працівники державної влади не бачать різниці між стратегічним планом розвитку і стратегією. Так, у більшості областей (зокрема, Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській, Вінницькій, Сумській) превалює методичний підхід до розробки стратегічного документа як до стратегії, що визначає пріоритетні напрямки та завдання. І лише в деяких областях (Закарпатська) підходять до його розробки як до стратегічного плану [1].

2. У більшості стратегічних документів щодо розвитку території не визначено місце та роль стратегії в системі інших документів.

3. Стратегічні документи мають різний термін дії планів. Більшість планів складено на 5 років – м. Чернівці (2012 – 2016 рр.), Івано-Франківськ (2011 – 2015 рр.); 7 років – м. Чернігів (2007 – 2015 рр.). У багатьох документах не зазначено термін їх дії, що унеможливило здійснення конкретного планування з визначенням індикаторів та показників, які б могли охарактеризувати певний рівень досягнення результатів.

Термін дії СП, коригування або перегляду стратегій залежить від специфіки громади, її географічного розташування, рівня розвитку економіки, структури громади, конкретних умов, які визначають також ступінь деталізації стратегічних планів. На наш погляд, доцільно визначати складові елементи планування у часі наступним чином: довгострокові цілі розробляти на 10-20 років; стратегічні завдання – 5-10 років, плани дій – 1 рік (тактичні завдання).

4. У розробці планів беруть участь суб'єкти планування з різними правами та функціями. Наприклад, такі органи були створені для розробки стратегічного плану: м. Рівне, м. Суми – експертний комітет; м. Вінниця, м. Херсон – експертний комітет з економічного розвитку і т.п. У деяких районах та містах було створено декілька органів, які займалися стратегічним плануванням. Так, у м. Полтаві існувала робоча група з розробки стратегії економічного розвитку та експертний комітет з економічного розвитку. Це спричинило дублювання функцій у таких органів.

5. При розробці стратегічних документів використовуються різні методики, відсутня єдина методика. Так, П. Мавко виділяв наявність наступних видів методик: американська (канадська); європейська: британська (французько-швейцарська); польська як синтез американської та європейської (британської та швейцарської); литовська (школа управління і демократії у Клайпеді) як творче засвоєння на базі власних розробок американської та європейської (британської); російська (Леонт'євський центр, Санкт-Петербург; Інститут економіки міста, Москва) як адаптація американської і європейської [4]. Більшість стратегічних



планів розвитку територій в Україні розроблялися за значною фінансовою підтримки закордонних державних та недержавних фондів [5]. Можна виділити такі основні суб'єкти СП розвитку територій в Україні:

1. Волинський ресурсний центру (ВРЦ). Застосовувана Волинським ресурсним центром методика розробки стратегічних планів сталого розвитку міст (селищ) була отримана 2002 р. від польського проекту Umbrella Програми розвитку ООН й адаптована до українських умов [6].

2. Західноукраїнський ресурсний навчальний центр. Громадські організації КАПЛ “ВЕСТЕД” та Західноукраїнський ресурсний навчальний центр (ЗУРНЦ) реалізовували спільний проект, фінансований програмою “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)”, за яким для громади м. Виноградова було розроблено стратегічний план, створено в апараті виконкому центр управління стратегічним планом та узгоджено бачення майбутнього громади міста, району та області.

Справжнім проривом у стратегічному плануванні місцевого (територіального) розвитку стала діяльність Програми Партнерство громад, у рамках якої стратегічні плани розвитку почали формуватися відразу в 15 містах України. Спеціальний формат та ексклюзивна ідеологія Програми партнерства громад дозволила залучити кваліфікований експертний потенціал для забезпечення такого масштабного завдання. Методологія, яку використовують консультанти ЗУРНЦ, сформувалася як творче засвоєння та опрацювання різних методологічних шкіл: американської, польської (яка сформувалася на основі комбінування американської та європейської (швейцарської), російської (методологія Леонтєвського Центру (Санкт-Петербург) та Фонду Інституту економіки міста (Москва), а також литовської (Школа демократії та управління, Клайпеда) [6].

3. Діяльність у сфері СП за підтримки міжнародної консалтингової компанії Monitor Group та Фонду “Ефективне управління”. Було вибрано два регіони: Донецька область та м. Львів для проекту економічного розвитку регіону. На Інститут міста було покладено функцію розробки Стратегії Львова.

4. Досвід СП за проектом “Місцевий економічний розвиток міст України” (МЕРМ) Асоціації міст України (АМУ). Проект МЕРМ здійснюється в партнерстві з Асоціацією міст України за фінансовою підтримки Уряду Канади, наданої через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР), та Федерацію канадських муніципалітетів (ФКМ) [8]. Метою п’ятирічного проекту “Місцевий економічний розвиток міст України” є розширення економічних можливостей громадян України за умови зміцнення демократії. Згідно з рішенням зборів Закарпатського регіонального відділення Асоціації міст України та громад від 17.04.2006 р. усім містам – членам АМУ на Закарпатті було рекомендовано запровадити.

5. Діяльність у сфері СП за підтримки проекту “Економічний розвиток міст” Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), фахівців проекту “Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність”. Усього в рамках цих проектів створено 76 стратегій. Проекти стратегічних планів, розроблені за методичної підтримки консультантів – радників USAID, є чітко структурованими, включають визначення засобів їх реалізації та мають певні переваги. Проте їм притаманні такі недоліки: 1) дана методика не враховує визначення місії, хоча вона є важливим елементом СП; 2) стратегічний SWOT-аналіз проводиться перед визначенням

стратегічного бачення, хоча стратегічне бачення повинно бути вихідним моментом СП; 3) поодинокими є випадки врахування екологічної складової розвитку в процесі формування СП.

6. Відсутня методика щодо проведення моніторингу впровадження, корегування стратегічних документів щодо розвитку територій.

7. Відсутнє визначення варіантів розвитку територій у стратегічних документів. Необхідним є визначення декількох варіантів розвитку: інерційного та трансформаційного. Базовою гіпотезою інерційного варіанту є припущення щодо незадовільної керованості соціально-економічними процесами (економічною, соціальною та екологічною ситуацією) певної території внаслідок збереження ряду негативних ретроспективних тенденцій, за умов пасивного ставлення усіх суспільних складових – влади, бізнесу, громадськості до розв'язання наявних проблем. Трансформаційний варіант розвитку відображає спрямованість на підтримання позитивного вектора розвитку, інноваційне оновлення та прискорення темпів економічного зростання всіх сфер життєдіяльності міста.

Таким чином, у здійсненні стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях існують певні проблеми. Запропоновано напрями вдосконалення процесу СП розвитку територій шляхом:

– уніфікації методичних підходів до планування розвитку територій з урахуванням їх типології, існуючих проблем соціально-економічного розвитку;

– розробки Положення стосовно органів, які будуть розробляти стратегічні документи, їх прав, функцій та обов'язків, Положення про процеси контролю, моніторингу, корегування стратегічних документів. Здійснення запропонованих рекомендацій становить перспективу подальших наукових досліджень і буде сприяти підвищенню ефективності здійснення стратегічного планування територій.

#### **Література:**

1. Стратегія розвитку Києва до 2025 р. (проект) від 31.05.2011 р. – К., 20011. – 71 с.
2. Панухник О. В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України / О. В. Панухник // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1. – С. 152–157.
3. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посібн. / за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.
4. Мавко П. Стратегічне планування розвитку територій [Електронний ресурс] / П. Мавко. – Режим доступу : [msdp.undp.org.ua/data/.../8%20strategic%20management\\_частина3](http://msdp.undp.org.ua/data/.../8%20strategic%20management_частина3).
5. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів : СПОЛОМ, 2006. – 287 с.
6. Кращевський В. Стратегічний план – не розкіш, а необхідність для сучасного українського міста / В. Кашевський // Волинський Ресурсний Центр, річний звіт 2004. – С. 5–8.
7. Фонд “Ефективне Управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.feg.org.ua](http://www.feg.org.ua)
8. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/sposterezchna-rada-viznala-diyalnist-proektu-merm-uspishnoyu>.

*Надійшла до редколегії 17.04.2015 р.*

**УДК 352.073.544(477)**

**С. В. Бізюкін,**

*здобувач кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **ПЕРІОДИЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті виокремлено й систематизовано періоди становлення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, показано роль в даному процесі органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** земельні відносини, органи місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, нормативно-правова база регулювання земельних відносин.

**S. V. Bisikin,**

*Seeker of PhD of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA,  
Kharkiv*

## **PERIODIZATION REGULATORY FRAMEWORK REGULATION OF LAND RELATIONS LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE**

*The article singles out and systematized during the formation of the legal framework regulating land relations local authorities in Ukraine, the role of this process in local government.*

**Key words:** land relations, local government regulation of land relations, legal framework regulating land relations.

Сучасне землекористування в Україні носить відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. В Україні на сучасному етапі управління і регулювання земельних відносин здійснюється у рамках норм Конституції України, Земельного кодексу України, а також, окрім них, чинними галузевими нормативно-правовими актами та локальними нормами. Згідно цих нормативних актів, органи місцевого самоврядування виступають основним суб’єктом процесу регулювання земельних відносин на рівні територіальних утворень.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління, місцевого самоврядування зокрема, щодо регулювання земельних відносин є досить чисельними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриваються в працях Ю. Білика, А. Даниленка, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Ковальського, П. Кулиничя, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, А. Третяка та ін.

Відаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід відзначити, що проблеми генезису нормативно-правової бази

регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні, ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Мета статті – систематизувати генезис нормативно-правової бази регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування в Україні.

Сучасні вимоги життя до законодавчого забезпечення земельних відносин обумовлюють необхідність модернізації відповідного законодавства. Аналіз практики нормотворчої діяльності свідчить про наявність у ній значних вад: прийняття нормативно-правових актів, що не є першочерговими, їх неякісність, недостатня ефективність, нерідко, соціальна несправедливість, а також техніко-юридичні недоліки.

При формуванні періодизації нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, можна окреслити три етапи формування та становлення правового поля, в межах якого сформувалися основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: перший – реформаційний (1990 – 1995 рр.), який пов'язаний із започаткуванням земельної реформи, прийняттям низки нормативних актів, що ліквідували виключну державну власність на землю та закріпили різноманітність форм власності на цей об'єкт природи; другий – інституційний (1995 – 2005 рр.), який характеризується прийняттям нормативних актів, що вводять нову понятійну та процедурну систему виникнення та здійснення права управління місцевими радами земельними відносинами. Норми цих актів, в основному, спрямовані на розвиток та доповнення положень нормативних актів реформаційного періоду [2, с. 315]. Нарешті третій етап, який розпочався у 2006 р. і триває досі, можна вважати модернізаційним, адже відбувається радикальне оновлення земельного законодавства.

У сучасних умовах розвитку, можливо сформувати певні передумови формування права комунальної власності на землю, а саме: занепад адміністративно-командної системи організації суспільства; перехід до ринкових відносин; забезпечення публічних інтересів на місцевому рівні; формування інституту місцевого самоврядування, виділення матеріально-фінансової основи цього інституту, в якій важливе місце посідають природні ресурси, зокрема земля [2].

На сьогодні місцевого самоврядування характеризується в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [4].

Загалом, оцінюючи фактичний стан інституту місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що в умовах адміністративно-територіальної реформи, яка розпочата в Україні, не можна вважати, що процес формування інституту місцевого самоврядування відбувся, а форми і засоби захисту прав і гарантій мешканців вичерпано. Тому пошук оптимізації системи місцевого самоврядування є дуже важливим [14].

Така ситуація ускладнюється тим, що в Україні активізувалась і земельна реформа, яка до цього часу була досить повільно і фрагментарно, що не сприяє ефективному використанню земель, гарантуванню прав на землю, в тому числі введення земельного ринку та підвищенню інвестиційної привабливості національного землекористування.

Реформування земельних відносин в Україні почалося в 1991 р. і однією з цілей було запровадження приватної власності на землі сільськогосподарського призначення [5, с. 2].

Проблеми й конфлікти, які виникли у зв'язку з реформою місцевого самоврядування, розмежуванням державної власності на землю, формуванням нових адміністративно-територіальних одиниць в значній мірі пов'язані з переглядом концепції розмежування повноважень в українському законодавстві. Зокрема, зі спробою забезпечити збалансований, системний підхід до встановлення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Для прискорення земельної реформи Верховна Рада України 13.03.1992 р. видала постанову “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” № 2200-ХІІ [12]. Кабінетом Міністрів України були прийняті декрети “Про приватизацію земельних ділянок” від 26.12.1992 р. № 15 та “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” в травні 1993 р. № 51. Провідні положення другого декрету є підґрунтям Закону України “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі” від 10.07.1996 р. № 290. У 1992 – 1994 рр. колгоспи було реорганізовано в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), визначено частки майна кожного з членів КСП, започатковано земельну реформу шляхом паювання земель, переданих до колективної власності господарств з видачею власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай), яка тривала упродовж 1995 – 1997 рр. У результаті було безкоштовно передано в користування громадянам близько 3 млн. гектарів землі.

З початку 1992 р. реформа починає своє існування, але, вона має суперечливий характер. Деякі заходи дозволили поліпшити механізм розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Тим не менше, до цих пір основні конституційні та правові засади повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин не стали обов'язковим елементом тематичних законів. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, установлених в Земельному кодексі й галузевих законах, часто не відповідає предмету регулювання відповідних законів, що призводить до змішання принципів установа власних і делегованих повноважень. Закони у визначенні повноважень органів місцевого самоврядування є порушенням принципів самостійного прийняття рішень населенням щодо питань місцевого значення.

У 1994 – 1999 рр. Президентом України було видано низку указів щодо земельної реформи і майнових відносин. Для визначення шляхів реалізації земельної реформи з урахуванням регіональних особливостей, історичних традицій, психології селян, їхньої готовності до подальших аграрних реформ, у лютому 1994 р. постановою

Верховної Ради України № 3924-12 затверджено Концепцію Національної програми відродження села на 1995 – 2005 рр. Цей документ був ідентифікований як стратегічна мета аграрної реформи, яка повинна була забезпечити повне і надійне продовольче постачання населення, високий експортний потенціал галузі на основі відродження селянина як господаря землі, створення універсального конкурентоспроможного аграрного сектора економіки, технічного і технологічного його переоснащення, упровадження енергозощаджувальних технологій [5, с. 3]. У цих правилах питання функціональних характеристик органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин було одним із ключових значень.

При цьому регулювання земельних відносин на місцевому рівні, в тому числі публічно-правові, адміністративні, цивільно-правові й інші елементи, продовжує здійснюватися без належної координації чинної нормативно-правової бази, що приводить до значного числа правових конфліктів.

Поштовхом для змін був Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р., який значно прискорив темпи трансформації відносин власності в сільському господарстві шляхом реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватного господарювання [9, с. 11]. На цьому етапі реформа земельних відносин охопила всі основні складові розвитку аграрного сектора економіки: відносини власності на землю та майно; кредитування сільськогосподарського виробництва; інфраструктуру аграрного ринку; державне регулювання; податкову політику [5, с. 5].

Указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки” від 29.01.2001 р. № 62 були врегульовані питання щодо майнових паїв та розпорядження ними [6].

Розглянемо деякі питання комунальної власності, які пов’язані із землею та майном, яким вважається окрема річ, сукупність речей, майнові права та обов’язки (згідно Цивільного Кодексу України [16, ст. 190]). Кожна територіальна громада має знати, своє володіння, вміти контролювати і управляти цією власністю.

Згідно з Цивільним кодексом України [16, ст. 327] у комунальній власності знаходиться майно, грошові кошти, які належать територіальній громаді. Законом України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” визначаються землі комунальної власності, до яких відносяться [13, ст. 7]: всі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності; земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об’єкти комунальної власності; землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України; земельні ділянки, на яких розміщені об’єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави.

Законом України “Про розмежування земель державної та комунальної власності” та Законом України “Про місцеве самоврядування” суб’єктами права власності на землі комунальної власності визначаються територіальні громади, а “право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх

інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування” [7, ст. 5].

Для ефективного управління власністю територіальної громади місцеві органи влади потребують постійного запису і відстеження нерухомості, яка досягається за рахунок кадастрового і технічного обліку (інвентаризації) [1, с. 370]. Згідно із Законом України “Про землеустрій”, “інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування об’єктів землеустрою, їх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування” [7, ст. 35].

У загальному контексті регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів, при чому, при наявності чинного Земельного кодексу України стає необхідністю ширша кодифікація законів про землю, оскільки багато законодавчих нововведень у цій сфері [11; 10; 15] не включено до Земельного кодексу. З іншого боку, дедалі більше позначається розпорошеність повноважень і не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так звані “перетягування каната” за системою земельної реєстрації, оцінки земель і, зокрема гроші, участі в організації та функціонуванні ринку землі, введення обмежень на платежі за користування землею, контроль щодо захисту землі призводить до дестабілізації екологічної ситуації, та не сприятиме соціальній стабільності. Визначено чіткі повноваженнями з цих питань для Міністерства юстиції України, Державного агентства України з земельних ресурсів, Державного комітету у справах містобудування та архітектури, і, зокрема, Фонд державного майна та інші центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Основою є статті 13 і 14 Конституції України та норми Земельного кодексу України [3; 4].

Земельним Кодексом України, який прийнятий Верховною Радою України у жовтні 2001 р. визначаються компетентні основи місцевих рад щодо впливу на земельні відносини. Відповідно ст. 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- розпорядження землями територіальних громад;
- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу;
- надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;
- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу;

- викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;
- організація землеустрою;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;
- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу;
- встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;
- вирішення земельних спорів;
- вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [3].

На сьогодні існує проект Концепції удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському секторі економіки в Україні на 2015 – 2020 рр., який має на меті вдосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для комплексно-ресурсного і еколого-ландшафтного розвитку землекористування сільських територій. Дана концепція повинна регулювати всі земельні відносини між всіма суб'єктами земельних правовідносин.

Однак, незважаючи на значну кількість прийнятих законів і нормативних актів у галузі земельної реформи, органи місцевого самоврядування, які уповноважені виконувати земельну реформу, стикаються з низкою проблем: ряд законів і нормативних актів є суперечливими, що робить їх реалізацію складною, а, отже, і проведення земельної реформи; перерозподіл землі, надання та закріплення їх у власність та використання потребуватиме значного обсягу робіт із землеустрою та технічної сфери консолідації та оформлення прав власності на землю і в значній мірі залежать від фінансування [7, с. 17].

При певних кроках, необхідно вирішити питання поліпшення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, для цього необхідно: створювати можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької діяльності; здійснювати прозору і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику; забезпечувати стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю; передбачити можливості зміни цілей використання земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів; створювати спільні з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади (з внесенням до статутних фондів земельних ділянок, права на їх оренду чи заставу) [17].



Отже, суб'єктом права власності на землю в Україні визнано територіальну громаду, суб'єктність якої характеризується специфічними рисами. Її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а з другого – виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин.

Подальші дослідження в даному напрямку будуть корисними в царині узагальнення досвіду європейських країн щодо генезису є регулювання сфери земельних відносин суб'єктами місцевого самоврядування та виокремленні механізмів адаптації кращих історичних практик до українських реалій.

### **Література:**

1. *Висоцька Г. В.* Інвентаризація як чинник ефективного управління власністю територіальної громади / Г. В. Висоцька // *Комунальне господарство міст* : наук.-техн. зб. ХНАМГ. – 2007. – № 75. – С. 368–371.

2. *Воскобійник М. В.* Деякі питання правового регулювання земельних відносин у системі місцевого самоврядування / М. В. Воскобійник // *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні* : матеріали наук.-практ. конф. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд. та місцев. самовр. АПрН України, 2004. – С. 314–316.

3. *Земельний кодекс України (із змінами та доповненнями)* // *Відом. Верхов. Ради України*. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

4. *Конституція України* : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.

5. *Латинін М. А.* Організаційно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України [Електронний ресурс] / М. А. Латинін, А. С. Чернятін. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2007-2/doc/2/07.pdf>.

6. Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 29.01.2001 р. № 62/2001 // *Офіційний вісник України*. – 2001. – № 5. – С. 38.

7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 25. – С. 122.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 ВР // *Відом. Верхов. Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 49. – С. 11.

10. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 29. – С. 9.

11. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 1. – С. 7.

12. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 р. № 2200-XII // *Відом. Верхов. Ради України*. – 1992. – № 25. – С. 355–360.

13. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>

14. *Росенко М. І.* Муніципально-територіальний процес і трансформація територіальних громад [Електронний ресурс] / М. І. Росенко. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua)

15. *Сонін О. М.* Питання розвитку основних засад земельного законодавства / О. М. Сонін // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 3–8.

16. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : станом на 16.02.2003 р. № 435-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. *Циплухіна В. С.* Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – “Механізми державного управління” / В. С. Циплухіна. – Одеса, 2008. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 16.03.2015 р.*

## **УДК 352**

**О. В. Звіздай,**

*голова Великобагачанської районної державної адміністрації Полтавської обл.,  
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,  
м. Харків*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Досліджено конституційно-правові засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано джерельну базу місцевого самоврядування. Розкрито питання відображення в ключових законах України відносно місцевого самоврядування сучасної концепції місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, нормативно-правові засади, джерельна база.*

**О. V. Zvizdai,**

*Head of Velykobachanskoi region state administration of Poltava oblast, postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA, Kharkiv*

### **LEGAL PRINCIPLES OF DEMOCRATIC DOVERNANCE IN UKRAINE**

*Studied constitutional and legal principles of formation and functioning of local government in Ukraine. Analyzed source base of local government. Solved issues reflected in the key laws of Ukraine concerning local government of the modern concept of local government.*

**Key words:** *local government, local community, legal principles, source base.*

Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло складний і суперечливий історичний шлях, зазнаючи протягом століть впливу східної та західної політичних культур. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження

місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних державах збереглися і до наших, наповнившись новим правовим змістом. Таким чином, історичний досвід міського самоврядування слід урахувати в сучасній науці та у процесі вирішення сучасних проблем розбудови системи самоврядування незалежної України [13].

Але лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації О. Батанова [1], О. Бобровської [2], В. Вакуленка [3], П. Ворони [4], І. Дробота [6], Н. Камінської [13], В. Куйбіди [16], Ю. Куца [17, 24, 29], М. Пухтинського [19], В. Мамонової [18], Ю. Молодожен [20], В. Наконечного [22], С. Саханенка [26], С. Серьогіна [27], Ю. Шарова [29] та ін. Проте в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, особливо це стосується нормативно-правових засади розвитку місцевого самоврядування в Україні.

За мету статті обрано аналіз, узагальнення та класифікація нормативно-правової бази функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Прийняття Конституції України 1996 р. стало початком нового етапу розвитку суспільства і поставило завдання побудови демократичної, суверенної, правової держави. Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою [7]. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні утверджується як один з важливіших конституційних інститутів. Водночас Основний Закон залишив простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно є змінним, і з розвитком держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” також апріорі не були вирішені всі проблеми місцевого самоврядування. Тому в п. 1 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону вказано, що його норми є основою для інших законодавчих актів. Тобто, законодавче забезпечення здійснення місцевого самоврядування є одним із головних напрямів муніципальної реформи, яка є однією зі складових частин державно-правової реформи в Україні. Муніципальна реформа передбачає здійснення системи заходів, які можливо поділити на чотири блоки [22]. Перший блок заходів пов’язаний зі створенням стабільної правової основи місцевого

самоврядування, другий – з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – з наданням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню, четвертий – з створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. У блоці цих питань, у першу чергу, необхідно вирішити питання щодо узгодження законодавства України з нормами міжнародного права, що викладені у таких документах, як Європейська хартія про місцеве самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія міст, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін. Особливо це стосується норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, бо після її ратифікації Верховною Радою України, згідно зі ст. 9 Конституції України вона стала частиною національного законодавства України. У зв'язку з цим виникла необхідність приведення у відповідність до положень Хартії норм чинного законодавства України [25].

Насправді з сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є до десятка законів.

Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи:

Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності:

1. Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування [14].

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: “Про місцеве самоврядування в Україні”; “Про статус депутатів місцевих рад”; “Про службу в органах місцевого самоврядування”; “Про органи самоорганізації населення”.

3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми”.

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; “Про розмежування земель державної та комунальної власності”.

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Основи законодавства України про культуру”; “Основи законодавства про освіту”; “Про охорону здоров’я”; “Про охорону навколишнього природного середовища”.

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів,

що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [30, с. 38].

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування.

Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також ряду інших дотичних законів.

Стаття 7 Конституції України встановлює “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [14]. Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу I “Загальні засади”, зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження Всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є ч. 2 ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування” [30, с. 31].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є одним із найбільших та найважливіших “конституційних” законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права [9].

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [10].

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це “Всесвітня декларація місцевого самоврядування” та “Європейська хартія про місцеве самоврядування”.

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається “Інтернаціональна спілка місцевих влад”. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 р. [5].

Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і тоді ж відкрита для підписання державами учасниками. Україною Європейська хартія підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р.

У Преамбулі Всесвітньої декларації передовсім обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Підкреслюється, що найкраще саме на місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармонійної громади, (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб Декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути.

У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея проводиться і в Європейській хартії згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції.

У Декларації коротко викладається концепція місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, говориться в Декларації, – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2).

Відповідно до положень Європейської хартії місцеве самоврядування, це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3).

У розглянутих документах послідовно утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4) [18, с. 361].

Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. Насправді ж тут ситуація виглядає не такою оптимістичною з кількістю підстав:

По-перше: визначення місцевого самоврядування Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Хартією певним чином відрізняються.

По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає ч. 2 ст. 3 Хартії.

В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівні належать до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не

поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають “органами місцевого самоврядування”.

Попри це, основні принципи Хартії слід врахувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів чи ухваленні рішень органів місцевого самоврядування [30, с. 43].

Від часу ухвалення Конституції України суспільно-політична, економічна та правова ситуації в Україні суттєво змінилася. Нинішня система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам. Вони потребують серйозних реформувальних і змін, у тому числі для приведення їх у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування.

Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було прийнято рішення щодо перших двох законопроектів, які розглянуті в парламенті, про право територіальних громад на об'єднання і про співробітництво громад, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає жителям сіл право на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні не було врегульовано [28].

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено “Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [15].

Метою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [8].

Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування

для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [12].

Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегульовувати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи відповідних органів самоврядування та влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування полягає в задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

#### **Література:**

1. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. – 356 с.
2. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2014. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>
3. Вакуленко В. Основи місцевого самоврядування сільських громад : навч. посіб. / В. Вакуленко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 352 с.
4. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : монографія / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 184 с.
5. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65–69.
6. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. Дробот. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2006. – 287 с.
7. Закон про місцеве самоврядування України: науково-практичний коментар / В. І. Батрименко, В. І. Борденюк, Г. В. Виноградова, М. І. Єфремова, І. Крегул. – К. : Книга, 1999. – С. 89.
8. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Закон України: “Про місцеве самоврядування в Україні” чинне законодавство зі змінами та допов., станом на 1 лист. 2014 р. : (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 88 с. – (Законо України).
10. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11.07.2002 р. № 93-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07.1997 р. № 452/97. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
12. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 р. №1508-VII. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
13. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К., 2010. – 232 с.



14. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
15. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
16. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
17. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю. О. Куц // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
18. *Майданник О. О.* Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник. – К. : Алерта, 2011. – 380 с.
19. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : [монографія] / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
20. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К., 2007. – 896 с.
21. *Молодожен Ю. Б.* Самодостатність територіальних громад: системний підхід : [монографія] / Ю. Б. Молодожен. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
22. Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 592 с.
23. *Наконечний В. В.* Управління містом: теоретико-методологічний вимір : [монографія] / В. В. Наконечний. — Х. : Цифрова друкарня № 1, 2012. – 263 с.
24. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
25. *Павленко С. В.* Сучасна концепція місцевого самоврядування та її відображення в законодавстві України [Електронний ресурс] / С. В. Павленко // Державне будівництво. – 2008. – №2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
26. *Ровинська К. І.* Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України [Електронний ресурс] / К. І. Ровинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
27. *Саханенко С. Є.* Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 311 с.
28. *Серьогін С. М.* Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6 (7-8) – С. 71–80.
29. Територіальна громада: управління розвитком : [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь / за заг. ред. Ю. О. Куца – Х. : Константа, 2013. – 540 с.
30. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 120 с.
31. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

**УДК 35.316**

***Р. Т. Лукіша,***

*здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

*У статті визначено теоретичні засади формування державної політики розвитку регіонів України в умовах ризиків, а також характерні особливості функціонування такої політики з позиції сучасного стану політико-правового та фінансово-економічного забезпечення.*

**Ключові слова:** державна політика, механізм, складники, регіони, ризик.

***R. T. Lukisha,***

*Seeker of a PhD of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **PUBLIC POLICY OF THE DEVELOPMENT OF REGIONS IN UKRAINE: ASPECTS OF MECHANISM OF FORMATION AND IMPLEMENTATION**

*The article says about the theoretical bases of formation public policy of the development of regions in Ukraine at risks. Given the analysis of the main aspects of functioning of this policy in context political, legal, financial and economic support.*

**Key words:** public policy, mechanism, elements, regions, risk.

Актуальність і важливість проблематики державної політики щодо розвитку регіонів (проблемних, з особливим статусом тощо) зростає відповідно до посилення демократичних тенденцій розвитку українського суспільства, актуалізації негативних процесів у ньому, збільшенням фінансово-економічних, зовнішньополітичних, інформаційних та інших загроз. Тому значний інтерес представляють розвідки, присвячені визначенню механізму забезпечення національної безпеки України крізь призму розвитку її регіонів, шляхів залучення громадськості до вироблення регіональної політики тощо, а також ґрунтовного висвітлення питань реалізації механізму управління державою розвитком регіонів, адже його складники в процесі формування й упровадження державної політики забезпечують єдність бачення та дій щодо безпековості України.

Засади побудови механізмів державного управління регіональним розвитком знаходять відображення в працях багатьох науковців. Так, до складу регіональної соціально-економічної політики (за І. Валентюк, О. Лебединською та ін.) слід відносити регіональну політику держави і власне соціально-економічну політику регіонів [6]. Однак таке позначення регіональної політики є недостатньо вдалим, адже не охоплює всіх сфер життєдіяльності. Тому ідентифікація суб'єктів й об'єктів державної регіональної політики та застосування управлінського інструментарію перебуває під пильною увагою, а в разі невизначення – і під загрозою, що позначається на системі безпеки України.

Отже, метою статті є визначення особливостей державної політики розвитку регіонів в умовах ризиків, зокрема механізму її формування й реалізації в Україні.

Варто підтримати позицію А. Помази-Пономаренко, С. Телешуна, С. Ситник та ін., що на розвиток ефективних інститутів влади, особливо в умовах кризи і конфліктів, впливає таке: бюджетний дефіцит; зростаюча бюрократія і конкуренція між публічними товариствами як на місцевому, регіональному, державному, так і на міждержавному рівні; конфлікт з перерозподілу ресурсів; непрофесіоналізм і непрозорість управління, зокрема недотримання демократичного імперативу про необхідність систематичної оцінки наслідків прийняття управлінських рішень, запобігання інтеграції меншин і різних соціальних груп в політико-економічні процеси тощо [9; 10, с. 3].

Оскільки державна політика співвідноситься з регіональною політикою як загальне і часткове, то елементи першої політики апріорі входять до складу останньої. При цьому державна регіональна політика відрізняється здебільшого суб'єктно-об'єктними відносинами (центр – регіон), а повинна – суб'єкт-суб'єктними. Їх учасниками є певні актори, зокрема, публічно владні рівноправні актори (державні, самоврядні, громадські інституції), узаємодія яких має спрямовуватися на задоволення інтересів кінцевих користувачів – мешканців окремих регіонів, які, звісно, становлять усе населення України.

Крім суб'єктної складової державної політики розвитку регіонів, характеристики вимагає також інструментальна. На думку Н. Мирної, О. Коротич та ін., розробка ефективної політики розвитку територій, малих міст можлива за допомогою інструментарію правового, економічного, фінансового, організаційного, інформаційного, освітнього та іншого характеру [3; 7]. При цьому справедливим є визначення інструментів (науковця Т. Дерун) як специфічних засобів (інформаційних, фінансових, владних та структурних), за допомогою яких політика проводиться в життя [2]. Разом із тим, можемо спостерігати тенденцію доповнення інструментарію державної регіональної політики (див. наукові праці В. Кутькова та ін.), до якого віднесені реклама, регіональна символіка, Інтернет-комунікації, виставково-ярмаркова діяльність, брендинг, маркетинг тощо [5].

Відзначимо, що серед дослідників немає єдності думок щодо класифікації механізмів управління державою розвитком регіонів. Уважаємо, що найбільш повною є класифікація механізмів управління розвитком регіонів, запропонована А. Кузнецовим, за такими ознаками: змістом (як способи вирішення протиріч, як форми організаційного зв'язку), принципом структурної побудови (на організаційні, нормативно-процесуальні, комплексні тощо), рівнем керованого впливу (на внутрішні й зовнішні) і факторами впливу (на економічні, політичні, соціальні, правові) [4, с. 4].

Виходячи з вищевикладеного, пропонуємо, у складі механізму формування та реалізації державної політики розвитку регіонів виділяти політико-правовий, фінансово-економічний, інформаційно-комунікативний та організаційно-інституціональний блоки елементів. Механізм формування та реалізації державної регіональної політики реагує на фактори макро- та мікросередовища, забезпечуючи тим самим економічну, інформаційну, екологічну та інші види безпеки. Макрорівень представлений нормативно-зобов'язуючим з боку держави

компонентом, що встановлює “як” і “коли” регіонам слід поводитися подібним чином, тобто відповідно до законів, у тому числі й економічних. На мікрорівні відбувається конкретна прив'язка вимог до окремих регіональних органів, посадових осіб, соціуму; у цих умовах під впливом мікросередовища ніби відбувається своєрідний переклад політичних, правових, економічних абстракцій на конкретну мову з метою своєчасного, виправданого вчинення дій та операції.

Фінансово-економічний блок механізму формування та реалізації державної політики розвитку регіонів покликаний допомагати реалізовувати модель стабільного розвитку в Україні (відразу зауважимо, не сталого в значенні “застиглого”, а постійно мінливого стану регіонів, прагнучого до оптимального). У зв'язку з цим, а також ураховуючи наявні настрої й очікування суспільства та проблемні питання, з якими воно стикається, відзначимо, що детального аналізу потребує саме цей блок елементів запропонованого механізму. На жаль, учені розходяться у визначенні сутності політики фінансового забезпечення розвитку регіонів. Однак застосування вимагає комбінований підхід, запропонований М. Гончаренко [1, с. 62-63], відповідно до нього систему державного регіонального управління фінансами складають фінансове планування й прогнозування, фінансове забезпечення, фінансові показники, нормативи, ліміти й резерви. Ці складові мають особливості в мобілізації фінансових ресурсів, що спричиняє необхідність конкретизації фінансових інструментів і методів використання фінансових ресурсів для кожної окремої складової. Безумовно, фінансова підтримка надається регіонам у вигляді субвенцій з держбюджету. За інформацією, розміщеною парламентом, у бюджеті нашої країни в 2012 р. було передбачено 2,8 млрд. грн. на реалізацію заходів щодо соціально-економічного розвитку територій, з них спрямовано лише 1,9 млрд грн. Порядок надання такої субвенції визначено в постанові Кабміну України від 06.02.2012 р. № 106 [8], в якій закріплено вимогу, що субвенція спрямовується на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адмінбудівель), проведення робіт з газифікації й енергозбереження, здійснення екологічних, природоохоронних та спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонрозвитку, укладеними відповідно до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

У продовження цього Закону і враховуючи нинішню ситуацію, парламент прийняв (та згодом відмінив) ще один документ – Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” від 16.09.2014 р. № 1680-VII [8]. На жаль, буква закону не відповідала повною мірою його духу, адже закон визначав повноваження не тільки органів самоврядування, а й центральних і місцевих органів виконавчої влади [Там само, ст. 6–8]. Так, згідно з цим документом Уряд України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) могли укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди по економічному, соціальному і культурному розвитку окремих районів. При цьому ініціатива про укладення такої угоди могла б належати відповідним самоврядним органам, які зверталися до уряду, міністерства та іншого ЦОВВ пропозиції з питань розвитку окремих районів варіант спільних проектів. Останні органи мали б розглянути подані пропозиції і в 10-денний строк з дня їх отримання розпочати процедуру консультацій з представниками самоврядних

органів окремих районів Донецької та Луганської обл., зацікавлених суб'єктів господарювання, громадськості. Про прийняте рішення негайно мав бути поінформований ініціатор укладення угоди, який, що цікаво, забезпечує залучення до консультацій представників зацікавлених суб'єктів У ході консультацій представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні були підготувати проект угоди по економічному, соціальному і культурному розвитку окремих районів Донецької та Луганської обл. Ця угода набирала б чинності з дня її схвалення урядом або міністерством. Прикметно, що не громадськість і суспільство, а Кабмін України мав би контролювати виконання органами виконавчої влади укладених угод щодо економічного, соціального і культурного розвитку окремих районів Донецької та Луганської обл., заслуховувати їхні звіти, приймати заходи щодо забезпечення виконання сторонами укладених угод. Крім того, громадськість не визнавалася повноправним ініціатором укладення угоди щодо означеного розвитку регіонів. Виникає й запитання щодо створення умов для повернення жителів у вимушено залишені ними місця постійного проживання, їх реінтеграції. На наш погляд, Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” містив скоріше декларативні положення, ніж визначав алгоритм якнайшвидшої нормалізації обстановки та відновлення прав фіз- і юросіб.

Одразу зауважимо, що подальші етапи становлення державноуправлінської думки будуть спробою знайти оптимальні шляхи, по-перше, розвитку українського суспільства, тобто відновити життєдіяльність у населених пунктах в Донецькій і Луганській обл., а по-друге, попередження правопорушень, як небезпек для життя й добробуту людей, що є відхиленням від загальноприйнятих стандартів, цінностей. Інакше ми матимемо загальну асоціальну форму існування суб'єктів і системи, а амбівалентність цієї асоціальності означатиме негативні соціальні зміни в Україні.

Незрозуміло й те, як Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” від 16.09.2014 р. № 1680-VII узгоджується з низкою інших документів, адже Міністерство економічного розвитку і торгівлі України спільно із зацікавленими органами центральної та місцевої влади працює над удосконаленням такого інструменту регіонального розвитку: програми подолання депресивності. Визнання депресивної території дає їй можливість отримати державну фінансову допомогу шляхом реалізації програми подолання депресивного стану (див. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”). Окрім цього, дієвим інструментом є визнання територій перспективного розвитку. Відповідний Закон України “Про визнання територій перспективного розвитку” від 13.01.2010 р. № 110-р [8] створює умови для активізації підприємницької діяльності в регіонах, які в силу об'єктивних обставин мають значні проблеми соціально-економічного розвитку, для створення нових робочих місць, зменшення безробіття, збільшення доходів населення, надходжень до місцевих бюджетів. Відтак, не зрозуміло, яка доля чекає інші регіони – Волинський, Житомирський, Закарпатський, Рівненський, Тернопільський, Хмельницький та ін. Вони теж перебувають в занепаді та кризі, оскільки мають малопридатні для використання житлові фонди, екологічні й соціальні проблеми. Більше того, відповідно до раніше прийнятого Закону України “Про території перспективного

розвитку” установа таких територій, насамперед, у монофункціональних містах, дозволяє самим громадянам указаних міст (а не їх самоврядним органам, як це було визначено в законі від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Там само]) ініціювати залучення інвестицій у виготовлення продукції, призначеної на експорт, реалізовувати заходи з розвитку сучасної виробничої та ринкової інфраструктури, створення робочих місць. Уважаємо, що держава повинна застосовувати диференційований підхід до окупованих і конфліктних територій, тому її функціями, насамперед, є регулятивна, діагностична, прогностична, консультативна і, так би мовити, карально-виховна, виконання якої наразі через ряд причин унеможлиблюється.

Отже, у сучасних умовах механізм державної політики регіонального розвитку набуває статусу комплексного, його складові досить конкурентні – першими реагують на загрози й усувають їх, через що потребують подальшого наукового висвітлення. Першим кроком у цьому напрямку є дане авторське дослідження. Його результати свідчать про те, що в період з 2012 по 2014 рр. внесені були зміни до законодавства України, якими зменшено обсяги прямих трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів і, так чи інакше, перебільшена роль Кабміну України в управлінні їх розвитком, у тому числі й проблемними територіями.

#### **Література:**

1. Гончаренко М. В. Сутність фінансового механізму реалізації стратегії сталого розвитку території / М. В. Гончаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарІДУ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1 (45). – С. 59–67.
2. Дерун Т. М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України [Електронний ресурс] / Т. М. Дерун // Державне управління: удосконалення та розвиток : електр. наук. фах. вид. 2013. – № 11. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=651>.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
4. Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / А. О. Кузнецов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 20 с.
5. Кутьков В. П. Маркетинговий механізм державного управління розвитком регіону : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / В. П. Кутьков ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х., 2014. – 20 с.
6. Лебединська О. Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи / О. Лебединська, І. Валентюк // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 151–156.
7. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво : ел. наук. фах. вид. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010.../09.pdf>.
8. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
9. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні) [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // Молодий вчений. – 2015. – № 2 (17). – Режим доступу : <http://molodyvchenny.in.ua/ua/archive/17/>.
10. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

*Надійшла до редколегії 06.03.2015 р.*

**УДК 32.001**

**В. В. Пальоха,**

*аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ, м. Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТАХ МІСЦЕВИХ РАД НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

*Проаналізовано роботу громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад. Досліджено основні недоліки роботи громадських рад. Означено проблеми при виконанні завдань та функцій. Запропоновано шляхи вирішення зазначених проблем.*

**Ключові слова:** громадські ради, органи виконавчої влади, громадськість, державна політика, прогнозування.

**V. V. Palioha,**

*Postgraduate student of Political Analytics and Forecast Department, NADU, Kyiv*

## **PECULIARITY OF REALIZATION OF EXPERTLY-ANALYTICAL FUNCTION OF PUBLIC ADVICES AT THE EXECUTIVE COMMITTEES OF LOCAL ADVICES ON THE MODERN STAGE OF CREATION OF THE STATE**

*Analysed work of public advices at the executive committees of local advices. Investigational the basic lacks of work of public advices. Marked problems at implementation of tasks and functions. Offered the ways of marked problems.*

**Key words:** public councils; executive bodies; the public; state policy, forecasting.

Сучасний етап державотворення як безперервний та динамічний процес вносить свої корективи в сучасну управлінську діяльність. В умовах цейтноту та обмеженості ресурсів особливо актуальним постає питання ухвалення ефективних управлінських рішень. Умови і чинники, що впливають на якість управлінського рішення, різноманітні та багатопланові, знаходяться у складному взаємозв'язку та взаємозалежності. До основних умов і чинників, що впливають на прийняття рішень, відносять особисті якості керівника (освіта, професійний досвід, особиста заінтересованість, психологічний типаж), інформаційні обмеження, середовище прийняття рішень тощо. Ухвалення рішень колегіальними органами, зокрема місцевими радами, частково виключає перший фактор суб'єктивності, проте не виключає двох інших.

Залучення до процесу прийняття рішення громадської активності – дієвий спосіб запобігання інформаційному вакууму та дезінформації, яка може мати місце у закритому колі людей. Проте на практиці такі законодавчо закріплені інструменти прямої участі громадян у прийнятті рішень як місцеві референдуми, створення органів самоорганізації населення, діяльність асоціацій, участь у громадських організаціях тощо – малоефективні. Їх використання як органами влади, так і інститутами громадянського суспільства здебільшого носить

формальний характер, створюючи лише образ демократичності. Щодо громадських слухань як однієї із форм залучення громадян до формування стратегії розвитку територій, то по-перше, процедура їх проведення є нормативно недосконалою і будь-які прийняті рішення на них можуть піддатися оскарженню. А по-друге, таку “форму демократії” можна легко перетворити у “агіт- або фан-форму”, оскільки головним засобом переконання, який слугує для прийняття рішення, виступає не аналіз аргументів, а емоційність виступу.

Громадські ради при виконавчих органах місцевих рад являють собою перспективну базу аналітико-прогностичних висновків та рекомендацій. Вони не потребують додаткових фінансових витрат із місцевих бюджетів, а при усуненні існуючих недоліків у структурі та організації роботи можуть стати дієвим механізмом прийняття ефективних, науково-обґрунтованих та політично-виважених управлінських рішень.

У вітчизняній науковій літературі громадські ради частіше розглядалися з точки зору нормативно-правового забезпечення та ролі в розбудові громадянського суспільства. Серед науковців юридичних спеціальностей можна зазначити: Л. Адашиса, Н. Богашева, С. Братель, О. Ващука, Н. Гасва, О. Гейда, С. Денисюка, Є. Додіна, Л. Ємець, В. Короленко, В. Кравчука, О. Федоровську, В. Чепурнова та ін.

Громадські ради як один із інститутів громадянського суспільства досліджені у працях О. Чувардинського, Ю. Щедрова, Ю. Шайгородського та ін.

Разом із тим у цілому особливості діяльності громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад вивчені не досконало.

Основна мета статті полягає у дослідженні особливостей реалізації експертно-аналітичної функції громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад на сучасному етапі державотворення. Для реалізації поставленої мети необхідне виконання наступних завдань:

- виокремити роль і місце громадських рад у прийнятті ефективних управлінських рішень;
- проаналізувати роботу громадських рад при виконавчих органах місцевих рад;
- визначити основні перепони у реалізації експертно-аналітичної функції громадських рад та запропонувати можливі шляхи їх подолання.

Середовище прийняття рішення може бути як сприятливим так і несприятливим. У першому випадку, навіть умовно, ефективні рішення мають шанси ефективної реалізації. У другому випадку – ефективність рішень залежить від великого числа факторів, передбачити які вкрай складно. До таких факторів належать: обмеженість ресурсів (особливо фінансових та кадрових); нестабільна соціальна, політична та економічна ситуація у місті та країні в цілому; низька легітимність влади; конформізм громадян; рівень корупції; поведінка політичних лідерів та ін. У цьому випадку для забезпечення ефективності прийнятого рішення вкрай важливим є застосування аналітико-прогностичних методик при його розробці.

На місцевому рівні ситуація дуже ускладнюється обмеженим кошторисом, а отже неспроможністю замовити якісний експертно-аналітичний висновок в аналітичних центрах. Розробка таких висновків структурними підрозділами виконавчих комітетів не підкріплена кадровими ресурсами, до того ж не виключає



впливу з боку керівництва, що не забезпечить належної довіри як з боку депутатів місцевої ради, так і з боку населення. Аналітичні ж висновки, які інколи додаються до проектів рішень суб'єктами подання, подаються у вигляді пояснювальних записок і не містять прогнозованих висновків прийняття чи не прийняття такого рішення, не містять і аналізу альтернативних шляхів вирішення проблеми, а лише обґрунтовують рішення з технічної чи юридичної точки зору.

На прийняття рішення сесією міської ради впливає наявність схвальної візи юридичного відділу, фінансового управління та профільної депутатської комісії. Проте нерідко трапляються суперечливі проекти рішення, які можуть бути юридично схваленими, проте не підтримані громадськістю або ж навпаки – сформованими на вимогу чи прохання громади міста чи мікрорайону, але без візи юридичного відділу. Не виключені випадки і суб'єктивного відношення до вирішення питань: впливу на прийняття рішення особистого відношення до розробника проекту, зведення особистих рахунків, міжфракційні конфлікти. У цьому випадку досить актуальним та цінним може стати аналітико-прогностичний експертний висновок, який би міг внести ясність та прозорість у вирішенні подібних спірних питань. Головними вимогами до таких висновків були б об'єктивність, науковість та політична незаангажованість.

Створення саме таких висновків є однією із нормативно-закріплених функцій громадських рад. Розглянемо громадські ради при органах виконавчої влади більш детально.

Процес створення громадських рад при органах виконавчої влади в Україні був достатньо тривалим. Автори дослідження, яке проводилося Українським незалежним центром політичних досліджень у 2003 р., зазначають, що практика залучення громадськості до спільної роботи з органами виконавчої влади розпочалася ще 1993 р. [1]. Однією з перших розпочала свою роботу Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.1993 р. № 210). Головною метою діяльності Ради стало забезпечення ефективної співпраці підприємницьких структур з урядом України та іншими органами державної виконавчої влади в реалізації державної політики розвитку підприємництва та формуванні ринкової інфраструктури.

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було започатковане 2004 р. На виконання Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31.07.2004 р. № 854 Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15.10.2004 р. № 1378. Цим актом уряд вперше нормативно закріпив якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при усіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, у тому числі й районних, державних адміністраціях.

Діючим сучасним нормативно-правовим актом є постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996, яка затвердила Типове

положення про Громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [3].

Якщо розглядати завдання та функції, які виконують громадські ради, то в першу чергу можна назвати представницьку функцію – представлення інтересів тих чи інших категорій населення або сегментів економічної і політичної системи, на які спрямовані певні заходи або нормативно-правові акти. Ступінь представлення може коливатися від простого озвучення їхньої думки і забезпечення зворотного зв'язку до жорсткого лобювання їхніх інтересів. Друга функція – контролююча. Участь у громадських радах дає можливість громадським організаціям та експертам формулювати і відстоювати думку суспільства, вчасно вносити корективи в політику, запобігаючи виникненню суспільних катаклізмів. З іншого боку, завдяки громадським радам, органи виконавчої влади отримують додатковий експертний потенціал, оскільки за реакцією на той чи інший проект рішення можуть передбачити ставлення до нього більшості населення. Громадські ради також, при аналізі нормативно-правових документів органів виконавчої влади, виконують експертну функцію, проте якість виконання такої роботи залежить від великого числа факторів, в першу чергу компетентності її складу.

Вплив громадської ради на прийняття управлінських рішень великою мірою залежить від відношення до неї того органу, при якому вона створена. Тут важливим виявляється суб'єктивний, або персональний фактор, тобто зацікавленість органу влади у співпраці з громадською радою [2]. Інший бік цього питання – це практика створення “кишенькових” громадських рад, коли громадські ради використовуються для підвищення легітимності влади та ілюзорній демонстрації демократичності.

У разі заінтересованості виконавчої гілки влади у створенні громадської ради та результативній співпраці з нею, на повноцінне використання її ресурсів, зокрема реалізації експертно-аналітичної функції впливає багато факторів.

Одним із перших факторів є фаховий рівень учасників громадської ради та ступінь їх авторитетності. Так, при підготовці Типового положення про громадські ради не було передбачено фахових критеріїв до кандидатів на членство в раді, оскільки передбачалось, що в ході установчих зборів відбуватиметься конкурентне рейтингове голосування, в результаті якого громадськість обиратиме найбільш фахових представників. Разом з цим, як засвідчила практика, у більшості випадків під час установчих зборів фаховий критерій не береться до уваги і до складу громадських рад обираються усі бажаючі. Наприклад, для членства у громадській раді при Чернігівській облдержадміністрації на 2015-2016 рр. було подано 177 заяв. Включено до складу громадської ради 173 члени. Чотирьом заявникам було відмовлено лише у зв'язку з неявкою на установчі збори без подачі документу щодо причини відсутності. Велике число членів громадської ради часто веде за собою і велике число комітетів. Окрім того, що такі комітети можуть дублювати свої функції, це автоматично веде за собою збільшення числа заступників голови громадської ради, яке неминуче призводить до дисбалансу у роботі президії.

Необмежений склад громадських рад ускладнює процедуру ведення самих зборів: збирання кворуму, управління радою, обговорення питань, налагодження комунікацій між членами. Непоодинокі випадки, коли до складу рад потрапляють пов'язані між собою діячі, які не є фахівцями у тій чи іншій сфері, але прагнуть використовувати членство в раді у власних інтересах. Така штучна роздутість занижує потенціал роботи рад та нівелює основні ідеї її створення. Проте навіть у випадках, коли громадська рада з різних причин систематично не проводить засідання, не розглядає та не подає пропозицій щодо реалізації державної політики, орган виконавчої влади та представники інститутів громадянського суспільства, зацікавлені у роботі громадської ради, не мають можливості змінити ситуацію і вимушені чекати протягом двох років до завершення її роботи, оскільки регламентної можливості переобрати існуючу громадську раду на нову немає. Так, повертаючись до прикладу громадської ради при Чернігівській обласній державній адміністрації, створена 26 січня 2015 р. громадська рада 30 березня ще не мала затверджених комітетів, оскільки спроби проведення засідань зводились до міжполітичних конфліктів і не закінчувались конструктивними рішеннями.

Існує також проблема щодо територіального представництва членів громадських рад: коли громадські ради при обласних адміністраціях є, по суті, копіями рад при районних адміністраціях чи міських радах, оскільки на 90% складаються із представників одного адміністративно-центрального міста.

Виходячи із вищенаведених факторів як перепон у виконанні експертно-аналітичної функції громадських рад, нами пропонуються наступні шляхи їх подолання:

- визначити максимальний кількісний склад громадської ради (до 50 членів для міських рад та 100 членів для обласних) та сталу кількість комітетів із визначеними напрямками. Визначити відсоткову квоту представників адміністративного центру;

- ініціативним групам з підготовки установчих зборів передбачити у вимогах до кандидатів до складу громадських рад фаховість та професійність. При рейтинговому відборі кандидатів у члени громадської ради враховувати фахову комплектацію комітетів ради;

- розширити експертні функції громадських рад шляхом налагодження механізмів співпраці із депутатськими комісіями при міських радах;

- визначити прозорий механізм заміни членів громадської ради у випадку їх вибуття та прописати його у Типовому положенні громадських рад;

- визначити випадки, коли діяльність громадської ради може бути припинена та регламентно прописати механізм переобрання рад.

При виключенні основних недоліків формування громадських рад, ми забезпечимо стабільну та ефективну їхню роботу, а отже повноцінне виконання покладених на них завдань.

Таким чином, громадськість володіє надзвичайним ресурсом. Поряд з цим, вона несе відповідальність за свою активну участь у соціально-економічному житті країни: переконавши владу в неправильності політики та отримавши суперечні

прогнозам негативні наслідки, громадськість має не переносити всю вину на владу, а пропорційно понести відповідальність та зробити висновки. Контроль громадськості за роботою виконавчих органів влади без самоконтролю стає лише ще однією змінною у формулі бюрократичного апарату, а наполягання на врахуванні при прийнятті рішень необґрунтованих рекомендацій є, по своїй суті, лише ще однією із форм лобіювання власних інтересів.

Змінивши підхід до формування та роботи громадських рад при виконавчих органах у бік фаховості та професійності, змінюється і кінцевий продукт їхньої діяльності. Рекомендації та висновки таких рад, з одного боку, будуть науково-обґрунтованими, а з іншого – громадсько-підтриманими, адже не будуть лобістськими проектами чи “піарними” ходами окремих політичних акторів.

Що стосуються перспектив подальших розвідок даної теми, то вони стосуватимуться дослідження застосування громадськими радами методик прогнозування управлінських рішень.

#### **Література:**

Громадські ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 232 с.

1. Окша Н. В. Інформація про формування і діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та їх взаємодію з Урядом [Електронний ресурс] / Н. В. Окша. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=1455>.

Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF/print1289287029742995>.

*Надійшла до редколегії 01.04.2015 р.*

## **УДК 351.82**

**К. В. Пастух,**

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків*

### **ФОРМУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Досліджено формування та механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні. У статті розглянуті етапи формування державної економічної політики на регіональному рівні. Розглянуто нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державна економічна політика, регіональний рівень, етапи формування, механізми реалізації, нормативно-правовий механізм, організаційний механізм, економічний механізм.

**K. V. Pastuh,**

*Postgraduate student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **FORMATION AND MECHANISMS FOR STATE ECONOMIC POLICY IMPLEMENTATION AT REGIONAL LEVEL**

*The state economic policy formation and mechanisms of its implementation at the regional level have been researched. The paper investigates the stages of state economic policy formation at the regional level. The regulatory, organizational, and economic mechanisms of the state economic policy implementation at the regional level have been considered.*

**Key words:** state economic policy at regional level, stages of state economic policy formation at regional level, mechanisms for implementation of state economic policy at regional level, regulatory mechanism, organizational mechanism, economic mechanism.

Низький рівень соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, збільшення міжрегіональної диференціації зумовлює необхідність запровадження практичних дій у рамках відповідних механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, функціонування яких має бути спрямовано на вирішення згаданих та інших проблем. Протягом останніх років дослідження формування державної економічної політики на регіональному рівні в Україні, а також механізмів її реалізації є актуальними серед науковців різних галузей знань, особливо в галузі державного управління.

Питання щодо здійснення державної економічної політики на регіональному рівні стали предметом дослідження В. Воротіна, В. Бакуменка, В. Лагутіна, М. Латиніна, В. Поповкіна та ін. Аналіз наукових праць свідчить про недостатню вивченість формування та механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Метою статті є дослідження формування та механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Процеси реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, які відбуваються останнім часом як у світі, так і в Україні, вимагають приділення значної уваги розробці такої політики та впровадженню дійових механізмів, які створюватиме загальні правила функціонування регіонів.

О. Коротич вважає, що складність розроблення регіональної політики держави пов'язана з тим, що при формуванні такої політики потрібно врахувати взаємовідносини суб'єктів державної регіональної політики між собою, і з суб'єктами політики регіонів. Поза увагою регіональної політики держави, на її думку, не можна залишити жоден з об'єктів, на які вона має бути спрямована, тим більше, що деякі з них одночасно виступатимуть як суб'єкти формування, здійснення регіональної політики й управління регіональним розвитком [3, с. 81].

На необхідності посилення уваги до формування державної регіональної політики наголошує В. Мамонова. Зокрема, вона зазначає, що від ставлення держави до регіонального рівня управління залежить ресурсне забезпечення регіонів, рівень просторового розвитку у цілому. На її думку, таке відношення держави виявляється у співвідношенні централізації та децентралізації в країні, ступені самостійності регіональної влади у вирішенні питань місцевого значення,

ставленні до проблемних територій, а також можливостей міжрегіонального співробітництва тощо [8].

Щодо формування державної економічної політики на регіональному рівні, то слід відзначити декілька думок науковців різних галузей знань. Так, на думку В. Лагутіна, під розробленням економічної політики держави слід вважати процес наукового визначення цілей, завдань і пріоритетів, які відбивають потреби та інтереси суспільства, вибір механізмів та інструментів її практичної реалізації [5, с. 19]. На думку Т. Крушельницької, передумовами реалізації економічної політики є: вироблення чіткої стратегії щодо побудови моделі економіки, розуміння необхідності та змісту економічних реформ, зокрема етапності та механізму їх реалізації, ресурсного забезпечення; здійснення модернізації держави, її управлінських структур та інституцій, що відповідає національним інтересам та суспільним потребам; створення нормативно-правової бази розвитку конкурентної економіки, інтеграції її у світову систему господарювання; активне обговорення в суспільстві економічних реформ, залучення до їх проведення громадян [4, с. 500].

Учені виділяють такі моделі розробки державної економічної політики:

– “зверху – до низу” – рішення ухвалюються на вищих рівнях управління, а потім доводяться до нижніх рівнів і конкретних виконавців;

– “знизу – вгору” – формування політики починається з нижніх структур управління, при чому активно залучаються громадські організації, що беруть участь у розробці і реалізації різних програм і проектів;

– “змішану” модель – об’єднання зазначених вище двох підходів, коли існує механізм залучення до розробки політики державних службовців при централізованому управлінні.

В. Бакуменко і В. Белецький “ідеальною схемою” формування економічної політики вважають: визначення короточасних стабілізаційних цілей; узгодження довгочасних стратегічних цілей з конкретними цілями з урахуванням поточних умов; визначення засобів впливу на економіку; вибір інструментів для реалізації сформульованих цілей з урахуванням обраних засад впливу на економіку [1, с. 109]. Вчені підкреслюють, що на практиці не завжди здійснюється вказана послідовність етапів формування політики, зауважуючи на тому, що деякі з цих етапів взагалі відсутні.

Як відомо, концепція державної економічної політики на регіональному рівні засновується на аналізі: стану економіки, цілей, відповідності інтересам системи, застосування інструментів державного регулювання.

На думку В. Лобанова, на основі комплексного аналізу проблем, а також урахування їх специфіки і чинників, що впливають на проблеми, визначаються цілі і завдання політики. Зазначене дозволяє вибрати основні напрями і розробити сукупність заходів для вирішення проблем. При цьому одночасно формується механізм реалізації державної політики, що забезпечує виконання поставлених цілей і завдань [7, с. 207].

Початком формування та реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, ініціатором чого виступає місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, є ініціювання державної економічної політики на регіональному рівні.

Підставою для формування державної економічної політики регіонального розвитку є існування проблем на регіональному рівні. Ці проблеми, а також відповідні цілі визначаються після здійснення аналізу регіонального рівня економічного розвитку. Розв'язання існуючих проблем, як правило, потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій та установ. Вирішення проблем регіонального рівня також потребує відповідного ресурсного забезпечення виконання заходів зазначеної політики.

Другою стадією є формування державної економічної політики на регіональному рівні, а саме: розробка та легітимація державної економічної політики на регіональному рівні. На цій стадії визначаються задачі, основні напрями, заходи з їх реалізації, контур механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні, здійснюється погодження та затвердження нормативно-правових документів.

Наступною стадією є реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. На цій стадії здійснюється організація виконання заходів політики, під час чого відбувається визначення необхідних впливів, їхнє узгодження, затвердження і застосування. Далі шляхом здійснення моніторингу проводиться контроль за виконанням державної економічної політики на регіональному рівні.

Останній крок – оцінка державної економічної політики на регіональному рівні. Проводиться оцінка результатів політики, приймаються рішення про необхідність коригування політики.

Вважаємо, що процес формування державної економічної політики на регіональному рівні, повинен передбачати:

1. Проведення аналізу (дослідження регіонального рівня соціально-економічного розвитку, визначення суспільних проблем, на рішення яких повинна бути направлена політика, виявлення наявних ресурсів, аналіз переваг та недоліків економіки регіону, зовнішніх факторів, що впливають на розвиток регіону).

2. Постановку чітких цілей (насамперед, направлених на підвищення рівня та якості життя населення, збалансування регіонального розвитку, забезпечення вкладу регіону в економіку країни), формування яких повинно забезпечуватися в ході політичного процесу взаємодії влади, суспільства та бізнесу.

3. Формулювання конкретних завдань (тобто переведення цілей в завдання), які визначають кінцевий результат.

4. Визначення основних напрямів політики, системи інструментів і методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи (формування контуру механізму реалізації такої політики).

Як було зазначено в попередніх дослідженнях, зміст державної економічної політики регіонального розвитку являє собою сукупність цілей, завдань, які визначаються на основі відповідних принципів.

У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [11] *метою* державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів є: забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, ресурсів, а також особливостей

регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг; подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля; створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів; забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Згідно із Законом України “Про засади державної регіональної політики” [10] *метою* державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

Дещо схожим є визначення мети в Концепції державної регіональної політики [2], де *головною метою* державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України, а також її регіонів, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, підвищення рівня життя населення, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення мети, наведеної у згаданій Концепції передбачається забезпечити вирішення таких *основних завдань*:

- зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- вивчення та оцінка внутрішнього природного, трудового, економічного, наукового, потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних, інших механізмів його ефективного використання;
- структурна перебудова економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу на інноваційній основі;
- розвиток підприємництва, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у розробці та здійсненні державної регіональної політики;
- вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;



– налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, розвиток транскордонного співробітництва.

Концепцією визначені також пріоритетні шляхи вирішення указаних вище завдань, серед яких: вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень, завдань; удосконалення організаційних, правових, економічних, інших механізмів.

Формування механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні здійснюється на стадії розробки такої політики.

У Радянському Союзі існували різні підходи до формування нормативно-правової бази. Взагалі на практиці майже нічого не змінювалося, все зводилося до розроблення економічної політики апаратом ЦК КПРС та затвердженням її з'їздами КПРС. Однак можна привести як приклад досвід розробки та реалізації резолюції “Про чергові завдання господарського будівництва”, прийнятої на IX з'їзді РКП (б) у першій половині 20-х рр. ХХ ст. Поряд зі створенням обласних господарських органів – обласних економічних рад, передбачалось поєднання централізації з децентралізацією. У зв'язку з цим вимоги до здійснення економічної політики полягали у тому, щоб забезпечити регіонально-комплексний та регіонально-цілісний підходи до державного управління в економічній сфері на регіональному рівні.

Практика реалізації економічної політики свідчить, що організація заходів зводилася до розробки комплексних планів соціально-економічного розвитку. Інтерес викликає досвід розробки та здійснення плану ГОЕЛРО [9]. Поряд із забезпеченням районного розрізу, який розроблявся на основі пропозицій місцевих органів, поєднувались регіонально-комплексний та галузевий підходи до планування народного господарства.

На сьогодні в Україні спостерігаються значні диспропорції регіонального розвитку. Внаслідок цього, актуальним завданням є формування ефективних механізмів реалізації державної економічної політики на регіональному рівні.

Цілком підтримуємо думку сучасного вченого в галузі державного управління М. Латиніна [6], який зазначає, що механізм державного регулювання має бути побудовано із застосуванням ситуаційного підходу. На важливості застосування ситуаційного підходу до побудови механізму державного управління регіональним розвитком наполягає О. Коротич [3], яка звертає увагу на те, що цей підхід надає можливість розробити систему рішень в залежності від конкретної ситуації. Однак важливою умовою застосування цього підходу є закладення до відповідного механізму стимулювання зусиль регіону до ефективного використання ресурсів, нарощування власного потенціалу, інновацій, орієнтації на довгострокову перспективу, зростання щороку життєвого рівня населення [3].

Реалізація державної економічної політики на регіональному рівні має здійснюватися через нормативно-правовий, організаційний та економічний функціональні механізми (тобто він має бути комплексним). Найбільш адаптованим до сучасних вимог державно-управлінської практики в Україні є розгляд змісту комплексного механізму реалізації державної економічної політики на

регіональному рівні як сукупності правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні; нормативно-правових засобів; економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети. Цей механізм повинен забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної економічної політики на регіональному рівні.

Комплексний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні має бути представлений окремою системою, в якій взаємозалежні і взаємообумовлені нормативно-правова, організаційна, а також економічна компоненти. Отже, складовими комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні є нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми, які об'єднані в систему відповідних засобів.

Організаційний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні включає в себе сукупність правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні щодо розподілу функцій між такими суб'єктами, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, тобто він повинен забезпечити функціонування вище згаданих суб'єктів.

Нормативно-правова складова визначає як взаємовідносини держави та її регіонів, так і організаційні структури управління реалізацією державної економічної політики на регіональному рівні.

Нормативно-правовий механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні включає в себе сукупність нормативно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування компонентів державно-управлінської взаємодії для досягнення поставленої мети. Цей механізм створюється і приводиться в дію суб'єктами державної економічної політики на регіональному рівні.

Особливе значення в реалізації державної економічної політики на регіональному рівні відіграє економічний механізм, який включає в себе сукупність економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети, тобто спрямований забезпечити функціонування системи.

В умовах розвитку сучасного державотворення в Україні все більшої актуальності набуває реалізація державної економічної політики на регіональному рівні. Для практичного здійснення такої політики необхідним є застосування взаємоузгоджених між собою вищезгаданих механізмів, які повинні спрямовуватися на рішення соціальних проблем та проблем економічної діяльності.

За результатами проведеного дослідження дійшли до висновку, що процес формування державної економічної політики на регіональному рівні повинен передбачати: по-перше, проведення аналізу (дослідження регіонального рівня соціально-економічного розвитку, визначення суспільних проблем, на рішення яких повинна бути направлена політика, виявлення наявних ресурсів, аналіз переваг та недоліків економіки регіону, а також зовнішніх факторів, що впливають на розвиток регіону); по-друге, постановку чітких цілей (насамперед, направлених на підвищення рівня та якості життя населення, збалансування регіонального розвитку,

забезпечення вкладу регіону в економіку країни), формування яких повинно забезпечуватися в ході політичного процесу взаємодії влади, суспільства та бізнесу, по-третє, формулювання конкретних задач (тобто переведення цілей в задачі), які визначають кінцевий результат, по-четверте, визначення основних напрямів політики, системи інструментів і методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи (формування контуру механізму реалізації такої політики).

Найбільш адаптованим до сучасних вимог державно-управлінської практики в Україні є розгляд змісту комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні як сукупності правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні; нормативно-правових засобів; економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети. Такий механізм має забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної економічної політики на регіональному рівні, що може стати подальшим науковим пошуком.

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Формування економічної політики (методологічні аспекти) / В. Бакуменко, В. Белецький // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 1998. – № 3. – С.107–113.
2. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
4. Крушельницька Т. П. Політика економічна / Т. П. Крушельницька // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 4: Галузеве управління / нац.-ред. колегія : М. М. Їжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 500–503.
5. Лагутин В. Д. Экономическая политика государства: сущность, этапы, механизмы [Текст] / В. Д. Лагутин // Економічна теорія. – 2006. – № 4. – С. 16-26.
6. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : [монографія] / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
7. Лобанов В. В. Реализация государственной политики в процессе государственного управления / В. В. Лобанов // Государственное управление: основы теории и организации : учеб. : в 2 т. – Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – С. 204–243.
8. Мамонова В. В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази. / В. В. Мамонова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1 – 178 с.
9. Поповкін В. А. До концепції державної регіональної економічної політики / В. А. Поповкін // Наукові доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 1995. – Вып. 37. – 63 с.
10. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2005 р. № 156-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18.
11. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

*Надійшла до редколегії 30.03.2015 р.*

**УДК 352.37**

**О. П. Сахарук,**

*аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ**

*Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою. Визначено особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Виділено основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, управління освітою, місцева державна адміністрація, громадські слухання, освітній округ, громадсько-державне управління, повноваження.

**O. P. Saharuk,**

*Postgraduate student of Regional Administration, Local Self-Government and City Management,  
NAPA, Kyiv*

## **REFINEMENT OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE SPHERE OF EDUCATION MANAGEMENT**

*The analysis of powers of local authorities in the management of education has been done. Features of the distribution of functions and powers in the educational sphere between local governments and local administrations. have been allocated. The basic directions of the further development of education policy at the local level have been designated.*

**Key words:** local government, educational administration, local administration, public hearings, educational district, public and state administration, powers.

Відповідно до ст. 4 Закону України “Про освіту” від 25.05.1991 р., Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства [9]. Стаття 53 Основного Закону встановлює, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання [2]. Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [9, ст. 4]. На загальнодержавному рівні визначаються концептуальні засади освітньої політики, водночас, специфіка соціально-економічного розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць зумовлює необхідність пошуку особливих підходів до її реалізації на рівні територіальних громад.

Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”), затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 03.11.1993 р., серед стратегічних завдань реформування управління освітою визначає перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління; автономізацію функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою [6]. У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр., схваленій Указом Президента України від 25.06.2013 р., також наголошено на необхідності оптимізації органів управління освітою, децентралізації управління у цій сфері; перерозподілі функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою [4]. Отже, ключовим напрямом реформування системи освіти на сьогодні є децентралізації управління освітою, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Забезпечення децентралізації управління освітою в останні роки активно досліджується в доктрині державного управління. Серед вітчизняних вчених відомі праці Л. Белової, Д. Дзвінчука, З. Герасимчук, Л. Гриневич, С. Крисюк, Б. Колісника, Н. Протасова, В. Юрчишина, Л. Юрчук тощо. Однак, недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні.

Децентралізація управління освітою повинна здійснюватись із врахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення. Метою дослідження є аналіз основних напрямів управління освітою, які можуть бути реалізовані за участю органів місцевого самоврядування та сприятимуть вдосконаленню освітньої політики на місцевому рівні.

Незважаючи на визначення децентралізації управління освітою в якості одного з основних напрямів освітньої політики Української держави, діюче законодавство на сьогодні закріплює ключові повноваження у цій сфері саме органів центральної влади, зокрема, Міністерства освіти та науки. Важливі програмні документи, зокрема, Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) [6] та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. [4], визначаючи необхідність децентралізації, не містяться конкретних пропозицій щодо розподілу повноважень між органами центральної і місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також пропозицій щодо ефективного перерозподілу функцій у системі управління освітою. При цьому, повноваження, якими наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно із законодавством про освіту, значною мірою дублюються, що призводить до конкуренції компетенцій при реалізації освітньої політики. З огляду на це, важливе значення має розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень у сфері освіти на рівень територіальної громади та встановлення оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що дозволить краще врахувати освітні потреби відповідної місцевості.

Найбільш загальними у сфері освіти є повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері. Згідно зі ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виключно на пленарних засіданнях районної, обласної рад вирішуються питання щодо затвердження цільових програм, заслуховування звітів про їх виконання [7]. Стаття 26 Закону закріплює, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Підготовка таких програм, відповідно до ст. 27 Закону, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7]. Отже, Законом передбачено право органів місцевого самоврядування приймати місцеві програми розвитку освіти, а також інші цільові програми у цій сфері. Місцеві програми дозволяють врахувати специфіку соціального розвитку відповідного регіону, визначити фінансові можливості щодо підвищення рівня розвитку освіти та першочергові завдання, які потребують негайного вирішення.

Відповідно до ст. 14 Закону “Про освіту” місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції [9]. Аналіз даної норми дозволяє виділити основні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою: 1) забезпечення розвитку мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, в тому числі фінансування витрат на їх утримання при перебуванні у комунальній власності; 2) забезпечення заходів щодо управління освітою на місцях, зокрема, шляхом створення відповідних органів; 3) здійснення соціального захисту працівників освіти, учнівської і студентської молоді; 4) визначення потреб щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону. Отже, Законом визначаються спільні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, а для їх розмежування необхідно звертатись до спеціального законодавства, що визначає правовий статус цих органів.

Так, згідно зі ст. 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р., місцеві державні адміністрації реалізують на відповідній території державну політику в галузі освіти, в тому числі здійснюють загальне керівництво закладами освіти, що належать до сфери їх управління, їх матеріально-фінансове забезпечення [8]. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Однак, здійснюють управління у сфері освіти органи місцевого самоврядування лише на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, на рівні ж районів та областей передбачено делегування відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям [7, ст. 44].

До самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм; забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а також соціального захисту педагогічних працівників та учнів (пільгового проїзду, організації медичного обслуговування та харчування у

зкладах освіти) [7, ст. 32]. Держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження стосовно забезпечення доступності і безоплатності освіти на відповідній території; організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; здійснення окремих заходів щодо соціального захисту (надання допомоги випускникам навчальних закладів у працевлаштуванні; надання малозабезпеченим школярам безоплатно підручників, створення умов для самоосвіти; надання працівникам освіти, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг) тощо [7, ст.32]. Отже, на рівні сіл, селищ, міст суб'єктами, що здійснюють управління освітою, є сільські, селищні, міські ради і місцеві державні адміністрації, на рівні районів та областей – лише місцеві державні адміністрації, хоча такі навчальні заклади і фінансуються з районних/обласних бюджетів. При цьому, більшість повноважень сільських, селищних, міських рад в галузі освіти є делегованими, що означає підзвітність і підконтрольність при їх здійсненні державі. Натомість, саме органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів, повинні мати більшість самоврядних повноважень щодо розвитку освіти.

Делегування районними і обласними радами власних повноважень адміністраціям щодо управління освітою не відповідає сутності місцевого самоврядування як “права та реальної здатності територіальної громади... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення” [7, ст. 2]. Адже інтереси територіальних громад представляють саме органи місцевого самоврядування, відповідальні перед територіальними громадами, тоді як на діяльність місцевих державних адміністрацій громада впливу не має. Однак, така ситуація зумовлена, в тому числі, відсутністю у районних та обласних ради відповідних виконавчих органів, на відміну від сільських, селищних, міських рад. Тому в процесі проведення адміністративної реформи важливе значення має вирішення питання щодо створення адекватної організаційної структури органів місцевого самоврядування, в тому числі, як передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. “утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами” [3], що дозволить виконувати самоврядні повноваження без їх делегування органам виконавчої влади.

До органів управління освітою, згідно ст. 11 Закону “Про освіту”, крім місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування віднесено також утворені ними самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою), які у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою[9]. Оскільки районні та обласні ради не здійснюють в сучасний період управління у сфері освіти, то районні та обласні органи управління освітою є структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій, і лише на рівні сіл, селищ, міст створювати управління освітою можуть сільські, селищні, міські ради.

Як слушно зазначає Л. Юрчук, в результаті існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який би був перед громадянами відповідальним за надання освіти на місцевому рівні [10, с. 281]. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом, уповноваженим здійснювати управління освітою на рівні територіальних громад, тоді як місцеві державні адміністрації повинні лише реалізовувати державну освітню політику на місцях. Така позиція відповідає положенням Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації: основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня повинно стати забезпечення: управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; обласного рівня – забезпечення професійно-технічної освіти [3]. Погоджуємось з позицією Л. Белової, що чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить в центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування повинна забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від “людина є ресурсом” до “людина є партнером”, наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками органів місцевого самоврядування [1, с. 114].

В аспекті реалізації положень Державної національної програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) щодо переходу від державного до державно-громадського управління, важливе значення має залучення членів територіальних громад безпосередньо до управління в сфері освіти. Визначальним у реформуванні управління освітою має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень [6]. Адже в сучасний період, як вказує Л. О. Белова, державно-громадське управління освітою носить формальний характер та в існуючій формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправно активними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів [1, с. 115].

Найбільш ефективною формою залучення населення до вирішення питань щодо розвитку освіти на відповідній території є громадські слухання. Згідно зі ст. 13 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [7]. Отже, ключові питання щодо управління освітою повинні вирішуватись за участю членів громади, що дозволить говорити про реальність, а не декларативність положень щодо державно-громадського управління освітою.

На сьогодні державне управління в Україні не передбачає участі громадськості в освітньому процесі. Як наголошується в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами



виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [3]. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено повноваження щодо участі в соціальному діалозі [7, ст. 34] – процесі визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та сторонами, які представляють інтереси територіальних громад, органів місцевого самоврядування, працівників освіти, роботодавців з питань формування та реалізації освітньої політики. Соціальний діалог реалізується у формах обміну інформацією; консультацій; узгоджувальних процедур. Так, обмін інформацією та консультації варто проводити з метою з'ясування позицій, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень з питань розвитку освіти, узгоджувальні процедури, для врахування позицій сторін, вироблення компромісних рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів, при прийнятті регіональних та місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері.

Важливу роль відіграє ведення соціального діалогу з громадськістю при вирішенні питань щодо реорганізації мережі навчальних закладів, особливо у сільській місцевості. При прийнятті рішень щодо створення, об'єднання чи ліквідації навчальних закладів органи місцевого самоврядування повинні обов'язково вивчати громадську думку (зокрема, шляхом проведення громадських слухань), проводити консультації з членами громад, приймати компромісні рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів.

Окрім безпосередньої участі у реалізації освітньої політики, громади повинні мати реальні можливості та важелі для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, зокрема, за розподілом фінансових ресурсів та якістю освітніх послуг. Як наголошує Л. Юрчук, така участь громади спрямована на вирішення проблеми підзвітності. Для цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Має стати помітною роль регіонів, батьків та місцевих громад для здійснення місії середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ з наданням йому визначених повноважень управління освітою на території [10, с. 279].

Відповідно до Положення про освітній округ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р., основними завданнями округу є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та належних умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [5]. З метою управління округом та забезпечення координації його діяльності утворюється рада округу, що формується з керівників суб'єктів округу, представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Отже, створення освітніх округів дозволяє не лише оптимізувати мережу навчальних закладів (зокрема, у

сільській місцевості), але й забезпечує реальну участь в управлінні освітою представників навчальних закладів, органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Роль органів місцевого самоврядування у процесі створення освітніх округів повинна полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісних рішень.

В аспекті управління освітою важливе значення посідає і питання фінансування. Відповідно до програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”), серед важливих кроків реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти визначено розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності [6].

Стаття 89 Бюджетного кодексу України 2001 р. визначає видатки на освіту з бюджетів районів, об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, проте, не визначено розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного із рівнів місцевого управління, що приводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делеguють фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших фінансують їх безпосередньо з районного бюджету. Як зазначає Л. Юрчук, типовими є приклади невиконання видатків на освіту, що виникають через відсутність порозуміння між відділом освіти, адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводу рішень районна рада часто працює не на користь освіти [10, с. 280-281].

Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів часто є залишковий характер їх фінансування. Тому, під час формування видатків на освіту органи місцевого самоврядування повинні керуватись ідеєю щодо інвестиційного характеру витрат на освіту, розглядаючи їх як фактору соціально-економічного розвитку відповідних територій в майбутньому. Важливим є також визначення достатньої податкової бази, що “дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, в тому числі у сфері освіти, з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень” [3].

Перехід від державного до державно-громадського управління освітою зумовлює необхідність забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та децентралізації. Органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів повинні стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. При цьому, необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів районних та обласних рад для реалізації освітньої політики, а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою повинна здійснюватись із врахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення.

**Література:**

1. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. О. Белова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1. – С. 109–118.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/15828.html>.
5. Положення про освітній округ : постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2290.
6. Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”) [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні і: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
9. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.

*Надійшла до редколегії 08.04.2015 р.*

**УДК 352.075:369**

**Ю. Л. Орел,**

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри управління персоналом та економіки ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **НЕЦИКЛІЧНА КРИЗА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД З 2013 ПО 2015 РОКИ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ**

*Досліджено теоретичні аспекти економічних циклів, встановлено основні причини виникнення кризи в економіці України в період з 2013 по 2015 р., з'ясовано передумови, які сприяли настанню кризових явищ, запропоновано пріоритетні напрями подолання негативних наслідків кризових явищ.*

**Ключові слова:** економіка, економічний цикл, фази циклу, криза, зростання, макроекономічна стабільність, регуляторний вплив.

*Yu. L. Orel,*

*Associate Professor of Personnel Management and Labor Economy, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv*

### **NON-CYCLIC ECONOMIC CRISIS OF UKRAINE BETWEEN 2013 AND 2015: CAUSES AND REMEDIES**

*The author proves a necessity for theoretical aspects of economic cycles, set the main causes of the crisis in the economy of Ukraine in the period from 2013 to 2015, found conditions that contributed to the onset of the crisis, suggested priority areas to overcome the negative effects of the crisis.*

**Key words:** economy, economic cycle, phase of the cycle, crisis, growth, macroeconomic stability, regulatory influence.

Сутність та зміст таких явищ, як циклічність та коливання в економіці, завжди були в центрі уваги науковців усього світу. А. Берне, У. Джевонс, К. Дж. Ерроу, Дж. М. Кейнс, М. Кондратьєв, С. Кузнець, К. Маркс, У. Мітчелл, Д. Рікардо, П. Самуельсон, С. де Сімонді, А. Сміт, М. Туган-Барановський, Дж. Хікс – далеко не повний перелік видатних економістів, які у різні часи та в різних країнах вивчали ці економічні категорії. Деякі з них досліджували повний економічний цикл, деякі – зосереджувалися на питаннях, пов'язаних із виникненням та шляхами подолання наслідків економічних криз, які є найскладнішою та найсуперечливішою фазою економічного циклу. В межах цієї публікації спробуємо приєднатися до когорти останніх та сконцентруємо увагу на найбільш актуальній наразі проблемі, а саме: причинах виникнення кризи, яка охопила економіку України протягом останніх років. Відповідь на це питання, на нашу думку, має стати підґрунтям не тільки для визначення шляхів подолання негативних наслідків кризових явищ, але й для розробки рекомендації щодо попередження їх виникнення, а у разі їх настання – для мінімізації збитків та негативних наслідків від них у майбутньому.

Дійсно, багато вчених-економістів у своїх роботах намагалися з'ясувати передумови виникнення економічних криз. За результатами досліджень було запропоновано багато можливих причин їх виникнення: від “абстрактних” (наприклад, спроби пов'язати появу криз із плямами на Сонці, ритмом руху Венери, інопланетним впливом тощо) до більш науково обґрунтованих. У цьому аспекті, представники різних економічних шкіл по-різному вбачали наукові причини виникнення цього явища. Так, англійський вчений Д. Рікардо такою причиною вважав несправедливість у розподілі багатства [2]; швейцарський економіст С. де Сімонді пояснював кризи недоспоживанням продуктів народними масами та невідповідністю між рівнями виробництва та споживання [5]; німецький мислитель К. Маркс найважливішою причиною цього явища називав суперечності, які виникають у капіталістичному способі виробництва [3]; видатний український економіст М. Туган-Барановський причину криз вбачав у диспропорційності розвитку економіки, тобто у нерівномірному розвитку галузей та у диспропорції між рухом заощаджень та інвестицій у тих галузях, що виробляють засоби виробництва [7]. Беззаперечно, кожне з цих тверджень має право на існування. В той же час, на наш погляд, не є далекими від істини й власні міркування авторів відносно того, що економічні кризи, які є надзвичайно складним явищем, мають

різні аспекти щодо причин їх виникнення, більш того – у кожній країні вони мають свої специфічні мотиви та наслідки.

Узагальнюючи напрацювання науковців у цій царині, можна сформулювати основні ознаки явища, яке в сучасному розумінні прийнято називати економічною кризою (до речі, ці ознаки є похідними одна від одної): перевиробництво товарів порівняно з платоспроможним попитом на них, значне скорочення обсягів виробництва, дефіцит вільних грошових засобів, необхідних для платежів, збільшення кількості безробітних, падіння рівня заробітної плати найманих працівників та рівня прибутку підприємств, зростання цін, дезорганізація грошової та кредитної системи.

Більш того, неможливо не зазначити, що приблизно з середини ХХ ст. стало очевидним, що згубний вплив на економіку мають не лише циклічні, а й нециклічні коливання, які, на відміну від перших, не мають чітко визначеного періоду повторюваності. Прикладом останніх є так звані структурні кризи: політична, екологічна, фінансова (валютна), сировинна, енергетична (нафтова), криза робочої сили (людських ресурсів), характерним рисами яких є те, що вони виникають внаслідок диспропорції між окремими сферами суспільства або галузями економіки, мають затяжний характер, а тому, зазвичай, не збігаються з циклічними кризами, проте значно впливають на них, спотворюючи традиційну картину циклічного розвитку. Саме така нециклічна криза охопила наразі економіку України, перші прояви якої зафіксовано наприкінці 2013 – початку 2014 рр., а наслідки якої ми маємо змогу спостерігати й досі. Причиною її виникнення, на нашу думку, є комплекс чинників, які поступово накопичувались у суспільстві та зрештою призвели до різкого вибуху суперечностей. Каталізатором такого кризового вибуху стали, насамперед, суспільно-політичні та морально-етичні чинники.

Проте особливо слід наголосити, що без відповідного макроекономічного підґрунтя поточна криза не мала б такої гостроти, а її наслідки для суспільства та економіки не були би такими глибинним та загрозливими. Отже, з'ясуємо, які саме чинники впливали на розвиток економіки України в останні роки та сприяли виникненню кризових явищ.

Динаміка української економіки у 2013 р. значною мірою визначалася глобальними та європейськими економічними тенденціями, а також пріоритетами вітчизняної зовнішньоекономічної політики [1]. Реалізація потенціалу членства в СОТ, підготовча робота над Угодою про асоціацію та зону вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, ратифікація Угоди про вільну торгівлю з країнами СНД – все це створювало потенційні можливості для забезпечення досягнення цілей збалансованого економічного розвитку держави. Але при всьому цьому позитиві, не було вирішено головну проблему, пов'язану з тим, що модель економічного зростання України залишалася дуже вразливою до впливу з боку зовнішньоекономічних чинників. На підтвердження цієї тези можна навести твердження, що й досі не було усунуто причини, успадковані ще від колишнього СРСР, і які стримували розвиток ринкової економіки в Україні: диспропорції між виробництвом і споживанням, а також між нагромадженням і споживанням, загальний дефіцит матеріальних засобів виробничого та невиробничого призначення, дисбаланс між грошовими заощадженнями населення та їх товарним покриттям, чимала залежність внутрішнього споживчого ринку від імпорту, мала конкурентоспроможність

вітчизняних товарів, які експортувалися на світовий ринок, значна залежність економіки країни від країн-імпортерів енергоносіїв тощо. До цих причин необхідно додати, що у 2014 р. Україна зіткнулася з небаченими раніше викликами, а саме: анексією частини її території (АР Крим), бойовими діями на території областей, які забезпечували чималий внесок до сукупного ВВП країни (Донецька, Луганська обл.), розривом господарських зв'язків з пострадянськими країнами, що призвело до втрати багатьох традиційних ринків збуту продукції та постачання комплектуючих, значний потік внутрішньо переміщених осіб, які були змушені покинути свої домівки та робочі місця й з метою збереження життя та здоров'я членів своїх родин переїжджати на територію тих областей України, які є відносно спокійними порівняно з місцем їх постійного перебування. Зазначимо, що це далеко не повний перелік загроз, з якими довелося зіткнутися Україні у 2014 р., проте й цих факторів цілком достатньо, аби зрозуміти, що в таких умовах криза в економіці країни стає неминучою.

Більш того, до вищезазначених внутрішніх чинників додалися й багато зовнішніх факторів. Так, протягом 2013 р. пригнічений стан економіки був характерним для переважної більшості країн світу. Як результат, за оцінками МВФ, реальні темпи світового зростання виявилися суттєво меншими, ніж прогнозували провідні міжнародні організації ще рік тому, склавши, у середньому, 3 % проти прогнозованих 3,6 % (зокрема, приріст ВВП у країнах з розвинутою економікою склав 1,3 % у 2013 р. та 2,2 % – у 2014 р., а у країнах, що розвиваються, зростання ВВП було оцінено на рівні 4,7 % у 2013 р. та 5,1 % – у 2014 р.) [4].

Але якщо світовій спільноті у 2013 р. вдалося уникнути нової хвилі кризи, ймовірність настання якої пов'язувалось, передусім, з борговими проблемами Європейського Союзу та США, то Україні, яка стала складовою світового господарства, але внаслідок подій було зруйновано встановлені цінові пропорції, що пов'язують Україну з цим господарством, на жаль, цього неможливо сказати. Зовнішні фактори завдали серйозних збитків економічному розвитку держави, що порушило процес економічної стабілізації та призвело до зниження валового внутрішнього продукту.

Отже, у 2013 р. економіка України отримала потрійний негативний вплив: по-перше, внаслідок циклічного економічного спаду серед країн, які входять до складу ЄС та СНД та з якими Україна пов'язана тісними економічними зв'язками, по-друге, внаслідок падіння попиту на український експорт через політику імпортозаміщення в цих країнах; по-третє, через запровадження заходів жорсткого економічного тиску, пов'язаних із відмовою України від інтеграції до Митного союзу разом із РФ, Білоруссю та Казахстаном. В умовах відсутності в цей період чіткого вектора зовнішньої політики, Україна опинилась у ролі об'єкта широкомасштабної глобальної конкуренції трьох геополітичних сил (РФ, ЄС та США), кожна з яких мала власне стратегічне бачення подальшого розвитку регіону, до якого територіально належить Україна.

На підставі аналізу зазначених вище внутрішніх та зовнішніх факторів, є всі підстави стверджувати, що наприкінці 2013 р. в Україні утворилося нестійке макроекономічне становище, що разом з низкою інших суспільно-політичних чинників сприяло початку нециклічної кризи сучасності.

Але криза, як основна з фаз економічного циклу, – це не тільки “негатив”, але й, як це не парадоксально звучить, значний “позитив” для економічної системи будь-якої країни. Після кризи, згідно з основами економічної теорії, настає фаза депресії, а потім – поживлення та піднесення. Аналіз досвіду країн, які у різні часи долали наслідки кризових явищ в економіці, свідчить про те, що, за умови розробки з боку держави та відповідних її органів дієвого механізму щодо мінімізації негативних наслідків кризових явищ цілком можливе формування справжнього оздоровчого впливу для економіки. Такий ефект досягається через активізацію та задіяння ринкових механізмів, які зумовлюють ліквідацію старих підприємств, які задовольняли штучно створений попит; стимулюють технологічне оновлення виробництва, позбавляючи від застарілих форм організації виробничого процесу та менеджменту; посилюють дух конкуренції та активізують економічне життя суспільства, не даючи йому самозаспокоїтися з метою забезпечення безперервного зростання та добробуту.

Отже, у разі створення умов для активізації дії ринкових механізмів (іншими словами – запуску “невидимої руки ринку”), які за визначенням видатного економіста – розробника цілісної системи теоретичних уявлень про закономірності розвитку економіки А. Сміта, не тільки народжують необхідні стимули для господарської діяльності, але й запускають механізм саморегулювання економіки шляхом відновлення порушеної рівноваги за допомогою зміни цін і коливаннями попиту та пропозиції [6], з одного боку, та поміркованих заходів регуляторного впливу зі сторони держави – з іншого, цілком можливо розглядати кризу, яка наразі охопила економіку України, не тільки з негативного боку, але й з позицій нових можливостей: як передумову для розвитку економіки та підґрунтя для зростання економічного потенціалу країни, що, у сукупності, має сприяти забезпеченню виходу нашої держави на гідне місце серед провідних країн світу.

Детальний розгляд пріоритетних напрямів діяльності щодо виходу економіки України із кризового стану, за допомогою яких можлива трансформація наявних загроз у потенційні переваги, стане напрямом подальших наукових пошуків, результати яких будуть оприлюднені у фахових виданнях з економіки та державного управління.

#### **Література:**

1. Жаліло Я. А. Системна криза в Україні : передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський та ін. ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : Вид-во НІСД, 2014. – 132 с.
2. Історія економіки та економічної думки : підруч. / [О. Ю. Амосов, В. О. Сивоконь, Н. В. Стативка та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф., засл. діяча науки і техніки України О. Ю. Амосова, к.е.н., доц. В. О. Сивоконя. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – С. 175–180.
3. Маркс К. Капітал / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1960. – Т. 23.
4. Офіційний інтернет-ресурс Міжнародного валютного фонду / Розділ “Аналітичні матеріали”. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs>.
5. Сисмонди С. Новые начала политической мысли / С. Сисмонди // Мировая эконополитическая мысль. Сквозь призму веков : в 5 т. – М. : Мысль, 2004. – Т. 1. – С. 524–530.
6. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов / А.Смит. – М. : Эксмо, 2007. – С. 442–443.
7. Туган-Барановский М. И. Периодические промышленные кризисы. История английских кризисов. Общая теория кризисов / М. И. Туган-Барановский. – М., 1923 – С. 8-9.

*Надійшла до редколегії 20.05.2015 р.*

## ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

**УДК 351.751**

**О. І. Крюков,**

*д.держ.упр., проф., професор кафедри політології  
та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків;*

**Т. В. Бельська,**

*к.держ.упр., докторант кафедри державної політики  
та управління суспільним розвитком НАДУ, м. Київ*

### ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО: СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК, ПЕРСПЕКТИВИ

*Розглянуто три періоди інформаційного суспільства (міжособистісна, медійна і віртуальна комунікації) та перспективи четвертої інформаційної революції; проаналізовано особливості, позитивні та негативні тенденції кожного періоду інформаційного суспільства.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, комунікації, інтернет-споживачі, маніпулювання.

**О. І. Kriukov,**

*Professor of Political Science and Philosophy Department, Doctor of Public Administration,  
Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv*

**Bielska T. V.,**

*Doctoral student of Public Administration and Social Development Management Department of  
NAPA, PhD in PA, Kyiv*

### INFORMATION SOCIETY: FORMATION, DEVELOPMENT, PROSPECTS

*The paper examines three periods of the information society: interpersonal, media, virtual communications and prospects for the fourth information revolution; the features, positive and negative trends of each period of the information society are analyzed.*

**Key words:** information society, communications, Internet consumers, manipulation.

Відомий американський соціолог і футуролог Е. Тоффлер писав про те, що “третьою хвилею” змін сучасного суспільства буде створення так званого “інформаційного суспільства”. Виникнення такого суспільства обумовлено повсюдним поширенням комп'ютерів, турбореактивних авіації, гнучких технологій. В інформаційному суспільстві складаються нові види родини, стилі роботи, життя, нові форми політики, економіки та свідомості [12, с. 5]. Очевидно, що в цих умовах велике значення для здійснення управління суспільством



відіграють засоби масової комунікації (ЗМК), про які свого часу було сказано, що вони фактично “четверта влада”.

Єдина теорія масової комунікації історично складалася і досі формується з наукових підходів, позицій і досліджень багатьох учених – представників як громадських, так і природних і технічних галузей знання. Вона визрівала в руслі філософії (Аристотель, Д. Локк, Т. Гоббс та ін.), досліджень з соціології та психології (Г. Тард, Г. Лебон – к. XIX – поч. XX ст., Л. С. Виготський – 30-ті рр., Т. Адорно, Г. Лассауелл, Г. Маркузе, М. Хоркхаймер, П. Лазарсфельд, Р. Мертон та ін. – 40-ті рр., Ю. Хабермас, С. Московічі, А. Менегетті та ін. – 60 – 80-ті рр. XX ст.). (Ми називаємо лише ключові періоди, що давали поштовхи і нові імпульси теорії відповідно до нових соціальних реалій.). Вона оформлялася в руслі досліджень проблем теорії інформації та нової науки – кібернетики (Н. Вінер, К. Шеннон, С. Бір та ін. – 40-50-ті рр.), наукових розробок у сфері теорії інформації, культурології та естетики сприйняття (М. Бахтін – 30-ті рр., А. Моль, Ю. Лотман – 60-70-ті рр.), теорії журналістики і журналізму (радянська школа журналістики 60-70-х рр. XX ст., що отримала розвиток на базі однойменного факультету МДУ ім. Ломоносова). До кінця ще не оцінений, який дотепер все більше з'ясовується, внесок, який зробили в теорію масової комунікації, розробляючи природничі, філософські, психологічні та філологічні концепції, російські мислителі М. Федоров, П. Флоренський, В. Вернадський, О. Лосєв, М. Бахтін, Л. Виготський. Нові впливи на теорію масової комунікації здійснили відомі українські вчені – А. Москаленко, Г. Почепцов, В. Різун.

Визнаючи значний внесок вищеназваних авторів в розвиток науки, слід зазначити, що вони не розглядали перспектив розвитку інформаційного суспільства.

Мета статті – охарактеризувати періоди інформаційного суспільства, розглянути перспективи його розвитку; проаналізувати особливості, позитивні і негативні тенденції кожного періоду інформаційного суспільства.

В інформаційну епоху культура як набір прийнятих на віру цінностей і норм виявилася значною мірою захопленою електронним гіпертекстом, який комбінує, артикулює і висловлює смисли у вигляді аудіовізуальної мозаїки, здатної до розширення або стиску, узагальненню або специфікації залежно від аудиторії [8]. Інформаційне повідомлення є розкодуванням середовища, медіасистеми адаптовані для послання будь-якого повідомлення будь-якій аудиторії. Подолання відстані за допомогою телекомунікацій і швидких транспортних систем дозволяє організаціям і індивідам проводити час разом без просторового зближення, що робить можливим їх включення в гнучкі міжтериторіальні структури, що еволюціонують у функціональні мережі взаємодії [6]. Сучасні засоби масової комунікації із застосуванням мультимедійних та інтерактивних технологій утворюють комунікаційну систему, в якій реальність повністю занурена у віртуальні образи, в вигаданий світ, що спонукало вчених до створення теорії “культури реальної віртуальності”. Слід зазначити, що поняття засоби масової комунікації (ЗМК) є ширшим від поняття засоби масової інформації (ЗМІ), оскільки включає ще й комунікаційну систему [10].

У період віртуальної комунікації, як вважає М. Кастельс, відбувається перехід від “галактики Гутенберга” до “галактики Маклюєна” [5, с. 314]. Суспільство, в

якому домінує телебачення, можна охарактеризувати як систему масової інформації, яка контролюється урядами та олігархами великих корпорацій – власниками телеканалів і використовується як зброя пропаганди. Формування суспільної свідомості, управління людьми за допомогою ЗМК має величезну перевагу в порівнянні попередніми періодами історії.

Поява телебачення означала, насамперед, кінець панування галактики І. Гутенберга, тобто системи інформування, в якій домінували друкарське мислення і фонетичний алфавіт. Сформувалася галактика М. Маклюєна: "... Телебачення завершує цикл чуттєвого сприйняття світу людиною. З всюдисущим вухом і рухомим оком ми знищили лист – акустиковізуальну метафору, яка визначила динаміку розвитку західної цивілізації. Телебачення вводить в практику активний дослідницький підхід, який включає в себе всі почуття одночасно, а не один зір. Вам доводиться бути "з ним" ... В телебаченні образи проектуються на вас. Ви служите екраном. Образи обгортають вас ..." [13].

Принциповими положеннями концепції М. Маклюєна є такі:

1. На розвиток будь-якої культури впливають поширені в ній "засоби комунікації". До них відносяться всі культурні феномени, що виконують комунікативні функції: мова (лист і мова), друк, телекомунікації, комп'ютерні системи, дороги, транспорт, гроші, релігія, наука.

2. Певний тип комунікації створює особливий соціальний світ – "галактику".

3. Засоби зв'язку є не просто передавачами інформації, а незалежно від переданої інформації – засобом структурування реальності ("засібом повідомлення є саме повідомлення").

4. Формування нових засобів спілкування, зв'язку та інформації створює новий "сенсорний баланс" суспільства, формує новий стиль мислення, картину світу і інші принципи соціальної організації.

5. Комунікація виступає як здатність людини до сприйняття, що дозволяє виділити: аудіо- (мовну) і відео- (або зорову) комунікацію, яким відповідають аудіо- та відеокультури, або культури "слуху" і "зору". Такий поділ пов'язано з тим, що (за спостереженнями психологів) вибірковість зору істотно вище, ніж вибірковість слуху. Кожен бачить своє, звуковий ряд – один на всіх. Звідси особливий сугестивний потенціал звуку.

Відомий фізик лауреат нобелівської премії Петро Капіца стверджував, що "засоби масової інформації не менш небезпечні, ніж засоби масового знищення" [2, с. 223]. І з цим твердженням важко не погодитися, оскільки те інформаційно-психологічний вплив, який чинять ЗМІ на громадян тієї чи іншої країни, які під впливом масових комунікацій стають носіями потрібної ідеології, що дає можливість повною мірою використовувати засоби виробництва, робочу силу, інфраструктуру в цілях організатора впливу. У сучасних умовах практично неможливо ігнорувати інформаційні потоки. Причому, абсолютно не має значення, де знаходиться об'єкт їх впливу. Це стало особливо актуальним з появою переносних пристроїв (радіо, телевізори, ноутбуки, мобільні телефони і т.д.).

Специфікою нової віртуальної комунікаційної системи є будівництво реальної віртуальності, організованої навколо електронної інтеграції всіх видів комунікації, від типографського до мультисенсорного. При розкритті змісту поняття

“віртуальний” М. Кастельс вдається до допомоги тлумачного словника: “Віртуальний – існуючий на практиці, хоча не строго в даній формі або під даним ім’ям” і “реальний – фактично існуючий” [5, с. 351]. Принагідно зауважимо, що в логічному словнику Н. Кондакова “віртуальний об’єкт” трактується як “такий можливий об’єкт, який нами ще не сприймається як щось цілком визначене, але здатний при наявності відомих умов виникнути, виявитися” [7, с. 89]. Навколишня дійсність сприймається людиною через символи, що наділяє практику деяким додатковим значенням, що відхиляється від їх суворого семантичного визначення. Саме ця здатність всіх форм мови кодувати двозначність і відкривати різноманітність інтерпретацій відрізняє культурні вираження від формального міркування. Діапазон культурних варіацій сенсу повідомлень дозволяє нам взаємодіяти один з одним в множинності вимірів. Усі реальності передаються через символи, і тому в інтерактивній комунікації незалежно від її коштів використовувані символи дещо зміщуються щодо призначеного їм символічного значення.

У сучасному світі ставлення громадян до навколишньої суспільно-політичної реальності багато в чому визначається тими, хто контролює світ комунікацій. Можна стверджувати, що той, хто володіє інформацією, має можливість впливати на формування суспільної свідомості, а той, хто має можливість поширювати інформацію у власній інтерпретації володіє практично необмеженими можливостями формувати думку громадян з будь-яких питань політичного управління суспільством.

Як справедливо зазначає молодий російський дослідник А. Гаврилов, “через ЗМІ органи влади намагаються нав’язати” суспільству, масам певні смисли, спонукати до дії, підвищити свою авторитетність або, навпаки, знизити політичну вагу своїх опонентів. ЗМК використовують досить широкий арсенал методів впливу на суспільну свідомість [1].

До найбільш поширених факторів впливу на суспільну свідомість можна віднести такі:

а) прийом, який отримав назву поширення “напівправди” (коли неправдива інформація захована за інформацією, яка частково відповідає дійсності) – цей прийом дозволяє створювати певне відображення дійсності у суспільній свідомості, в якій перекручені факти будуть частиною реальності.

На думку відомого російського дослідника С. Кара-Мурзи: “... включення прямої брехні практикується ЗМІ все в більших масштабах як прийом недорогий, але ефективний у вирішенні термінових завдань. При цьому нахабна брехня виявляється кращою, бо вона руйнує всяку можливість діалогу” [4, с. 301];

б) приховування інформації (замовчання або вибіркова подача матеріалу) – дозволяє приховати від широких мас частину інформації небажаної для маніпулятора;

в) вільне поводження з такими категоріями як час і місце подачі інформації. Порядок подання відомостей, час і місце їх публікації безпосередньо впливають на оцінку і засвоєння інформації;

г) відключення адресата від джерел інформації (наприклад блокування доступу до тих чи інших сайтів в Інтернеті, або відключення телевізійного сигналу

і т.п.). Успіх впливу часто залежить від того, наскільки повно вдалося ізолювати адресата від стороннього інформаційного впливу. Ідеальним варіантом ізоляції є повна відсутність альтернативних, неконтрольованих джерел інформації і думки, що можливо при повному підпорядкуванні ЗМІ владі або комерційним структурам, які є власниками тих чи інших ЗМІ;

д) прийом, який в засобах масової інформації отримав назву методу фрагментації інформації, суть даного методу полягає в тому, що інформаційний потік розбивається на окремі фрагменти, не пов'язані один з одним, в результаті чого аудиторії не вдається сформувати правильної та повноцінної картини світу. До того ж споживачі інформації не можуть зосередитися на чомусь одному, виділити основну думку з усього того, що дізналися;

ж) прийом суть, якого можна звести до формули, що “чим грандіозніше брехня, тим легше їй готові повірити”. Багаторазово повторюючи ту чи іншу неправдиву інформацію, створюється ситуація при якій публіка в неї повірила. На цьому ж методі нав'ювання заснована, до речі, вся реклама та помітні новини бульварних газет;

з) спотворення фактів або містифікація. У цьому випадку видається за факт подія, якої насправді не було. Наприклад, цей прийом часто використовується для обґрунтування територіальних домагань однієї держави до іншої, цей прийом завжди потрібен тоді, коли потрібно обґрунтувати ту чи іншу доктрину розвитку держави. Саме з цим прийомом зв'язаний вираз, “що історія часто виступає служницею політики”.

Завдяки використанню мультимедійних технологій віртуальний світ тісно переплітається з реальним світом. Комунікаційна система реальної віртуальності охарактеризована Л. Земляною як “система, в якій сама реальність (тобто матеріальне і символічне існування людей) повністю схоплена, повністю занурена у віртуальні образи, у вигаданий світ, в якому зовнішні відображення знаходяться не просто на екрані, через який передається досвід, але самі стають досвідом” [3]. Нова комунікаційна система, як зазначає М. Кастельс, значно послаблює символічну владу традиційних відправників повідомлень, зовнішніх по відношенню до системи, переданих через історично заковдані соціальні звички. “Вони не те щоб зникають, але слабшають, якщо не кодують себе знову в новій системі, де їх влада множить електронною матеріалізацією духовно переданих звичок: електронні проповіді та інтерактивні фундаменталістські мережі. Мережева комунікація є більш ефективна, ніж вплив віддаленого харизматичного авторитету при особистих контактах” [5, с. 351].

До речі, у США в інформаційній сфері задіяно 60 % працездатного населення, а у сільському господарстві – лише 2,8 % [10, с.13-14]. Сьогодні Україна посідає 32 місце серед 198 країн світу з кількістю Інтернет-споживачів 37 % від кількості населення в країні (таблиця) [14].

Орієнтуватись у величезному обсязі інформації вкрай важко, тому що людина не завжди має можливість перевірити достовірність одержуваних відомостей. Часом їй не залишається нічого іншого, як приймати запропоновану інформацію на віру, що може сприяти формуванню уявлень, які не мають нічого спільного із справжнім станом речей. Таким чином, засоби масової комунікації в житті

сучасного суспільства часом відіграють, з одного боку, дуже важливу, а з іншого боку і небезпечну роль, коли підмінюють свою початкову функцію інформування населення на виконання завдань щодо формування певних поглядів, уявлень, думок [11].

Таблиця

Інтернет-споживачі по країнах (2014)

№ з/п	Країна	Кількість Інтернет-користувачів	% зростання за рік	Зростання Інтернет-користувачів за рік	Кількість населення	% населення з доступом до Інтернет	Частка від кількості світового населення	Частка від кількості світових Інтернет-користувачів
1	Китай	641,601,070	4%	24,021,070	1,393,783,836	46.03%	19.24%	21.97%
2	США	279,834,232	7%	17,754,869	322,583,006	86.75%	4.45%	9.58%
6	Росія	84,437,793	10%	7,494,536	142,467,651	59.27%	1.97%	2.89%
7	Німеччина	71,727,551	2%	1,525,829	82,652,256	86.78%	1.14%	2.46%
8	Нігерія	67,101,452	16%	9,365,590	178,516,904	37.59%	2.46%	2.30%
32	Україна	16,849,008	9%	1,433,455	44,941,303	37.49%	0.62%	0.58%
156	Сомалі	163,185	12%	17,090	10,805,651	1.51%	0.15%	0.01%
197	Маршалові острови	1,246	8%	92	52,772	2.36%	0.00%	0.00%

Таким чином, сучасна людина схильна одночасного перебувати під впливом друкованих та електронних ЗМІ, радіо, телебачення, і останнім десятиліття – Інтернет. Всі ці інформаційні ресурси спрямовані, насамперед на маніпулювання суспільною свідомістю.

Але засновник MIT MediaLab Ніколас Негропonte віщує, що через 30 років нас чекають великі зміни. Він констатує, що для навчання читанню ми споживали великі обсяги інформації, що проходять через очі. “Ймовірно, це дуже неефективний канал. Моє пророцтво: ми будемо ковтати інформацію. Приймаєш таблетку – і ти знаєш англійську. Другу – і знаєш Шекспіра. І зробити це можна через кров. Вона потрапляє у кров, по судинах доходить до мозку, і так як таблетка знає, що у мозку є різні зони, вона вводить інформацію в потрібну зону” [9]. Очевидно, наближається четверта епоха інформаційних змін. Людина самостійно буде визначати, яка інформація їй потрібна. Можливо, зникне поняття “суспільна свідомість” і світ перетвориться на товариство індивідуальних споживачів інформації, а в умовах глобальної держави зникнуть інформаційні конфлікти і війни. Якщо, звичайно, людство не придумає нові таблетки зла.

Вищевикладене дозволяє констатувати, що людство у своєму розвитку пододало три періоди інформаційної комунікації: міжособистісна, медійна, віртуальна і знаходиться на порозі четвертої інформаційної революції. Сучасне суспільство схильне до маніпулювання громадською свідомістю з боку різних засобів масової інформації, яка контролюється урядами різних країн, олігархами-власниками телеканалів і використовується як зброя пропаганди.

У перспективі планується розглянути більш детально позитивні і негативні тенденції сучасного етапу інформаційного суспільства.

**Література:**

1. *Гаврилов А. А.* Средства воздействия СМИ на общественное сознание в условиях информационного общества / А. А. Гаврилов // Молодой ученый. – 2012. – № 8. – С. 152–155.
2. *Душенко К. В.* Мысли, афоризмы и шутки знаменитых мужчин / К. В. Душенко. – М. : Эксмо, 2005. – 672 с.
3. *Землянова Л. М.* Сетевое общество, информационализм и виртуальная культура / Л. М. Землянова // Вестник Московского университета. – 1999. – № 2. – С. 58–69. – (Серия 10 “Журналистика”).
4. *Кара-мурза С. Г.* Манипулирование сознанием / С. Г. Кара-мурза. – М., 2004. – С. 301.
5. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; [пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана]. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
6. *Кастельс М.* Россия и сетевое сообщество / М. Кастельс, Э. Киселева // Мир России. – 2000. – № 1. – С. 23–51.
7. *Кондаков Н. И.* Логический словарь-справочник / Н. И. Кондаков. – М. : Наука, 1975. – 720 с.
8. *Корытникова Н. В.* Коммуникативный процесс в информационном обществе // Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна “Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи”. – Х. : Вид. центр ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2005. – № 652. – С. 57–61.
9. *Негропонте Николас.* 30-летняя история будущего / Николас Негропонте [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://www.ted.com/talks/nicholas\\_negroponte\\_a\\_30\\_year\\_history\\_of\\_the\\_future/transcript?language=ru](http://www.ted.com/talks/nicholas_negroponte_a_30_year_history_of_the_future/transcript?language=ru).
10. *Нестеряк Ю. В.* Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. В. Нестеряк. – К. : НАДУ, 2014. – 292 с.
11. *Салемгареева Л. С.* СМИ и общественное сознание: влияние, проблемы, технологии манипулирования [Электронный ресурс] / Л. С. Салемгареева // Вестник электронных и печатных СМИ. – Вып. 2. – Режим доступа : <http://www.vestnik.ipk.ru/index.php?id=1537>.
12. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2002. – 669 с.
13. *McLuhan M.* The medium is the message / М. McLuhan. – N.Y. : Springer, 1967. – P. 87–89.
14. *Internet Users by Country (2014)* [Электронный ресурс] // Source: Internet Live Stats. Elaboration of data by International Telecommunication Union (ITU), United Nations Population Division, Internet & Mobile Association of India (IAMAI), World Bank. – Режим доступа : <http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country/>

*Надійшла до редколегії 27.04.2015 р.*

**УДК 351.74: 061.1ЕФ(477)**

**М. Ф. Криштанович,**

*к. держ. упр., докторант кафедри європейської  
інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПОЛІЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

*Проведено аналіз основних напрямків державного управління діяльністю поліції в країнах ЄС. Розкрито значення європейського досвіду організації поліцейської справи для України.*

**Ключові слова:** державне управління, європейські моделі забезпечення внутрішньої безпеки, поліція, міліція, ЄС, Україна.

**M. F. Kryshchanovich,**

*Doctoral student of European integration and law of LRI NAPA, PhD in PA, Lviv*

### **EUROPEAN EXPERIENCE OF STATE ADMINISTRATION OF POLICE AND POSSIBILITY OF HIS USE ORGANS IS IN UKRAINE**

*The main directions of public administration of police activity in EU were analyzed. The meaning of European experience for Ukraine in police affairs organization was discovered.*

**Key words:** public administration, European models of internal security ensuring, police, militia, EU, Ukraine.

Формування державою засад забезпечення охорони громадського порядку є складним процесом, спрямованим на оновлення, удосконалення вітчизняного законодавства і адаптацію зарубіжного досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів діяльності органів внутрішніх справ (далі ОВС). Сучасна модель демократичної, соціальної і правової держави потребує нових концептуальних підходів відносно вирішення проблем реалізації правоохоронної функції. Тому виключне значення має узагальнення досвіду країн ЄС щодо управління діяльністю національних поліцейських структур.

Окремі питання державного управління органами поліції зарубіжних країн знайшли відображення у працях І. Арістової, С. Браткова, В. Губанова, О. Горшкової, В. Доненка, І. Зозулі, В. Заросили, В. Ковальської, Н. Матюхіної, С. Петкової, О. Проневича, О. Серьогіна та ін. Разом із тим європейський досвід управлінської діяльності в цій сфері потребує більш поглибленого вивчення.

Необхідно погодитися з Атаманчуком Г.В., який вважає, що “кожне суспільство має можливість нормально розвиватися на базі тільки власної культури, своїх традицій і звичаїв, поглядів та установок, ідеалів та цінностей” [1, с. 18]. Але використання кращого із світового досвіду, на думку фахівців з питань управління поліцейською діяльністю, є “важливим фактором розвитку органів внутрішніх справ як професійного, ефективного, стабільного та

авторитетного органу державної влади” [13, с. 5]. Вдосконалення управління органами внутрішніх справ має бути тісно пов’язаним із досягненнями зарубіжної поліцейської науки та практики [3, с. 7-8].

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі узагальнення досвіду управління діяльністю поліції країн ЄС, обґрунтувати можливість і доцільність його використання для органів внутрішніх справ України, що сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Слід зазначити, що організаційні форми діяльності поліції країн ЄС і принципи державного управління ними зумовлені історичними, економічними, політичними, географічними та іншими особливостями кожної конкретної країни. На думку дослідників, сучасна модель управління діяльністю поліції у повній мірі корелюється з різними формами державного устрою [19].

Сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це *централізована*, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам; *децентралізована модель*, для якої характерна особливість – відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; *комбінована* (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізаних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [12, с. 148].

Централізовану модель системи забезпечення внутрішньої безпеки використовують цілий ряд країн континентальної Європи. Саме тому її називають континентальною. Ця модель системи забезпечення внутрішньої безпеки функціонує у двох видах. До першого з них належать держави, які забезпечують свою внутрішню безпеку тільки силами цивільної поліції: Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія. Для них характерним є невисокий рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів, тому вони не потребують спеціальних поліцейських формувань збройних сил.

До країн другого (основного) виду централізованої моделі належать держави з постійним використанням спеціальних поліцейських формувань – жандармерії: Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург. Для цих країн властива не тільки жорстка централізація діяльності правоохоронних органів, але й традиційне використання національної поліції та жандармерії [3]. Час, що минув після закінчення Другої світової війни, переконливо засвідчив, що основний вид централізованої моделі спроможний забезпечити непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дозволяє державі динамічно розвиватися без значних деформацій національних демократичних інститутів і гарантує реальне здійснення прав і свобод громадян.



Але суттєвим недоліком централізованої системи, яка діяла у Франції, було те, що поліція переважно зосереджувалась на вирішенні загальнодержавних проблем і недостатньо враховувала інтереси окремих територіальних громад (комун). Задля подолання цієї проблеми з 1983 р. у Франції розпочався процес створення муніципальних поліцейських органів Реформи початку 80-х рр. XX ст. внесли істотні зміни і до правового поля функціонування поліції. Це стосувалось, зокрема, запровадження нового інституту комісарів, який змінив традиційний для Франції інститут префектів. Загальний стан національної поліцейської системи Франції почав зазнавати суттєвих змін за рахунок, з одного боку, збільшення кількості муніципальних підрозділів, а з іншого, – “руйнації централізованого корсету, що ускладнював еластичність служб” [17]. Розбудова сучасної структури поліцейської системи країни характеризується шляхом своєрідної централізації, коли безпосереднє керівництво поліцейською діяльністю здійснюється в межах особливих ланок міністерства – департаментів або дирекцій, яким безпосередньо підпорядковуються і всі галузеві служби.

Слід зазначити, що централізована модель управління поліцією тривалий час зберігалась у багатьох постсоціалістичних державах Центральної та Східної Європи [14]. Це було зумовлено традиціями організації охорони правопорядку. Міліція в цих країнах функціонувала у складі міністерств внутрішніх справ. Управління міліцією зазвичай будувалось на засадах жорсткого підпорядкування центральним органам підрозділів регіонального (обласного) та місцевого рівнів. Практика створення комунальних (муніципальних) служб міліції була поширена недостатньо. Про це свідчить, зокрема, досвід державного управління поліцією у Словенії. Відповідно до Закону про поліцію Словенії від 18 липня 1998 р., всі поліцейські служби країни були підпорядковані Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому на розв’язання організаційних, кадрових і фінансових питань функціонування органів поліції, а також на координацію взаємодії її підрозділів з іншими органами державної влади [9].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур приводить до створення низки самостійних поліцейських агентств на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [8]. Тут відсутній централізований та монолітний корпус державної поліції, чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Усього в Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції та понад 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на цю граничну децентралізацію, у країні діють чіткі форми взаємовідносин і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, розроблені конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об’єднанням шефів міської поліції. Часткова децентралізація поліцейської діяльності здійснена в таких країнах, як Болгарія, Чехія, Румунія. Низьким рівнем децентралізації характеризуються організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі. Управління поліцією Польщі здійснюється за такою схемою: Головна комендатура поліції – воєводська

комендатура – повітова (районна) комендатура. Поліція Польщі складається з галузевих служб: кримінальної, превентивної і сприяючої (допоміжної) діяльності поліції. У структурі поліції функціонує також судова поліція, повноваження та засади організації якої визначаються Міністром внутрішніх справ і адміністрації за погодженням з Міністром юстиції [2].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великобританії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох вищезгаданих моделей. Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною її є Новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднє керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р., він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Нині у Великобританії функціонують 50 поліцейських формацій Великобританії (43 – в Англії, 6 – у Шотландії, 1 – у Північній Ірландії), які мають місцевий характер та обмежену територіальну юрисдикцію. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [4].

Разом із тим моделі забезпечення внутрішньої безпеки в країнах ЄС в останні часи переетерпають певних змін через активне впровадження в них нових рекомендацій Ради Європи з удосконалення базових засад поліцейської діяльності. Про це свідчить, наприклад, прийняття в 2002 році у Франції закону “Про основи внутрішньої безпеки країни та програми її забезпечення” [15, с. 75]. Тому важливо підкреслити, що європейська модель організації поліцейської діяльності – це далеко не кінцевий пункт реформування ОВС України. Про це наголошувалось під час проведення експертами Ради Європи семінару “Аналіз організації роботи міліції в Україні. Презентація деяких моделей організації діяльності правоохоронних органів країн-членів Ради Європи” 27 квітня 2006 р. Європейські експерти застерігали своїх українських колег від буквального копіювання якої-небудь моделі роботи поліції [6]. Тому практичне значення має, насамперед, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції. Ці стандарти в європейських країнах постають як визначальний фактор збалансованої системи управління поліцією. Попри широку варіативність стандартів управління поліцією в сучасних державних моделях країн ЄС, загальними для них є: забезпечення верховенства закону, деполітизація, демілітаризація і децентралізація органів поліції, організація підзвітності та прозорості їх роботи, налагодження тісної співпраці цих органів з населенням та місцевими громадами та сприяння професійній підготовці персоналу поліції.

Головним стандартом в діяльності органів державного управління поліцією виступає забезпечення верховенства закону. Згідно цього стандарту, персонал

---

поліції у своїй повсякденній діяльності має дотримуватися наступних вимог: неухильне дотримання закону при виконанні службових обов'язків; повага особистої гідності й дотримання прав людини; відсутність упередженості, відкритість і співробітництво, особиста порядність; використання сили строго пропорційно до наявної погрози і тільки у випадках явної необхідності; дотримання конфіденційності; повага до вимог законів і статутів, протидія будь-яким спробам їхнього порушення і особиста відповідальність за кожний свій вчинок [11]. Засади стандарту щодо забезпечення верховенства закону знайшли обґрунтування, зокрема в Декларації про поліцію, яка була прийнята Радою Європи у травні 1979 р., а також у рішеннях міжнародних організацій – ООН, ОБСЄ, Ради Європи, Європейського Суду з прав людини тощо.

Сутність стандарту деполітизації полягає у вимозі до національних урядів забезпечити недоторканість і захист системи органів внутрішніх справ від можливого тиску з боку політичних структур та зробити мінімальним негативний вплив політичних факторів на ефективність роботи поліції. Зрозуміло, що говорячи про деполітизацію органів поліції, мова йде не про абсолютну їх незалежність від політики, що неможливо навіть теоретично, а про те, щоб політичний вплив має бути мінімізованим у їх практичній діяльності. Зокрема в Угорщині функціонує модель управління, коли поліція набуває досить автономного статусу у структурі міністерства внутрішніх справ. На чолі поліції знаходиться високопрофесійний поліцейський фахівець, який не складає автоматично повноважень зі зміною уряду або міністра внутрішніх справ. Міністерство здійснює лише функцію стратегічного планування, загального контролю та координації, в той час як на поліцію покладаються суто специфічні функції захисту прав громадян та профілактики злочинності. Вплив на діяльність поліції здійснюється лише регуляторними методами, лише в конкретних ситуаціях і лише через керівника національної поліції [7].

Вихідним положенням стандарту демілітаризації є розуміння того, що поліція, виконуючи у суспільстві сервісну функцію та сприймаючи громадян як клієнтів та партнерів, повинна мати іншу організаційну структуру, аніж військові підрозділи. Європейські поліцейсти сьогодні виступають за встановлення в поліції духу та культури цивільної служби.

Стандарт децентралізації в європейських країнах розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення ефективності діяльності поліцейських органів. Він, насамперед, передбачає широкі права стосовно прийняття ними реалізації рішень, що відображають місцеві умови та їх професійну думку [12, с. 146]. Як правило, органи місцевого самоврядування (територіальні громади) в країнах ЄС забезпечують фінансування та визначення напрямів діяльності своєї муніципальної поліції, контроль за її діяльністю і приймають участь у розгляді її кадрових питань тощо. У більшості європейських країн на неї покладено нагляд за безпекою дорожнього руху, санітарним станом населених пунктів, порядком на ринках, виконанням розпоряджень міської влади. Але, беручи до уваги цей стандарт із зарубіжного досвіду, не слід забувати про те, що його реалізація зумовлена, перш за все, стабільністю політичних процесів у конкретних країнах та наявністю у них розвинутої ринкової економіки.

Стандарт реалізації підзвітності і прозорості в роботі європейських правоохоронних органів вирішується шляхом впровадження органами державного управління механізмів, за якими суспільство може контролювати діяльність цих органів та бути впевненим, що вони будуть діяти в рамках закону. Цей стандарт передбачає наявність державного, громадського та відомчого контролю над діями поліції, а також готовність та відкритість самої поліції до здійснення таких форм контролю. Прозорість в діяльності поліції забезпечується шляхом оперативного інформування громадян щодо результатів їх роботи в цілому, зменшення дистанційованості у стосунках поліції та населення шляхом проведення інформаційних кампаній, започаткування “гарячих ліній”, спеціалізованих рубрик у засобах масової інформації. Одна із перших серед європейських країн – Великобританія почала практикувати встановлення у поліцейських підрозділах засобів відеоспостереження для контролю за діяльністю персоналу. З цією метою відеокамери відкрито встановлюються у робочих приміщеннях, коридорах, чергових частинах, про що сповіщається кожен поліцейський цього підрозділу. Встановлення такого прозорого режиму роботи вкрай ускладнює вчинення поліцейськими не тільки корупційних дій, але навіть ведення приватних розмов по службовому телефону [5].

Дуже важливим є запровадження стандарту державного управління щодо сприяння професійній підготовці персоналу поліції, оскільки авторитет державної влади в значній мірі залежить від індивідуальної професійної компетенції працівників цих органів. Слід зазначити, що зміна у стратегії правоохоронної діяльності обов’язково має супроводжуватися відповідним реформуванням системи професійної підготовки правоохоронців. Європейські стандарти правоохоронної діяльності передбачають, що прийнятий на службу поліцейський повинен пройти у повному обсязі не тільки загальну, професійну та службову підготовку, але й отримати також відповідний інструктаж з соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, з Європейської конвенції з прав людини [18]. Органи державного управління країн ЄС ставлять за мету виховання у персоналу поліції таких якостей, як повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професійність; дотримання принципів законності й верховенства права; відповідальність; турбота про людей; чесність у ставленні до себе та інших; самовіддане служіння суспільству [16].

Згідно стандарту налагодження тісної співпраці органів поліції із населенням та місцевими громадами, передбачається, що ці органи, не відмовляючись від виконання свого основного завдання – охорони громадського порядку, мають змістити основний акцент роботи на зв’язок із населенням, оскільки без активної та зацікавленої підтримки громадян розкриття і профілактика злочинів є мало перспективною справою. При цьому правоохоронна діяльність має здійснюватися таким чином, щоб головна їх увага концентрувалася на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки.

Без сумніву, запровадження європейських стандартів державного управління органами поліції буде об’єктивно сприяти не лише чіткому визначенню магістрального шляху оптимізації правоохоронної діяльності в Україні, але й упровадженню найбільш дієвих організаційно-правових форм у практику управління органами внутрішніх справ.

**Література:**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : [монографія] / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
3. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
4. Мартиненко О. А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О. А. Мартиненко // Вісник нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 26. – С. 70–75.
5. Матюхіна Н. П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління : [монографія] / Н. П. Матюхіна [за ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.
6. Михайлова Г. Експерти Ради Європи сприяють реформуванню української міліції [Електронний ресурс] / Г. Михайлова. – Режим доступу : [http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406\\_1.html](http://mvsinfo.gov.ua/official/2006/04/270406_1.html). – 27.04.2006.
7. Організація діяльності поліції зарубіжних країн : [навч. посіб.] / В. О. Зарасило, В. О. Басс, І. Р. Курилін, С. І. Братков. – К. : Акад. управління МВС, 2007. – 250 с.
8. Осипов Ю. И. Организация и деятельность полиции за рубежом: [учеб. пособие] / Ю. И. Осипов. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с.
9. Пагон М. Суцність поліцейської реформи в Словенії / М. Пагон // Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: процес і прогрес. – К. : Задруга, 2005. – С. 98–100.
10. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ : [монографія] / С. В. Петков. – Сімферополь : Таврія. – 2004. – 564 с.
11. Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій. – Амстердам – Київ, 1996. – С. 62–65.
12. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – С. 145–167.
13. Реформування поліції в країнах Центральної і Східної Європи: Процес і прогрес / под ред. М. Капарини, О. Маренина. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.
14. Уільдрікс Н. Діяльність поліції в посткомуністичних суспільствах / Н. Уільдрікс, П. Ван Реєнен ; пер. з англ. – К. : Атіка, 2006. – 248 с.
15. Федченко О. Структура поліцейських органів держав ЄС та правове регулювання їх діяльності / О. Федченко // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 26 жовт. 2007 р. – К. : МП Леся, 2008. – С. 74–76.
16. Alderson J. C. Principled Policing: Protecting the Public with Integrity / J. C. Alderson. – Winchester : Waterside Press, 1998. – 185 p.
17. Centralizacja a decentralizacja // Gazeta policyjna. – 2003. – № 48.
18. Jones T. Democracy and Policing / T. Jones, T. Newburn, D. Smith. – London : PSI, 1994. – 784 p.
19. The World Book encyclopedia. – Chicago etc. : World Book, 1994. Vol. 15. – P. 620–626.

*Надійшла до редколегії 09.02.2015 р.*

**УДК 351/330.332**

**Г. О. Федоров,**

*здобувач кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ ІНОЗЕМНОГО ІНВЕСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто основні аспекти нормативно-правового забезпечення процесів іноземного інвестування, виділено форми правового регулювання залучення іноземних інвестицій в умовах ринку, перелічено основні нормативно правові акти регулювання інвестиційної діяльності в Україні.*

**Ключові слова:** інвестиції, іноземні інвестиції, управління інвестиційним процесом, інвестиційний клімат, інвестиційна діяльність, державне регулювання.

**G. O. Fedorov,**

*Seeker of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv*

### **REGULATORY SUPPORT PROCESSES FOREIGN INVESTMENT IN UKRAINE**

*The article reviews the main aspects of the legal provision of foreign investment processes, selected forms of legal regulation of foreign investments in the market, listed the legal acts regulating investment activity in Ukraine.*

**Key words:** investment, foreign investment, investment process management, investment climate, investment, government regulation.

Нормативно-правове регулювання визначається як діяльність держави (уповноважених органів) з видання юридичних норм поведінки людей, обов'язкових для виконання, яка підтримується громадською думкою та забезпечується можливостями державного апарату. Предметом нормативно-правового регулювання є вдосконалення функціонування управлінських інститутів, формалізації взаємовідносин, які складаються в процесі вирішення суспільних та приватних проблем.

Питання правового регулювання залучення іноземних інвестицій постійно перебувають у полі зору українських вчених, таких як Б. Данилишин, О. Дацій, А. Мерзляк, А. Пересада, О. Решеvecь, М. Чумаченко. Серед зарубіжних вчених являють інтерес праці Г. Бірмана, С. Брю, Д. Дарнінга, І. Кембелла, Д. Мілера, П. Самуельсона, С. Фішера, Д. Хікса, Р. Холта, С. Шмідта та ін.

Метою статті є вивчення нормативно-правового забезпечення процесів іноземного інвестування в Україні.

Діяльність у сфері правового регулювання базується на застосуванні методів розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначеним їх правовим статусом і розподілом повноважень. Це створює умови чіткого регулювання, налагодження та практичного здійснення

зв'язків по субординації та координації між всіма учасника державно-управлінських процесів [19, с. 73].

До форм нормативно-правового регулювання відносяться Конституція, закони, укази Президента, підзаконні правові нормативні акти. До структури правового регулювання включають законодавче регулювання, нормативне визначення елементів, внутрішньо системне нормативне регулювання процесів, самоврядування, правоохоронне регулювання управлінських процесів [1, с. 130-131].

Розглянемо сформованість та цілісність нормативно-правового регулювання діяльності у сфері іноземних інвестицій.

Нормативно-правове забезпечення інвестиційної політики в Україні було засновано в 1991 р. Законом України “Про інвестиційну діяльність”. Йшлося про створення пільгових умов для інвесторів, які працюють у пріоритетних сферах, про державне регулювання інвестиційної діяльності за допомогою податкової, кредитної, амортизаційної, цінової політики, а також державної фінансової підтримки, застосування державного замовлення у сфері капітального будівництва, страховий захист інвестицій [9].

На подальший розвиток механізму економічного регулювання інвестиційного процесу всі його учасники покладали надії з появою Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки, затвердженої постановою Кабінету міністрів у 1995 р. Концепція, зокрема, визначала основні засади державної організації та регулювання інвестиційної діяльності:

- пріоритетність (орієнтація на державні пріоритети);
- децентралізація (передача функцій забезпечення інвестицій суб'єктам господарювання);
- розвиток конкуренції в інвестиційній сфері;
- перехід від бюджетного фінансування до державного кредитування;
- підтримка змішаного інвестування проєктів і програм;
- створення механізмів страхування інвестицій.

Так, Законом України “Про зовнішньоекономічну діяльність” на території України впроваджуються такі правові режими для іноземних суб'єктів господарської діяльності:

- національний режим;
- режим найбільшого сприяння;
- спеціальний режим.

З метою поліпшення інвестиційного клімату, активізації іноземного інвестування та усунення перешкод у здійсненні іноземними інвесторами діяльності в Україні уряд вживає всіх можливих заходів для створення сприятливих умов для здійснення інвестиційної діяльності та поліпшення інвестиційного клімату.

Особливості режиму іноземного інвестування на території України встановлено Законом України “Про режим іноземного інвестування” від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР. Положення цього Закону врегульовують відносини, зокрема, щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо [13].

До того ж, прийнято Закон України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” від 16.07.1999 р. № 991-XI, що визначив правові

та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків [14].

Слід звернути увагу, що значну частину вітчизняного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна: багатосторонні міжнародні угоди, конвенції, які спрямовані як на захист іноземних інвестицій, так і на врегулювання інших питань. До таких документів можна віднести, зокрема, Конвенцію про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18.05.1965 р., яку було ратифіковано у березні 2000 р., що надало іноземним інвесторам можливість захищати свої права в Міжнародному центрі з врегулювання інвестиційних спорів у Вашингтоні (США).

Законодавство України надає інвестору, в тому числі іноземному, досить широкі можливості у виборі об'єкта інвестування, видів інвестицій, залучення інших учасників до реалізації інвестиційних проектів. При цьому втручання державних органів та посадових осіб у реалізацію договірних відносин між суб'єктами інвестиційної діяльності зверх наданої їм законодавством компетенції не допускається.

Зокрема, у 2001 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)” від 20.12.2001 р. № 2899-III [3]. У 2003 р. було видано Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України”. Він спрямований на подальший розвиток законодавства про іноземні інвестиції. Ним не встановлюються нові правила здійснення інвестиційної діяльності, а лише визначаються заходи, які мають бути здійснені органами виконавчої влади [17, с. 87].

Розглядаючи питання про прийняття Інвестиційного кодексу, слід враховувати, що спеціальний розділ, присвячений іноземним інвестиціям, вже міститься у Господарському кодексі України, який набув чинності у 2004 р. У цьому розділі встановлено основні правила здійснення іноземного інвестування на території України та гарантії здійснення іноземних інвестицій.

Пізніше був розроблений та затверджений Указ Президента “Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності діяльності Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні” від 11.04.2005 р. № 625/2005 [8].

Відповідно до Положення про Державне агентство України з інвестицій та розвитку (постанова Кабінету Міністрів України № 356 “Про Державне агентство з інвестицій та розвитку” 2010 р.) Держінвестицій є центральним органом виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності [6]. Як центральний орган виконавчої влади Держінвестицій у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та Положенням про Держінвестицій.

Також слід зупинитися на державній реєстрації іноземних інвестицій, не менш важливому правовому питанні. У зв'язку з набуттям чинності Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання іноземних інвестицій та кредитування” від 27.04.2010 р. № 1533-VI з метою усунення зайвих складнощів і обмежень Верховна Рада України внесла відповідні зміни до законодавства України, яке регулює режим іноземного інвестування в державі.



Ними було значно підвищено інвестиційну привабливість української економіки для іноземних інвесторів, створено більш сприятливий клімат іноземного інвестування, скасовано посилений контроль держави за іноземними інвестиціями.

Концепція Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011 – 2015 рр. мала на меті створення умов для активізації інвестиційної діяльності, спрямованої на модернізацію реального сектору економіки та забезпечення сталого економічного розвитку [2]. Першочерговим було визначено подальше вдосконалення нормативно-правової бази інвестиційної діяльності. Зокрема, одним із способів розв'язання проблем іноземного інвестування є вдосконалення механізмів практичного виконання законів “Про угоди про розподіл продукції”, “Про концесії”, “Про концесії на будівництво й експлуатацію автомобільних доріг”, але, на жаль, наразі не усунуено недоліки залучення іноземних інвестицій.

Разом із тим все ж слід констатувати певні зрушення у зазначеній сфері. З метою вдосконалення законодавчого врегулювання було ухвалено цілу низку нормативно-правових актів. Так, зокрема, 1 липня 2010 р. прийнято Закон України “Про державно-приватне партнерство” № 2404-VI – нормативно-правовий акт, який заклав фундамент для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватними секторами з метою підвищення конкурентоздатності економіки країни та залучення інвестицій в її економіку, а також започаткував реформування інвестиційної сфери [7].

Максимальне спрощення для суб'єкта інвестиційної діяльності порядку отримання послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів, шляхом запровадження принципу “єдиного вікна” покликаний забезпечити Закон України “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”” від 21.10.2010 р. № 2623-VI, який набрав чинності 01.01.2012 р. [12]. Вказаним Законом визначаються правові та організаційні засади відносин, пов'язаних з підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”, та передбачається, зокрема, покладання на уповноважений орган функцій взаємодії із суб'єктами надання адміністративних та господарських послуг, що, у свою чергу, значно спростить порядок отримання послуг суб'єктом інвестиційної діяльності, необхідних для подальшої реалізації інвестиційного проекту.

Окремо прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність”” (22.12.2011 р.) [4], яким передбачається приведення термінології у відповідність із чинним законодавством, визначення терміна “інвестиційний проект” та змісту складових частин інвестиційного проекту, напрямів, шляхів та заходів державної підтримки і стимулювання інвестиційної діяльності, а також запровадження державної реєстрації інвестиційних проектів/проектних (інвестиційних) пропозицій, які потребують державної підтримки та проведення оцінки їх економічної ефективності.

Верховною Радою України прийнято Закон України “Про індустриальні парки” (22.03.2012 р.), що визначає правові та організаційні засади створення та функціонування індустриальних парків на території України [10].

Окреме місце в системі інвестиційного законодавства займає прийнятий Закон України “Про інститути спільного інвестування” від 5.07.2012 р. № 5080-VI, який визначає правові та організаційні основи створення, діяльності, припинення суб'єктів спільного інвестування, особливості управління активами зазначених суб'єктів, встановлює вимоги до складу, структури та зберігання таких активів, особливості

емісії, обігу, обліку та викупу цінних паперів інститутів спільного інвестування, а також порядок розкриття інформації про їх діяльність тощо [11].

Окрім цього, Верховною Радою України прийнято Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку”, положення якого спрямовані на створення привабливого інвестиційного клімату через звільнення від оподаткування доходів, які виникають у разі валютних коливань при внесенні інвестицій, виражених в іноземній валюті [5].

З 01.01.2013 р. набув чинності Закон України “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць”, який визначає особливості оподаткування ввізним митом суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки, зокрема звільнення від сплати податку на прибуток до 2017 р. та звільнення від сплати ввізного мита [15].

Також прийнято стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”, схвалену Указом Президента України, яка спрямована на впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами:

- вектор розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями;

- вектор безпеки – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

- вектор відповідальності – забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах [18].

У цілому нормативно-правовій базі, що регламентує інвестиційні процеси, не вистачає системності. Головним її недоліком є відсутність законодавчих актів, які б чітко прописували роль центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у процесі залучення іноземних інвестицій. Такі повноваження є розмитими і визначаються в різних законодавчих актах, що зменшує ефективність їхнього виконання.

Отже, інвестиційна привабливість є незаперечним чинником стабільного соціально-економічного розвитку регіону і країни. Держава в цьому процесі відіграватиме роль координаційного центру, запобігаючи економічній відокремленості регіонів. Тільки у співпраці виробничих структур та органів влади центрального та місцевого рівня і органів місцевого самоврядування можливо досягти максимально ефективних результатів.

На жаль, Україна не є державою зі сприятливим інвестиційним кліматом. Одним із головних чинників, що впливають на дану ситуацію, є недосконале законодавство. Для інвестора не так важливо знати про пільги чи спрощені умови інвестування, як про надійність правового регулювання своєї діяльності. Для активізації іноземної інвестиційної діяльності потрібна інвестиційна політика з більш чітким механізмом реалізації на державному та місцевому рівнях. Необхідна загальна стратегія іноземного інвестиційного розвитку, яка б визначала пріоритети іноземного інвестування на основі стабільного й перспективного економічного ефекту.

---

**Література:**

1. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 265 с.
2. Концепція Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011 – 2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 р. № 1900-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – С. 37.
3. Про внесення змін до деяких законів України з метою усунення випадків ухилення окремих підприємств, створених за участю іноземних інвесторів, від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) : Закон України від 20.12.2001 р. № 2899-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – С. 66.
4. Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” : Закон України від 22.12.2011 р. № 4218-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – С. 87.
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання інвестицій у вітчизняну економіку [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2011 р. № 4057-VI. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/>
6. Про Державне агентство з інвестицій та розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2010 р. № 356 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 38. – С. 10.
7. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 58. – С. 17.
8. Про додаткові заходи щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 07.07.2003 р. № 580. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580/2003>.
9. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 8. – Ст. 144.
10. Про індустріальні парки : Закон України від 21.06.2012 р. № 5018-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 59. – С. 12.
11. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 05.07.2012 р. № 5080-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 63. – С. 62.
12. Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна” [Електронний ресурс] : Закон України від 21.10.2010 р. № 2623-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2623-17>.
13. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 р. № 93/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 19. – С. 18.
14. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16.07.1999 р. № 991-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – С. 57.
15. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5205. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.
16. *Решевець О. В.* Правове регулювання іноземної інвестиційної діяльності [Електронний ресурс] / О. В. Решевець // Державне будівництво. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/4/10.pdf>.
17. *Сторонкина М. С.* Проблемні аспекти правового регулювання іноземних інвестицій за законодавством України / М. С. Сторонкина // Управління розвитком. – 2013. – № 16 (156). – С. 86–88.
18. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
19. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтохова, Н. С. Міронова, В. В. Нікітін]; за заг. ред. Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова. – К. : Професіонал, 2008. – 285 с.

*Надійшла до редколегії 09.04.2015 р.*

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ**

**УДК 354.32:378.113(477)**

**С. О. Громова,**

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків*

### **ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто особливості становлення та сучасний стан системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів в Україні. Обґрунтовано необхідність побудови та функціонування механізму державного управління системою професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів. Проаналізовано стан підготовки керівних кадрів системи вищої освіти в Україні на базі НАДУ.*

**Ключові слова:** державне управління, керівні кадри, вища освіта, механізм державного управління, система професійної підготовки керівних кадрів, вищі навчальні заклади.

**S. O. Gromova,**

*Postgraduate of Economic Theory and Finance Department of KRI NAPA, Kharkiv*

### **THE FEATURES OF FORMATION AND THE CURRENT STATE OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS LEADERSHIP'S PROFESSIONAL TRAINING SYSTEM IN UKRAINE**

*The condition of higher educational system leadership's training in Ukraine is analyzed. The necessity of the construction and functioning the mechanism of higher educational institutions leadership's professional training public administration system is grounded. The state of of higher educational system leadership's training in Ukraine at the basic of the National Academy of Public Administration attached to the office the President of Ukraine is analyzed.*

**Key words:** public administration, leaderships, higher education, the mechanism of public administration, leadership's professional training system, higher educational institutions.

Система освіти України в умовах глобалізації та входження до європейського і світового освітньо-наукового простору, вимагає постійного реформування та удосконалення. Особливого значення це набуває для модернізації сфери вищої освіти України. Політичні процеси в Україні, її економічний розвиток та соціальна політика тісно пов'язані з реформуванням та модернізацією системи вищої освіти,

її державним управлінням та професіоналізацією, яка стала важливим пріоритетом освітньої політики. Одним із ключових факторів прийняття та проведення ефективних реформ у сфері вищої освіти є професіоналізація управління освітою шляхом професійної підготовки, перепідготовки та підвищення рівня професійної компетентності керівних кадрів ВНЗ.

Сучасні підходи до професійної підготовки керівних кадрів сфери освіти і управління освітою в Україні, особливості державної політики у сфері вищої освіти, особливості професійної підготовки керівних кадрів сфери освіти та керівних кадрів ВНЗ в Україні досліджують такі вітчизняні науковці, як В. Берега, Л. Васильченко, Л. Даниленко, В. Кремень, Н. Клокар, Л. Кравченко, Т. Лукіна, В. Лунячек, Д. Прасол, А. Светлорусова, Т. Сорочан та ін.

Мета статті – обґрунтувати особливості становлення системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів та проаналізувати його сучасного стану в Україні.

В умовах реформування системи вищої освіти України змінюються і вимоги до професійної підготовки та перепідготовки керівників ВНЗ та рівня їх професійної компетентності. Компетентнісний підхід сьогодні визначається як інноваційний в освіті і визначає характер модернізації вищої освіти в країні. Значна кількість наукових досліджень з питань професійної підготовки керівних кадрів сфери управління освітою та зокрема управління ВНЗ виділяють компетентнісний підхід як ключовий компонент у формуванні системи професійної підготовки керівних кадрів сфери управління освітою.

Так, В. Байденко визначає, що “в рамках Болонського процесу європейські університети в різній мірі та з різними ступенями ентузіазму сприймають компетентнісний підхід, який розглядається як інструмент посилення соціального діалогу вищої школи з ринком праці, поглиблення їх співпраці та відновлення взаємної довіри в нових умовах” [1].

Тому перш ніж розглядати сучасний стан системи професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ в Україні необхідно визначити сутність і структуру професійної компетентності керівника ВНЗ та її удосконалення в умовах модернізації вищої освіти та впровадження Болонського процесу в Україні.

Спершу необхідно дати визначення поняттю “компетентність”.

”Енциклопедичний словник з державного управління” трактує цей термін наступним чином: “Компетентність – спроможність за рахунок знання виконувати і керувати виконанням певного комплексу робіт з певною швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функції, та мати уявлення про теорію, уміння, навички та досвід у цій сфері. Компетентність означає системне бачення функції та справи, системне уявлення середовища та явищ. Слово “компетентний” – одного кореня з “компетенцією” і означає “спроможний, відповідний, той, що має компетенцію, знаючий, свідомий у певній сфері”. Під компетентністю розуміють всі знання, навички й види поведінки працівника, необхідні для успішної реалізації завдань діяльності організації (органу влади)” [2, с. 328].

Компетентність державно-управлінських кадрів, до яких відносяться і керівники ВНЗ, визначається, як “загальна здатність, яка базується на знаннях,

уміннях, навичках, досвіді, здібностях, професійно важливих якостях, яка визначається мірою відповідності особистої компетентності особистості компетенції посади; необхідний обсяг і рівень знань та досвід у певному виді діяльності” [2, с. 328].

Відносно професійної компетентності керівника ВНЗ варто зазначити, що вона є складним системним утворенням. Основними компонентами професійної компетентності особистості є: підсистема професійних знань як логічна системна інформація про навколишній і внутрішній світ людини, зафіксована в її свідомості; підсистема професійних умінь як психічних утворень, що полягають у засвоєнні людиною способів і технік професійної діяльності; підсистема професійних навичок – дії, сформовані в процесі повторення певних операцій і доведені до автоматизму; підсистема професійних позицій як сукупності сформованих установок і орієнтацій, відношення та оцінок внутрішнього і навколишнього досвіду, реальності і перспектив, а також домагань, які визначають характер професійної діяльності і поведінки фахівця; підсистема індивідуально-психологічних особливостей фахівця – поєднання різних структурно-функціональних компонентів психіки, які визначають індивідуальність, стиль професійної діяльності, поведінки і виявляються у професійних якостях особистості; підсистема акмеологічних інваріант – внутрішніх збудників, які обумовлюють потребу фахівця в постійному саморозвитку, творчості та самовдосконаленні [10, с. 334-335].

Професійна компетентність керівника ВНЗ полягає в умінні обирати найбільш ефективні методи управління ВНЗ в кожний конкретний момент часу і обставин, що склалися, готовності і здатності виділяти, формулювати, аналізувати проблеми навчального закладу і знаходити з усіх можливих найбільш доцільний і ефективний підхід їх вирішення.

Отже, важливою умовою успішності інноваційних процесів та модернізації у сфері вищої освіти умовах Болонського процесу та входження України до європейського і світового освітньо-наукового простору є підвищення професіоналізму управлінської компетентності керівника ВНЗ. Керівні кадри сфери вищої освіти в сучасних умовах господарювання потребують оволодіння навичками стратегічного проектування та системного моделювання тих процесів, що проходять у навчальному закладі та організації ефективних міжособистісних і професійних комунікацій у педагогічному колективі.

Головним чинником якісного управління ВНЗ є наявність у керівника професійної управлінської компетентності, забезпечення формування належного рівня якої в системі підвищення кваліфікації керівників ВНЗ можливо за умови мотивованості та особистої зацікавленості в безперервному процесі підвищення кваліфікації.

На основі проведеного наукового аналізу можна стверджувати, що необхідність формування професійних компетенцій керівників сфери вищої освіти та керівних кадрів ВНЗ в сучасних умовах є надзвичайно необхідною і можливою завдяки підвищенню рівня їх професійної кваліфікації. Фундаментальну підготовку та підвищення кваліфікаційного рівня може забезпечити тільки спеціальна освіта. Важлива роль у цьому процесі належить підготовці фахівців

державного управління у сфері освіти та управління навчальним закладом. Особливо важливим це є для керівних кадрів сфери освіти районного, міського та регіонального рівнів, а також керівників ВНЗ, основним завдання яких є забезпечення реалізації державної освітньої політики.

Професійна підготовка керівних кадрів управління та державного управління у сфері освіти, включаючи і керівників ВНЗ в Україні сьогодні є важливим напрямком розвитку освітньої політики держави. Саме тому в Національній академії державного управління при Президентові України з 2008 р. в рамках програми підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” запроваджено нову спеціальність 8.15010005 “Державне управління у сфері освіти”.

Питання підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” сьогодні є об’єктом дослідження багатьох науковців. Так, В. Кремень пише про необхідність створення методично забезпеченої системи саморозвитку особистості, та вказує на необхідності підготовки фахівців з управління освітою на різних рівнях. За твердженням В. Кременя, “нові функціональні можливості професійної діяльності спеціалістів у сучасних умовах вимагають змін у сфері забезпечення якості вищої освіти і професійної підготовки та управління якістю навчальних програм, методики викладання й діагностики професійних якостей спеціалістів усіх категорій” [5, с. 60, 82-83, 94].

Перш ніж перейти до аналізу діючих нині в Україні програм підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” зі спеціальностей, які відносяться до управління у сфері освіти, варто дати визначення освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр”.

Відповідно до ч. 4 ст. 8 закону України “Про вищу освіту” магістр – освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Підготовка фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістра може здійснюватися на основі освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста.

Особи, які в період навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістра припинили подальше навчання, мають право за індивідуальною програмою здобути освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста за такою ж або спорідненою спеціальністю у тому самому або іншому акредитованому вищому навчальному закладі [3, 4].

Відповідно до наказу МОН “Про введення в дію переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787” від 09.11.2010 р. № 1067, до наведеного переліку можна додати освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця зі спеціальності 8.15010005 “Державне управління у сфері освіти” та 8.18010020 “Управління навчальним закладом” [6].

Підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” зі спеціальностей, які відносяться до управління у сфері освіти в Україні сьогодні

здійснюється у багатьох провідних ВНЗ. Основним ВНЗ у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ), яка також готує фахівців державного управління у сфері освіти. Підготовка професійних кадрів здійснюється в НАДУ, її Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів у м. Києві та регіональних інститутах державного управління в м. Дніпропетровськ, м. Львів, м. Одеса та м. Харків.

З усього переліку освітньо-професійні програми на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр”, які пропонує НАДУ, серед спеціальностей, які відносяться до управління у сфері освіти, можна виокремити такі: 8.15010001 “Державне управління”, 8.15010003 “Управління суспільним розвитком” та 8.15010005 “Державне управління у сфері освіти”. Всі спеціальності викладаються на базі Інституту державної служби та місцевого самоврядування НАДУ.

Загальна тривалість програм підготовки магістрів за денною формою навчання 1,5 роки, а вечірньо-заочною, заочною та заочно-дистанційною – 2,5 роки.

Метою програми підготовка магістрів зі спеціальності 8.15010001 “Державне управління” є професійна підготовка висококваліфікованих, відповідальних кадрів для державного управління та місцевого самоврядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві з метою утвердження соціальної справедливості, демократії, забезпечення прав і свобод людини, сталого розвитку на основі світових та європейських стандартів.

Програма спрямована на підготовку фахівців для роботи на посадах I–IV категорій державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також інших державних установах і організаціях, на які поширюється дія Закону України “Про державну службу” (категорії посад вищої та середньої керівних ланок у державному управлінні).

Навчання за програмою підготовка магістрів зі спеціальності 8.15010001 “Державне управління” здійснюється за денною, заочною, вечірньо-заочною та заочно-дистанційною формами, а програма має акредитацію Європейської акредитаційної асоціації з державного управління і стала четвертою акредитованою програмою з державного управління в Європі.

Програма передбачає поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичних навичок та вмій у сфері державного управління. У професійному навчанні слухачів особлива увага приділяється таким питанням, як аналіз державної політики, стратегічне планування, технологія управління й прийняття управлінських рішень, менеджмент організації, механізми взаєморозуміння в управлінському спілкуванні, етика державного службовця, стиль роботи керівника, організація управлінської праці в державному управлінні тощо [9].

Метою програми підготовка магістрів зі спеціальності 8.15010003 “Управління суспільним розвитком” є підготовка нової генерації управлінської еліти в Україні, а саме – висококваліфікованих управлінських кадрів, які володіють систематизованими знаннями щодо суспільного розвитку і управління ним, уміннями аналізувати і прогнозувати суспільні процеси, а також навичками



використання сучасної методології управлінської діяльності. До них відносяться і управлінці сфери освіти та керівники ВНЗ.

Програма спрямована на підготовку та професійну перепідготовку керівників вищих органів влади, здатних виконувати аналітичні, прогностичні та експертні функції, забезпечувати пріоритетні напрями інноваційної діяльності держави. Цільовою аудиторією є фахівці, які віднесені до I-III категорій посад державних службовців відповідно до Закону України “Про державну службу”.

Навчання здійснюється за заочною та заочно-дистанційною формами. Під час навчання за магістерською програмою слухачі мають можливість обрати одну з чотирьох запропонованих спеціалізацій: “Сучасні механізми управління суспільним розвитком”, “Інвестиційний менеджмент суспільного розвитку”, “Стратегія суспільного розвитку” та “Управління суспільними процесами” [9].

Професійна діяльність у сфері управління освітою передбачає наявність не лише фахових знань, навичок організаційної діяльності, а й здатності ефективно діяти в умовах реформування національної системи освіти, її інтеграції в європейський та світовий освітній простір. Це потребує певного рівня знань щодо засад формування, напрямів і засобів реалізації державної освітньої політики, ролі державного та громадського управління в забезпеченні функціонування й розвитку освіти в Україні з урахуванням світового освітнього процесу. У зв'язку з цим у НАДУ за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” запроваджена спеціальність 8.15010005 “Державне управління у сфері освіти”.

Програма спрямована на професійну підготовку висококваліфікованих фахівців для державного управління у сфері освіти, спроможних розробляти, аналізувати та реалізовувати державну освітню політику, ефективно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в освіті з метою сталого розвитку громадян, держави, суспільства на основі світових та європейських стандартів.

Підготовка управлінців, керівників освіти за цією спеціальністю вирішує на державному та регіональному рівнях проблему навчання державних службовців як безпосередніх розробників та виконавців освітньої політики країни, експертів з аналізу освітньої політики у підрозділах Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, інших міністерствах та відомствах, яким підпорядковані навчальні заклади, обласних (головних) управліннях освіти і науки, районних (міських) відділах освіти.

За цією спеціальністю здійснюється підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації – докторантів, аспірантів та здобувачів [9].

Відповідно до наказу МОН № 1067 від 09.11.2010 р. “Про введення в дію переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787” до наведеного переліку спеціальностей, які відносяться до управління у сфері освіти України та безпосередньо до управління ВНЗ, відноситься спеціальність 8.18010020 “Управління навчальним закладом” [6].

Програма підготовки магістрів за цією спеціальністю спрямована на професійну підготовку та перепідготовку керівників навчальних закладів різних

рівнів акредитації, тобто в тому числі і керівного складу та викладачів ВНЗ, методистів заочних шкіл і відділень, наукових співробітників, керівників підрозділів у сфері освіти та виробничого навчання, інспекторів навчальних закладів, а також службовців в апаратах центральних та місцевих органів державної влади у галузі освіти. Тому навчатися можуть як спеціалісти менеджерського спрямування, які хочуть і можуть виконувати керівні функції в системі освіти та мають нахили до роботи з людьми і до управлінської діяльності, так і працівники керівних установ (управління освіти, керівники ВНЗ, шкіл, коледжів тощо), які мають повну вищу освіту і прагнуть підвищити свою кваліфікацію та набути додаткових знань, вмінь, навичок у вирішенні менеджерських завдань у системі управління освітою.

За цією спеціальністю здійснюється підготовка науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації – докторантів, аспірантів та здобувачів.

Особи, які здобули кваліфікацію магістра зі спеціальності 8.18010020 “Управління навчальним закладом” можуть ефективно здійснювати управління навчальними закладами різних рівнів акредитації; вчасно і фахово орієнтуватися в організації системи освіти України; вирішувати проблеми змісту освіти, способів надання знань, вмінь і навичок по окремих групах спеціальностей; впроваджувати і здійснювати інноваційну діяльність в управлінні навчальними закладами.

Отже, за результатами проведеного аналізу можна зробити висновок, що професійна підготовка керівних кадрів сфери управління освітою та безпосередньо керівних кадрів ВНЗ в Україні сьогодні здійснюється в умовах магістратури. До спеціальностей магістерської підготовки, які відносяться до управління у сфері освіти та ВНЗ відносяться такі: 8.15010001 “Державне управління”, 8.15010003 “Управління суспільним розвитком”, 8.15010005 “Державне управління у сфері освіти” та 8.18010020 “Управління навчальним закладом”. Підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” зі спеціальностей, які відносяться до управління у сфері освіти в Україні сьогодні здійснюється у багатьох провідних ВНЗ. Основним ВНЗ у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є Національна академія державного управління при Президенті України та її регіональні інститути.

Програми магістерської підготовки, які пропонує НАДУ та її регіональні інститути розраховані на керівників вищих органів влади сфери освіти України, керівників навчальних закладів різних рівнів акредитації (в тому числі і керівного складу та викладачів ВНЗ), методистів заочних шкіл і відділень, наукових співробітників, керівників підрозділів у сфері освіти та виробничого навчання, інспекторів навчальних закладів, а також службовців в апаратах центральних та місцевих органів державної влади у галузі освіти.

Розроблення та введення і дію механізму професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ є перспективою подальших наукових досліджень у питанні державного управління розвитком вищої освіти в Україні.

#### **Література:**

1. *Байденко В. И.* Болонский процесс: проблемы, опыт, решения / В.И. Байденко. – М. : Исследоват. центр проблем кач-ва подг-ки спец-ов, 2006. – 111 с.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.
4. Закон України “Про вищу освіту” від 17.01.2002 р. N 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2984-14/page>.
5. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
6. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1067 від 09.11.2010 р. “Про введення в дію переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/>
7. *Огаренко В. М.* Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія / В. М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.; *Беляков С. А.* Лекції по економіке образования / С. А. Беляков. – М. : Изд-воГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
8. *Одінцова Г. С.* Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказ. до проведення практ. занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
9. Положення про підготовку магістрів державного управління (програми навчальних дисциплін для спеціальності 8.150000 “Державне управління”) / [укл. О. Амосов та ін.]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – Ч. 1. – 385 с.
10. Психология и педагогика : учеб. пособие / под ред. А. А. Бодалева, В. И. Жукова, Л. Г. Лаптева, В. А. Сластинина. – М. : Изд-во Института психотерапии, 2002. – 585 с.

*Надійшла до редколегії 27.04.2015 р.*

## **УДК 35.084.91**

***А. В. Захуцький,***

*здобувач кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, м. Харків*

### **СУТНІСТЬ ТА МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*У статті вперше в галузі науки “Державне управління” охарактеризовано систему категорій, що визначають кадровий потенціал Служби безпеки України, з’ясовано сутність цього явища та сформульовано авторське його поняття, а також обґрунтовано доцільність застосування системного та комплексного підходів до механізму формування кадрового потенціалу Служби безпеки України.*

**Ключові слова:** Служба безпеки України, кадри, потенціал, механізм, системний підхід, комплексний підхід.

*A. V. Zahutsly,*

*Seeker of a PhD in Law and European Integration of KRI NAPA, Kharkiv*

## **ESSENCE AND MECHANISM OF FORMING HUMAN RESOURCE POTENTIAL OF SECURITY SERVICE OF UKRAINE**

*The paper, for the first time in the field of public administration, characterizes a system of categories that determine the human resource potential of the Security service of Ukraine, specifies the essence of the phenomenon, formulates the author's concept, and substantiates the expediency of applying the system and complex approaches to the mechanism of forming human resource potential of the Security service of Ukraine.*

**Key words:** Security Service of Ukraine, human resource, potential, mechanism, system approach, complex approach.

Суперечливий і складний характер трансформаційного періоду України передбачає серед першочергових реформ і програм, визначених Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, реформування правоохоронної сфери та сектору безпеки України [13]. Чільне місце в реалізації зазначених реформ належить Службі безпеки України – державному правоохоронному органу спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [12]. Одним із ключових чинників посилення ролі Служби безпеки України в системі правоохоронних органів та як складової сектору безпеки держави є формування та збереження високопрофесійного кадрового потенціалу, без якого професійна унікальність цієї спецслужби буде швидко втрачена. Очевидно, що цю проблему СБУ не вирішити лише механічними маніпуляціями з її кадровим складом. Тим більше, що останній, як свідчить аналіз нормативно-правових актів щодо процедури оформлення на роботу та військову службу в СБУ, на цей час є досить різномірним. Кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби.

Залишається складною і суперечливою проблема якісного професійного забезпечення управлінських структур. Через суб'єктивні чинники кадрова робота і кадрові процеси залишаються слабо прогнозованими та неефективними. Така кадрова діяльність в умовах постійних структурних перебудов держави, як правило, приводить до втрати професіоналізму, відтоку кращих кадрів, веде до деморалізації персоналу, зниженню довіри до свого соціального оточення і, врешті-решт, позначається на якості і ефективності Служби безпеки України.

Ці та інші обставини обумовлюють актуальність і практичну значущість дослідження сутності та механізму формування кадрового потенціалу Служби безпеки України як найважливішого стратегічного чинника, що визначає її успіх на етапі “впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі” [13].

Теоретичні та методологічні підходи до дослідження кадрового потенціалу розроблені у політології, економіці, психології, соціології, правознавстві, філософії, тощо.

З політологічної точки зору кадровий потенціал розглядається, насамперед, у контексті отримання політичними керівниками як можна більшу ступінь контролю за призначенням на ключові посади у владних структурах “своїх людей”, що, у

свою чергу, повинно забезпечити більшу лояльність з боку державних службовців [7; 19, с. 74]. Великий внесок у дослідження проблем кадрового потенціалу зробили праці у сфері економіки та менеджменту персоналу. Так, аналіз останніх публікацій з даного питання показав, що однією з основних теоретичних проблем є проблема формування понятійного апарату: економічна категорія “кадровий потенціал” або визначається однаково як трудовий потенціал, “або кадровий приймається як складова трудового потенціалу, причому їх сутність розглядається як ресурси, сукупність працівників, можливості, здатності, компетенції та інше” [1, с. 284–285]. Під психологічним (соціально-психологічної) кутом зору кадровий потенціал аналізується з позиції з’єднання (сполучення) людини з посадою, професійною діяльністю [5, с. 16]. Соціологічний підхід до вивчення кадрового потенціалу в системі державної влади вимагає його розгляду в співвідношенні з політичним устроєм, соціальною структурою суспільства, способом виробництва матеріальних і духовних благ, з урахуванням суспільних відносин тощо [18]

Важливе місце посідають праці науковців, які займалися розробкою проблем формування кадрового потенціалу з позиції науки державного управління. Серед дослідників цієї проблеми слід виділити В. Авер’янова, Г. Атаманчука, О. Воронька, Л. Гогіну, Н. Гончарук, Д. Дзвінчука, С. Дубенко, Р. Ільєсова, О. Іщенко, В. Князева, В. Лугового, А. Ліпенцева, В. Майбороду, В. Малиновського, П. Назимка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, Г. Опонасюк, Н. Протасову, Ю. Розенбаума, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, О. Турчинова, А. Чемериса, В. Чмигу, В. Яцубу, В. Яцюка та ін. Зокрема, О. І. Пархоменко-Куцевіл пропонує нову управлінську парадигму кадрового потенціалу, яка базується на теорії кадрового потенціалу, гуманістичному підході до державних службовців і кадрового менеджменту “людського капіталу” [10, с. 11].

Отже, відзначаючи широкий спектр досліджень з питань кадрового потенціалу, слід звернути увагу на відсутність робіт, які спеціально розкривають сутність і механізм формування кадрового потенціалу Служби безпеки України. Недостатня теоретична розробленість досліджуваної проблеми, складність і суперечність її розв’язання на практиці послужили для автора підставою для вибору мети даного дослідження.

Мета статті – розкрити на основі міждисциплінарних досягнень сутність кадрового потенціалу Служби безпеки України для вироблення сучасного наукового підходу до механізму його формування.

При дослідженні соціальних проблем спочатку необхідно знайти початкове понятійне джерело і методологію наукового пошуку, які будуть спрямовувати дослідження. В даній роботі як початкове поняття, що відображає предмет дослідження, ми використовуємо поняття “кадри Служби безпеки України” і “потенціал”.

Під “кадрами” зазвичай розуміють когорту кваліфікованих працівників, які пройшли попередню професійну підготовку і володіють спеціальними знаннями, трудовими навиками або досвідом роботи у вибраній сфері діяльності. Слід відзначити, що вчені дотепер використовують різні поняття для трактування терміну “кадри”: “робоча сила”, “трудові ресурси”, “людські ресурси”, “трудоий потенціал”, “людський потенціал”, “персонал” та ін. Загальною основою категорій виступає

поняття “робоча сила”. За визначенням К. Маркса та доповненням А. Маршалла, робоча сила є сукупність фізичних, розумових та моральних сил людини, яка використовує їх у виробництві суспільних благ. Для аналізу сучасних процесів у сфері праці дане формулювання недостатнє, оскільки ключовим є врахування місця праці в житті суспільства та людини: вона є основним джерелом, що створює суспільні блага. Головними суб’єктами, “носіями” праці є трудові ресурси. Поняття “трудова ресурси” було вперше введено академіком С. Г. Струмлініним у 1922 р. і вважалося планово-обліковою категорією, що характеризує частину населення, яка знаходиться в працездатному віці та здатна до трудової діяльності. При такому підході трудові ресурси є пасивними об’єктами управління, що не проявляють творчості, ініціативи, мотивів, інтересів і ін. Це обумовлює те, що в економічно розвинених країнах термін “трудова ресурси” не вживається, а замінюється більш широким поняттям “людські ресурси”, яке включає всю сукупність людей з їх фізичними і розумовими здібностями та відповідним трудовим потенціалом. Тобто працівник, його здатності розглядаються як величина, що постійно розвивається, оновлюється відповідно до вимог організації. Під поняттям “трудова потенціал”, яке з’явилося в сучасному управлінні услід попереднім категоріям, розуміється цілісний вираз сукупних можливостей працівника, колективу для вирішення нових стратегічних завдань організації [8, с. 13].

Останнім часом у сучасній науковій літературі та суспільній практиці активно використовується також поняття “людський потенціал” як “міра втілених у людині природних здібностей, таланту, рівня освіти, кваліфікації та їх здатності приносити доход”. Світовий банк у це поняття включає ще й стан здоров’я індивіда та якість його харчування, а ООН – професійний досвід, фізичний стан, здатність до виживання, тобто те, що впливає на продуктивність і самозабезпеченість людини. Людський потенціал тісно пов’язаний з категоріями “людські ресурси”, “людський капітал”, “інтелектуальний потенціал”, “людський інтелектуальний потенціал” (людський капітал творчої людини, духовно-інформаційний потенціал, соціальний капітал), що є його складовими і визначають зміст. З 60-х рр. ХХ ст. стало активно використовуватися поняття “людський чинник”. Дане поняття характеризує різноманіття якостей суб’єкта (працівника), що виявляються в процесі його трудової діяльності і забезпечують розвиток організації та суспільства в цілому. Порівняно з попередніми поняттями воно більш сучасне. Останніми роками все частіше використовуються поняття “персонал” – весь особовий склад працівників, включаючи постійних і тимчасових, які перебувають з організацією як юридичною особою у відносинах, що регулюються договором про найм. В управлінській науці персонал характеризується як соціально-економічна категорія, що виражає соціальну спільність працівників конкретної організації. У цьому понятті приховано акцентована увага на ролі особистості в соціально-економічній системі. У зарубіжній практиці термін “персонал” використовується по відношенню до невеликих організаційних структур (не більше 100 осіб).

Усе це вказує на декілька способів концептуалізації поняття “кадри”. Так, О. Гладишев, В. Іванов, В. Патрушев вказують на чотири основні концепції кадрів: 1) як трудові ресурси (замість людини тут розглядається лише її функція. Праця – жива робоча сила, що вимірюється робочим часом і зарплатою. Ця концепція знайшла своє віддзеркалення в тейлоризмі і марксисті); 2) як персонал (людина

розглядається через формальну роль – посаду. Ця концепція знайшла віддзеркалення в теоріях раціональної бюрократії, управлінні, в теорії організації, де управління персоналом здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції); 3) як невідновлюваний ресурс (людина розглядається як елемент соціальної організації в єдності трьох основних компонентів (трудової функції, соціальних відносин, стану працівника)); 4) як умова існування організацій (тут людина – головний суб'єкт організації і особливий об'єкт управління, який не може розглядатися у якості ресурсу. Відповідно до цієї концепції стратегія і структура організації будуються, виходячи з бажань і здібностей людини. Основоположниками даної концепції вважаються японці К. Мацусита, А. Морита. В інших країнах ця концепція співзвучна з концепцією всебічного розвитку особистості) [4, с. 256; 14].

Сьогодні зустрічаються й інші уявлення про кадри, серед яких доцільно, на наш погляд, виділити авторську концепцію кадрів проф. О. Хохлова. У його монографії пропонується розуміння кадрів як соціальної субстанції суб'єкта влади. Кадри як постійна частина персоналу організації, що здійснює її основні функції, втілюють цю організацію, визначають її якості. У свою чергу організація накладає на кадри свій відбиток через механізм вимог, що пред'являються до них. Ця концепція доповнює пануючі в науковій літературі уявлення про кадри як про ресурс, персонал, капітал і т.п. [18].

Отже, матеріали дослідження свідчать про те, що кадри характеризуються різними концептуальними визначеннями. Специфіка статусу Служби безпеки України та особливості її діяльності [12], спрямовують на виділення наступних ознак поняття “кадри Служби безпеки України”: постійна, штатна частина персоналу (кістяк); кваліфіковані працівники з відповідною освітою та професійним досвідом, які направлені на кар'єру; повністю дієздатні та фізично придатні особи; духовно та культурно збагачені особистості; безпосередні виконуючі основних функцій цього державного органу; службова спрямованість діяльності на обслуговування інтересів громадян, держави, суспільства, тощо.

Тепер звернемося до поняття “потенціал” у широкому сенсі. В енциклопедичних і словникових тлумаченнях “потенціал” (від лат. *potentia* – сила) – “засоби, запаси, джерела, наявні та які можуть бути мобілізовані, приведені у дію, використані для досягнення визначеної мети, здійснення плану, вирішення якого-небудь завдання; можливості окремих осіб, суспільства, держави в певній сфері” [2, с. 428]; “потенціал – 2. Сукупність усіх засобів, можливостей, продуктивних сил і т. ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, сфері // Запас чого-небудь; резерв // Приховані здатності; сила для якої-небудь діяльності, що можуть виявитися при певних умовах” [3, с. 902]. Як бачимо, “потенціал” найчастіше має співвідношення з категоріями “засоби”, “запаси”, “можливості”, “здатності”. Вивчення змісту понять “засоби” та “запаси” засвідчує, що їх, як правило, застосовують в економічній сфері [6]. Вважаємо, що наше дослідження більш тісно пов'язано з поняттями “можливість” і “здатність”. Тож спробуємо через їх коротку характеристику відтворити істотні ознаки кадрового потенціалу Служби безпеки України.

Термін “можливість” має таке визначення: “1. Здійсненність, допустимість чого-небудь (звичайно за певних умов). 2. Наявність умов, сприятливих для чого-

небудь, обставин, які допомагають чомусь. 3. тільки мн. Внутрішні сили, ресурси, здатності [15]. Як філософська категорія, можливість – зумовлена певною закономірністю об'єктивна тенденція виникнення явища, його потенціальне буття. Розрізняють можливості формальні й реальні, абстрактні й конкретні. Можливість, для реалізації якої є всі достатні умови, перетворюється на дійсність. Перетворення можливості на дійсність опосередковується свідомим вибором і діяльністю людей. Люди можуть не тільки свідомо нейтралізувати небажані й реалізувати бажані об'єктивні можливості, а й цілеспрямовано створювати нові можливості. [17]. З наведеного підкреслимо, що Служба безпеки України має справу з певним спектром можливостей, які створюються кадрами. Проте тільки за наявності найбільш сприятливих внутрішніх і зовнішніх умов стає ймовірним перетворення можливостей кадрів в дійсність, яка у вузькому сенсі і є реалізацією існуючих потенцій кадрів. У цьому сенсі формування кадрового потенціалу Служби безпеки України – це розкриття можливостей кадрів, їх реалізація, створення нових можливостей особистості співробітника та їх втілення в практику цієї спецслужби.

У довідкових виданнях наводиться декілька значень поняття “здатність”: природне обдарування, схильність до засвоєння чогось, до заняття чимсь; можливість вміння щось робити; стан, якість, властивість, що надає можливість здійснювати ті чи інші дії, виконувати ту або іншу роботу (за Єфремовою). За Ожиговим, здатність – можливість здійснювати якісь дії; природна обдарованість, талановитість; уміння виробляти якісь дії. У словнику Ушакова: 1. переважно мн. Природне дарування, схильність до засвоєння чого-небудь, до занять чим-небудь; 2. можливість, вміння щось робити; // можливість, вміння пережити та діяти в тій або іншій області психічного життя, притаманна живій істоті (псих.). Душевні здатності (воля, почуття, пам'ять і т.п.). 3. тільки од. якість, властивість, стан, що надає можливість виробляти ту або іншу дію, виконувати ту або іншу роботу [9].

Філософія надає таке визначення “здатності”: будь-яке вміння, можливість, сила або талант людини діяти або страждати. Здатність може бути вродженою або набутою, прихованою або активною. Тема “здатності” зачіпається головним чином у двох розділах філософії: в антропології, при аналізі змінної з часом природи або сутності людини, і в етиці, коли міркування про те, в чому полягає обов'язок людини, пов'язується з питанням про його здатності реалізувати дію, що вимагає виконання [16]. Загальна природа здатностей дотепер залишається предметом гострих дискусій. Проте в контексті визначення сутності кадрового потенціалу Служби безпеки України ми будемо говорити про здатності як потенційні можливості набуття загальних принципів знання і здійснення конкретних видів діяльності. При такому тлумаченні для формування кадрового потенціалу СБУ важливо використовувати Національну рамку кваліфікацій, відповідно до якої у значенні “здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості” виступає термін “компетентність/компетентності” [11].

Отже, аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо визначення поняття “кадровий потенціал Служби безпеки України”, показує, що в наш час не існує єдиного підходу до його розуміння. Тому ми звернулись до різних категорій, які відображають це поняття та які є в державно-управлінській, філософській, економічній, іншій науковій літературі та словниках. Систематизація



поглядів учених на ідентифікацію досліджуваного поняття дає змогу виділити спільні риси наведених змістовних трактувань категорії: утвердження культу Людини, як головної цінності, як міри всіх речей; орієнтація на потенціал особи; спрямованість на створення умов для реалізації існуючих потенцій особистості.

Проте кадровий потенціал Служби безпеки України репрезентує і представляє функції держави, її цілі, здатність інтегрувати (і дезінтегрувати) соціальний порядок, підтримувати позитивні зразки життєдіяльності в суспільстві. Функція репрезентації направлена на формування суб'єктивної системи відносин, оцінок і критеріїв, інтегрованого уявлення про свої якості/можливостях як актуального (діючого) суб'єкта. Презентація забезпечує кадровому потенціалу Служби безпеки України демонстрацію іміджу службової діяльності в реальних умовах. У зв'язку з цим, особливий характер Служби безпеки України також накладатиме на кадровий потенціал певні специфічні риси. До них можна віднести: тісний взаємозв'язок кадрового потенціалу служби й кадрового потенціалу співробітників (зокрема, якість СБУ залежить від якості її кадрів); обов'язковість дотримання нормативних і кваліфікаційних вимог до співробітника, що випливають з характеру завдань СБУ та вимог діючого законодавства; формальна визначеність можливостей кадрів, їх реалізації, що виражається через періодичні перевірки результатів кар'єрного зростання, їх документальне засвідчення; особливі технології мотивації й стимулювання кадрового потенціалу тощо.

Спираючись на викладені типологічні характеристики, які властиві тільки кадровому потенціалу Служби безпеки України в цілому, а не окремим його структурним одиницям, з точки зору державного управління можна визначити це поняття як комплекс якостей/можливостей співробітників штатного складу служби, що дають їм змогу за достатніх умов безпосередньо виконувати основні функції державного правоохоронного органу спеціального призначення з метою обслуговування державних інтересів в секторі безпеки України. По суті, ми звертаємося до суб'єктивного чинника, але не в його індивідуально-особистісному прояві, а немов беремо його цілісно-узагальненим, що сформувався в єдиний комплекс якостей/можливостей. Індивідуально-особистісний потенціал співробітників інтегрується в колективну управлінську сукупність, що характеризується цілісністю, системними властивостями. Таке розуміння обумовлює продовження продуктивного вивчення цього явища та механізму його формування на основі системного та комплексного підходів.

Дослідження різних наукових фактів щодо кадрового потенціалу Служби безпеки України дозволяє виділити типові властивості цього поняття, охарактеризувати міру їх використання при визначенні сутності цього явища. Особливу роль тут відіграє розуміння кадрового потенціалу Служби безпеки України як системотворчої цінності даного державного органу. Іншими словами, розгляд Служби безпеки України в контексті професійної діяльності сприяє сприйняттю кадрового потенціалу як результату взаємодії певних обставин (умов) та суб'єктивних детермінант (якостей/можливостей співробітника як людини та професіонала).

Предметом перспективи подальших розвідок у даному напрямку є дослідження методології системного та комплексного підходів, визначених у статті як основи формування механізму кадрового потенціалу Служби безпеки України.

**Література:**

1. Бачевський Б. Е. Потенціал і розвиток підприємства : навч. посіб. / Б. Е. Бачевський, І. В. Заблудська, О. О. Решетняк. – К. : Центр учбової літератури. – 2009. – 400 с.
2. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 3-е. – М. : “Советская Энциклопедия”, 1975. – Т. 20: Плата-Проб., 1975. – 608 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
4. Гладышев А. Г. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев ; Акад наук социал. технологий и мест. самоуправления. Отд-ние РАЕН “Инноватика социал. упр.”. Моск. гос. социал. ун-т, Акад. социал. упр. – М. : Муницип. мир, 2003. – 284 с. – (Энцикл. упр. знаний. Муницип. Наука.).
5. Дафт Р. Организации. Учебник для психологов и экономистов / Ричард Дафт. – СПб. : прайм-еврознак, 2003. – 480 с.
6. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005-2006. – Т 1: А Н. – 1184 с.
7. Жиро Т. Політологія / Томаш Жиро ; пер. з польск. – Х. : Гуманитарный Центр, 2006. – 428 с.
8. Ким М. Н. Трудовой потенциал: формирование, использование, управление : учеб. пособие / Матвей Николаевич Ким. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2003. – 250 с.
9. Общий толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [HTTP://TOLKSLOVAR.RU/S11013.HTML](http://TOLKSLOVAR.RU/S11013.HTML)
10. Пархоменко-Куцевіл О. І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.03 // НАДУ при Президентіві України. – К., 2005. – 20 с.
11. Про затвердження національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%d0%bf>.
12. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
13. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
14. Региональная экономика и управление : учеб. пособие / под. ред. Е. Г. Коваленко. – СПб. : Питер, 2005. – 288 с.
15. Словник української мови / І. К. Білодід та ін. : [в 11 т.]. – К. : Наукова думка, 1970-1980 рр. – Т. 4. – 1973.
16. Философия : энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. – М. : Гардарики, 2004. – 1072 с.
17. Філософія : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Осічнюка. – К. : Атіка, 2003. – 454 с.
18. Хохлов А. А. Кадровые процессы в системе государственной власти: (социологический анализ) : монография / Александр Александрович Хохлов. – М. : МПСИ, 2000. – 272 с.
19. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : учеб. для вузов / Феликс Шамхалов. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика””, 2003. – 518 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 351:35.088.6(438)**

**І. В. Поліщук,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ*

## **МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПОЛЬЩІ**

*Зроблено аналіз модернізаційних процесів, пов'язаних з професіоналізацією державної служби в Польщі в історичній ретроспективі. Виділено ключові принципи розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі в контексті їх використання для модернізації державної служби в Україні.*

**Ключові слова:** професійний потенціал; професійне навчання; державна служба; розвиток професійного потенціалу.

**I. V. Polishchuk,**

*Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department, NADU, Kyiv*

## **THE MECHANISMS OF PROFESSIONAL POTENTIAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN POLAND**

*The analysis of modernization processes connected to the professionalization of civil service in Poland through history has been done. Key principles for the professional potential development of civil servants in Poland have been designated within the framework of their implementation for the modernization of civil service in Ukraine.*

**Key words:** professional potential; vocational training; civil service; professional potential development.

Новий етап цивілізаційного розвитку передбачає нові підходи до організації діяльності, в якій людина займає центральне місце і є передумовою ефективного функціонування будь-якої системи. Тому система державної служби також має враховувати вищевказану тенденцію та приділяти особливу увагу розвитку професійного потенціалу, професійному розвитку та професійному навчанню державних службовців. Дане питання є особливо актуальним для України, адже країна зараз у пошуку оптимальної організації державної служби, і для віднайдення власного шляху необхідно ґрунтовно проаналізувати наявний світовий досвід. Польща у свій час також зрозуміла важливість реформування системи державної служби та необхідність розвитку професійного потенціалу державних службовців і є важливим прикладом для України, який є ментально їй близьким.

Серед вітчизняних дослідників, які вивчали механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні, значну увагу поняттю професійного потенціалу приділяли К. Баранцева, П. Василенко, В. Лапшина, І. Маноха, В. Міляєва, І. Мурашко, Н. Нижник, І. Нинюк, Л. Пашко, І. Сурай, І. Утюж. Основні принципи професійного розвитку особистості у своїх дослідженнях розкривали такі вітчизняні дослідники, як Б. Федоришин, В. Моляко, Є. Мілерян, П. Перепелиця, Г. Балл, К. Платонов, К. Гуревич. Особливостям професійного

розвитку свої наукові праці присвячували такі зарубіжні вчені, як Д. Супер, Д. Міллер, Л. Бандура, Й. Лінгарт, С. Балей, К. Чарнецькі.

Психологічні особливості професіоналізації керівних кадрів розглядалися такими зарубіжними науковцями, як Б. Ананьєв, Г. Балл, Л. Виготський, В. Давидов, Д. Ельконін, А. Матюшкін, В. Мясіщев, Б. Теплов, Е. Еріксон, О. Маслоу, М. Міддлтон.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному аналізі механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі з метою застосування їх основних принципів в системі державного управління в Україні.

Державна служба Польщі має свої історичні традиції. Перший Закон про державну службу був прийнятий 17 лютого 1922 р., який було замінено Трудовим кодексом і Законом про Співробітників Державної канцелярії у радянські часи. Після того, як комуністична партія вже втратила свої позиції в Польщі, з'явилась необхідність у створенні неупередженої державної служби [5].

Польща була першою серед країн центральної та східної Європи, що увійшла в перехідний період після вільних парламентських виборів 1989 р. Це означає, що Польща мала вирішити проблеми, пов'язані з оновленням державного апарату, що до того був лише формальною інституцією, яка тільки виконувала рішення адміністрації комуністичної партії.

Одним з перших кроків, які Польща втілила для модернізації державного апарату, було рішення провести реформу державного управління. По-перше, було призначено повноважного представника уряду з реформування державного управління, але, найголовніше, була імплементована реформа зі створенням першого закону про самоврядування в 1990 р.

Після того як в 1989 р. в Польщі закінчився етап правління комуністичної партії, 1991 р. з'явилась Національна школа державного управління, а у 1996 р. – перший Акт державної служби. У 1997 р. була прийнята нова Конституція, де у ст. 153 вказано: “Для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах державного управління повинен діяти корпус державної служби з метою забезпечення професійного, старанного, неупередженого і політично нейтрального виконання зобов'язань держави” [6].

Конституція Польщі також визначає право на вступ на державну службу, яке мають всі громадяни та вказує, що прем'єр-міністр відповідає за працівників, які працюють в урядовій адміністрації [6].

Після 1998 р. система державної служби передбачала більш адаптивну стратегію до норм Європейського Союзу у таких питаннях: мотивація та оцінювання, розвиток, відкритість кадрового відбору. У 2005 р. було введено в дію Акт про державну службу, який передбачав зменшення кількості державних службовців. Управлінські посади були виключені з державної служби з метою залучення професіоналів з різних сфер на ці посади [5].

Державна служба включає в себе працівників, які підпорядковуються Прем'єр-міністру (тобто, центральна адміністрація і воєводства).

Можна визначити такі дві категорії державних службовців в Польщі:

– працівники державної служби, які виконують свої функції на основі трудового договору;

– державні службовці (призначені) [6].

Умови призначення державних службовців в Польщі:

- три або більше років роботи в Корпусі державної служби;
- диплом магістра;

– володіння, що найменше, однією з іноземних мов, що є робочими мовами у Європейському Союзі або однією з таких іноземних мов: арабська, білоруська, китайська, ісландська, японська, норвезька, російська, українська;

– виконання визначених процедур (перевірки знань і навичок) відбору на державну службу (проводиться Національною школою публічного адміністрування) [6].

Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі мають комплексний характер.

Для системності дослідження механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців в Польщі проаналізуємо вищевказані механізми згідно з критеріями професійного потенціалу:

- розвиток знань (загальні – про державну службу); спеціальні);
- розвиток практичних якостей (навички, вміння);
- розвиток особистісних якостей (ділові, емоційні, комунікаційні, творчі, ціннісно-моральні);
- розвиток психофізіологічних якостей (стан здоров'я, пам'ять, мислення).

Розвиток професійного потенціалу в галузі державного управління в Польщі характеризується такими ключовими принципами:

- розробка стратегічної політики управління кадровими ресурсами;
- інвестиції в людський розвиток через професійне навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;
- встановлення гнучкої системи управління людськими ресурсами, яка б відповідала вимогам кадрового добору, тренінгової системи та системи професійного розвитку, щоб вони могли легко адаптуватися до мінливих потреб державного управління, а особливо з огляду на нові концепції ролі держави;
- встановлення системи управління ефективністю діяльності державних службовців, що забезпечує комплекс мотивацій та винагород за підвищення ефективності роботи;
- покращення системи прийняття рішень з метою забезпечення повного набору навичок і можливостей для державних службовців [3].

Розвиток знань та практичних якостей державних службовців у Польщі відбувається через систему професійного навчання.

До початку системно-перетворюючих змін система професійного навчання державних службовців мала встановлені правові та організаційні основи, які в подальшому слугували відправним плацдармом для формування нової системи професійного навчання державних службовців в Польщі. У 1980 р. було прийнято низку законів, які визначали загальну організаційну структуру для підготовки співробітників державних адміністрацій, серед яких найбільш важливими є: Закон від 16 вересня 1982 р., який стосувався державних службовців, що працювали в державних адміністраціях, а також постанова уряду від 8 листопада 1982 р. про адміністративне навчання та оцінку продуктивності роботи державних службовців.

Взяті разом, ці закони і кілька постанов міністерств визначали систему навчання державних службовців Польщі, що складалася з:

– адміністративного навчання: програма навчання на 12 місяців для діючих державних службовців, що була спрямована на надання новим працівникам галузі державного управління теоретичних і практичних навичок, незамінних при виконанні їх службових обов'язків;

– навчальних програм: державний службовець міг бути відправлений до середньої школи чи університету для завершення своєї освіти. Це часто залежало від оцінки діяльності державного службовця та було ініційовано керівником співробітника;

– тренінгових програм: післядипломне навчання, довгострокові та короткотермінові курси (загальні чи професійні), семінари, конференції та політичні тренінги [4].

На перший погляд здавалося, що система була логічною та завершеною, і що навчання тисяч державних службовців щорічно згідно з програмами безлічі тренінгів спричинило позитивні результати, але в реальності, як зазначив прем'єр-міністр в Раді з підвищення кваліфікації державних службовців (СІТРА) в 1993 р., ні принципи професійної освіти, ні їх реалізація не співвідносилися з існуючими на той час вимогами як самих органів державної влади, так і державних службовців. Навчання було декларативним, дуже формальним, наповненим бажаними результатами, а не реальними, і дуже ідеологічним, що виявилось неефективним для підвищення ефективності державного управління. Після приходу першого некомуністичного уряду в 1989 р., професійне навчання було одним з перших питань, яке постало на початковому етапі реформи державного управління. Необхідність підготовки кадрів для потреб мульти-партійного державного апарату в новій країні, суверенній та з ринковою економікою, отримала найвищу пріоритетність [4].

Національна школа публічного адміністрування.

У ситуації, схожій в певних моментах із соціальним кліматом Франції 1945 р., в Польщі було створено Національну школу публічного адміністрування в 1990 році. Її цілі були подібними до цілей, що призвели до створення у Франції *Ecole Nationale d'Administration (ENA)*: запропонувати дворічну програму підготовки молодих, позапартійних фахівців, які готові будуть зайняти управлінські або навіть керівні посади в державному управлінні.

Школа публічного адміністрування Польщі заснована в 1991 р. як державна організація, яка фінансується з бюджету Ради міністрів. Статут школи передбачає автономію, а також тісний зв'язок з інститутами державного управління.

Навчальна програма заснована на концепції, розробленій у 1990-1991 рр. Вона постійно розвивається і змінюється відповідно до потреб державного управління. Навчання ґрунтується на використанні активних методів навчання (воркшопів і семінарів) замість простих лекцій та передбачає вивчення таких дисциплін: економіка (16 %), державне фінансування (13 %), менеджмент (14 %), державна політика (12 %), прикладні соціальні науки (8 %), державне право (23 %), міжнародне право (14 %) [4].

Серед навчальних дисциплін, обов'язкових для майбутніх державних службовців у Польщі: основна юридична термінологія, основи системи

державного управління в Польщі, адміністративне право, фінансове право, цивільне право, трудове законодавство, економічне право, економіка, організація державної економічної системи, звітність, статистика, ділове мовлення, обробка даних, організація роботи інституції, соціологія, іноземна мова, етика [4].

Випускники Національної школи публічного адміністрування автоматично набувають статусу державного службовця.

Важливим питанням для проведення професійного навчання державних службовців є обов'язкова компетентність викладачів, яким необхідно мати такі навички:

- оцінка навчальних потреб для кожної інституції;
- розробка та впровадження власних тренінгових програм;
- планування та координація тренінгів;
- укладання контрактів на проведення тренінгів [4].

Таким чином, цілі реформування системи професійного навчання Польщі включали:

- короткострокові цілі:
  - навчання з метою досягнення відповідності викликам, які виникли у результаті змін в економічному та соціальному середовищі управління, впровадження нових законів та статутів (державні закупівлі, фінансовий менеджмент);
  - навчання з метою підвищення продуктивності роботи співробітників галузі державного управління шляхом надання їм загальних навичок, таких як іноземні мови, комп'ютерна грамотність тощо;
- довгострокові цілі:
  - підготовка державних службовців до процесу європейської інтеграції;
  - підготовка до впровадження Закону про державну службу;
  - підвищення рівня раціоналізації у роботі державного службовця;
  - підвищення ефективності функціонування державного управління;
  - підвищення економічної ефективності функціонування державного управління;
  - розвиток навичок менеджера серед керівних кадрів [4].

Отже, здебільшого цілі реформування системи професійного навчання охоплювали перших два критерії професійного потенціалу, які були наведені нами вище – розвиток знань та практичних якостей. Для розвитку особистісних якостей передбачався розвиток менеджерської компетентності.

Законодавча база професійного навчання державних службовців у Польщі:

- Закон про державну службу;
- Положення Прем'єр-міністра про підготовку фахівців у галузі державної служби;
- Акт про Національну школу публічного адміністрування.

Фінансування професійного навчання державних службовців відбувається за рахунок:

- бюджетів окремих офісів (фінансування загальних тренінгів та тренінгів за програмами індивідуального професійного розвитку державних службовців, а також спеціалізованих тренінгів);

– бюджетний резерв виділяється на тренінги для членів Корпусу державної служби (для централізованого професійного навчання) [6].

Також кошти виділяються з державного бюджету, зокрема з програм Європейського Союзу. Загальна сума на навчання, яке фінансується Європейським Союзом, у 2007 – 2015 рр. перевищила 80 млн злотих (близько 10 млн злотих на рік) [6].

Державні службовці проходять професійне навчання безкоштовно, але в окремих випадках можуть залучати власні кошти для участі у тренінгах, які не були передбачені для державних службовців.

Безпосередній начальник державного службовця долучається до розвитку його професійного потенціалу шляхом визначення необхідного навчання, яке має пройти державний службовець.

Польща організує професійне навчання для державних службовців орієнтуючись на такі предмети: прозорість державного управління, європейські мови, нормативно-правова база ЄС.

Система професійного навчання Польщі складається з таких компонентів:

– централізоване професійне навчання – розробляється на тому рівні, на якому воно організовується (встановлюється щорічно головою державної служби) та для цільової групи державних службовців; воно використовується для надання знань та поліпшення навичок, які відзначені серед пріоритетних для державних службовців; зокрема, цілі навчання є такими:

а) навчання навичкам роботи в команді,

б) координація діяльності на робочому місці та в рамках всієї інституції,

в) поширення стандартів роботи інституції. Навчання спеціально орієнтовано на керівні посади, на управлінців середнього рівня, координаторів та незалежних фахівців [5].

При розробці плану централізованого професійного навчання визначаються напрями професійної підготовки, типи тренінгів та рекомендації для організаторів професійного навчання державних службовців Польщі:

– загальне професійне навчання; його метою є підвищення рівня знань і вмінь державних службовців необхідних для того, щоб вони правильно виконувати свої завдання; дане навчання охоплює теми, загальні для державного управління, з особливим акцентом на інформаційних технологіях, іноземних мовах, адміністративному праві, забезпеченні державних закупівель, загальних питаннях європейської інтеграції, захисту конфіденційної інформації і персональних даних, стандартів, що лежать в основі ефективної роботи організації і на порядку належного надання послуг громадянам;

– професійне навчання згідно з індивідуальною програмою професійного розвитку державного службовця, яке є доступним через участь державних службовців Польщі у централізованих, загальних та спеціалізованих тренінгах;

– школа стратегічного управління для генеральних директорів – спеціалізовані курси, які ставлять за мету розширення знань та вмінь учасників такого типу навчання та обмін їх досвідом;

– спеціалізоване професійне навчання, допомагає розширити та оновити знання та навички державних службовців у галузях, які відповідають їх службовим



обов'язкам; цільовими слухачами є, зокрема, члени корпусу державної служби, які працюють на посадах спеціалістів [5].

Крім того, система забезпечує підготовчі курси, які спрямовані на надання всім новим державним службовцям рівних стартових можливостей і підготовку їх до того, щоб зайняти певну посаду в конкретній інституції.

Загальні цілі професійного навчання, спільні для всієї державної служби, включають:

- покращення якості надання послуг,
- служіння тим, хто отримав владу, в якості неупередженого експерта,
- ефективне функціонування державної служби в контексті Європейського вектору управління (вирішення питань, що виникають у зв'язку з тим, що Польща є членом ЄС),
- ефективне управління адміністрацією для досягнення вищевказаних цілей і нагляд за впровадженням рішень, затверджених урядом [5].

Для покращення якості державної служби, а також для пристосування до стандартів ЄС, такі потреби в професійному навчанні, а отже і пріоритети розвитку професійного потенціалу вийшли на перше місце в Польщі:

- гарні знання іноземних мов;
- навички відкритого спілкування та роботи з інформацією в електронному форматі;
- командна робота в державній службі;
- навички роботи в мережі Інтернет;
- високий рівень професійної етики;
- гарні знання польського законодавства та законодавчої бази ЄС [5].

Державні службовці, які працюють на посадах вищого рівня, проходять тренінги з лідерства, прозорості державного управління, державних фінансів та здійснення державних закупівель, нормативно-правової бази ЄС, кадрового менеджменту та вивчення іноземних мов [2].

Розвиток особистісних якостей державних службовців в Польщі втілюється через етичний кодекс та розвиток лідерських якостей.

Польський етичний кодекс окреслює п'ять принципів:

- служіння народу;
- надійність;
- індивідуальний розвиток (навички, підвищення рівня індивідуального розвитку);
- неупередженість та політичний нейтралітет [1].

Згідно з польським баченням, основні компетенції, які мають бути притаманними гарному лідеру такі:

- долучення до процесу формування, безпосередня розробка та втілення принципів та цілей організації;
- критична оцінка інформації перед формуванням остаточних висновків;
- формулювання широкої стратегії за допомогою зрозумілих термінів для загалу;
- створення спільного розуміння того, що має бути досягнуто;

– розробка та передбачення шляхів втілення змін в навколишньому середовищі, яке рухається в швидкому темпі [2].

Розвиток психофізіологічних якостей слабко виражені в системі професійного навчання державних службовців в Польщі.

Отже, механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі передбачають впровадження розгалуженої системи професійного навчання, яка забезпечує широкоплановий розвиток знань, практичних та особистісних якостей, в той час як розвитку психофізіологічних якостей приділяється менше уваги. Основні характерні риси розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі такі:

- відхід від декларативності навчання та перехід до розгалуженої системи навчального процесу державних службовців;
- акцент на вивченні європейського права та мов ЄС;
- вивчення правових наук та менеджменту як основи професійного навчання державних службовців.

Для України є корисними такі елементи системи професійного навчання Польщі:

- викладачі мають розробляти власні програми професійного розвитку;
- навички роботи в команді є необхідними в системі професійного навчання Польщі;
- предметне навчання за галузями роботи державних службовців, окрім загального професійного навчання.

#### **Література:**

1. Civil Service Code of Ethics (Poland) (2003.04.05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html>.
2. Herma Kuperus, Anita Rode (2008). Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States [Електронний ресурс] / European Institute of Public Administration. – Режим доступу : [http://www.eupan.eu/files/repository/Study\\_on\\_Senior\\_Civil\\_Service2.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf).
3. MDGD – Civil Service Reform Paper. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001183.pdf>.
4. OECD (1997), “Country Profiles of Civil Service Training Systems”. [Електронний ресурс] / SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing. pp. 140-156. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
5. Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak (2005). The civil service training system in Poland. [Електронний ресурс] / Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak, University of Łódź. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023465.pdf>.
6. Звіт “Система підготовки державних службовців в Польщі”. [Електронний ресурс] / Роберт Собієх, експерт проекту Twinning “Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні”, член консультативної ради із соціологічних досліджень, Канцелярія Прем'єр-Міністра Польщі. – Режим доступу : <http://govuadocs.com.ua/docs/134/index-998285.html>.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

# СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**УДК 303.4:631.143**

**М. О. Григорова,**

*к.біол.н., докторант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ*

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СТВОРЕННЯМ, ВИПРОБУВАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ОРГАНІЗМІВ З НОВИМИ ВЛАСТИВОСТЯМИ: ДОСВІД КАНАДИ**

*Проаналізовано державний контроль Канади за впровадженням продуктів біотехнології та генно-інженерної діяльності для залучення досвіду у створенні системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні. Обґрунтовано, що для ефективного державного управління у цій сфері органам державної влади необхідно удосконалити систему виявлення і реєстрації генно-модифікованих організмів та посилити інтерес громадян до даних питань, що сприятиме повноцінному виконанню Україною ряду міжнародних зобов'язань.*

**Ключові слова:** державне управління, державний контроль, біолого-генетична безпека, генетично-модифіковані організми, сучасні біотехнології, структура біобезпеки Канади.

**М. О. Grygorova,**

*Doctoral Student of Public Administration and Local Self-Government Department, PhD in Biology, Dnipropetrovsk*

## **STATE CONTROL OVER THE CREATION, TESTING AND USE OF ORGANISMS WITH NEW PROPERTIES: THE CANADIAN EXPERIENCE**

*Canadian state control of introduction of products of biotechnology and genetic engineering to bring the experience to establish a system of public administration to ensure biological and genetic safety in Ukraine is analyzed. It was proved that for the efficient state management in this area state authorities need to improve the system for the identification and registration of genetically modified organisms and increase the interest of people to these issues, which will contribute to the full compliance of Ukraine with a number of international obligations.*

**Key words:** state management, state control, biological and genetic safety, genetically modified organisms, modern biotechnology, biosafety structure in Canada.

Одним з найактуальніших питань державного управління в Україні є створення ефективної системи національної безпеки. У свою чергу, невід'ємним

компонентом даної системи є біологічна та генетична безпека, якій нажалі останнім часом приділяється недостатньо уваги. Потреба у формуванні ґрунтового державного контролю в цій галузі викликана бурхливим розвитком біологічних та медичних досліджень наприкінці ХХ ст., який дав можливість широко використовувати досягнення генної інженерії та біотехнології в процесі виробництва сільськогосподарської продукції, харчовій та фармацевтичній промисловості завдяки генетично модифікованим рослинам, тваринам та мікроорганізмам, при застосуванні трансгенних організмів для зниження хімічних навантажень на навколишнє середовище, а також у медицині з метою генетичної терапії [1]. Одночасно все це викликає стурбованість у спеціалістів і громадськості, оскільки йдеться про неконтрольовані і непрогнозовані ризики впливу генетично змінених організмів на навколишнє середовище, на генетичну структуру людини, його біологічну та генетичну безпеку [1–5].

У зв'язку з цим у законодавстві різних країн закріплюються принципи державної політики, системи правових засобів, здатних запобігти появі зазначених негативних наслідків.

Україна, яка у 2002 р. приєдналась до Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття [6], також розробила певні законодавчі основи державного управління у цій галузі. Зокрема, у 2007 р. вступив в дію Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” [7]. Водночас ефективність та результативність діючої системи біолого-генетичної безпеки в Україні не свідчать, нажалі, про її досконалість. З огляду на це доцільним представляється вивчення та аналіз досвіду державного управління даною сферою розвитку у країнах, що характеризуються високим рівнем економіки та соціального благополуччя.

В останні роки завдяки генній інженерії були зроблені значні фундаментальні відкриття та реалізовані на практиці вражаючі наукові ідеї, що відкривають шляхи до вирішення багатьох проблем існування людства, зокрема, проблему продовольчого забезпечення. З точки зору світових перспектив більшість аналітиків передбачають сприятливе майбутнє для комерційного використання продуктів біотехнології та генної інженерії. Вони прогнозують, що в перспективі питома вага площ обробку трансгенних культур в світовій структурі посівів складе за окремими видами від 10 до 60 %. Крім того, трансгенні рослини, стійкі до шкідників та захворювань, допоможуть зменшити втрати врожаю та скоротити витрати на хімічні засоби захисту [8].

Однак починаючи з 1996 р. у засобах масової інформації, а також у науковій літературі з'являються тривожні публікації про можливі ризики створення та використання генетично модифікованих організмів. Харчова та екологічна безпека кожної нової генно-модифікованої рослини і продуктів на її основі привертають увагу з боку науковців та громадськості.

Питання щодо можливих ризиків використання ГМО у своїх роботах підіймали науковці різних країн світу: Р. МакКі, М. Джованетті, Дж. Месон, В. Кузнецов, О. Кулікова, А. Єрмішин, та ін.

Британський дослідник Р. МакКі виділяє такі ризики неконтрольованого використання генетично модифікованої (ГМ) продукції [2]: загроза

перезапилення біологічно чистих сортів модифікованими та неконтрольоване використання таких культур в їжу; ризик неконтрольованого потрапляння харчових вакцин до організму вагітних жінок з непередбачуваними результатами; розповсюдження вакцин та біологічно активних речовин, які виділяються за природних умов з рослинних залишків через ґрунтові та поверхневі води. М. Джованетті наголошує на появі великої кількості розроблених біотехнологічними корпораціями сортів рису та кукурудзи, що несуть біологічно активні речовини, у тому числі вакцини, гормони росту, фактори зсідання крові, людські антитіла, контрацептивні білки та речовини, що знижують імунітет або викликають викидні [3].

У свою чергу Дж. Месон вважає, що недосконалість методів визначення ризиків використання генетично модифікованих організмів через слабку наукову базу екологічних, медико-біологічних та токсикологічних оцінок пост-ефектів широкого розповсюдження трансгенних культур не дозволяє довести як повну безпечність виробництва та використання генетично модифікованої продукції так і передбачити можливі негативні наслідки їх вживання [4].

В. Кузнецов та О. Куліков досліджуючи фундаментальні основи існування біологічних ризиків при зрощуванні та використанні ГМО; харчові ризики від вживання продуктів отриманих з ГМО; екологічні та агротехнічні ризики, зазначають необхідність ефективного законодавчого регулювання потоків ГМО та продуктів їхньої переробки [9].

А. Єрмішин і С. Доромашко докладно описують проблеми біобезпеки, пов'язані з широкомасштабним використанням генетично змінених рослин в сільському господарстві, а також звертають увагу на необхідність створення національної та міжнародної системи біобезпеки, які будуть враховувати накопичений в цій сфері досвід різних країн [5].

Роль держави у забезпеченні контролю за генно-інженерною діяльністю також неодноразово обговорювалась у наукових публікаціях. О. Бондар у своїй статті, що присвячена аналізу державного контролю за обігом ГМО в Україні наголошує на ряді неврегульованих питань в досліджуваній сфері [10]. Н. Малиш, що розглядає проблему ГМО в системі продовольчої безпеки, також зазначає необхідність вдосконалення механізму державного управління щодо поводження з продуктами генно-інженерної діяльності [11]. В. Молодиченко, В. Гапотій, Н. Тарусова обговорюють питання законодавчих механізмів регулювання розвитку біотехнології та генної інженерії [12].

Метою статті є вивчення та аналіз існуючої структури біобезпеки Канади задля можливого використання даного досвіду в процесі становлення системи державного управління процесами забезпечення біолого-генетичної безпеки в Україні.

Система біобезпеки в Канаді орієнтована на будь-який організм або продукти споживання з новими невідомими властивостями, і не спрямована лише виключно на ГМО або на харчові продукти, що містять генетично модифіковані домішки.

Будь-який об'єкт з новими властивостями, отриманий селекційними дослідженнями чи внаслідок біотехнологічних розробок, є предметом оцінки канадської регуляторної системи, тоді як в інших країнах об'єктом регулювання є

організми, отримані, в основному, методами генної інженерії. У цілому, оцінка ризиків для генетично модифікованої продукції в Канаді базується на принципі концентрування уваги на типі продукції, що зумовлює його потенційний ризик, більше, ніж на науковому способі його отримання.

У Канаді не існує центрального органу, який координував би всі питання, що стосуються генетично модифікованих об'єктів. На цей час регулювання біобезпеки генетично модифікованої продукції в цій країні проводиться під наглядом кількох відомств: the Canadian Food Inspection Agency (CFIA), Health Canada, Environmental Canada (Канадський біотехнологічний консультативний комітет) [13].

Канадська агенція продовольчої інспекції (CFIA) відповідає за:

- оцінку впливу ГМ рослин на довкілля та біорізноманіття (потік генів до близьких родичів рослини та вплив на інші організми),
- маркування ГМ продукції
- перевірку відповідності ГМ продукції Держстандарту, проведення будь-яких польових експериментів з використанням ГМ рослин
- затвердження будь-якої продукції для тварин, що містить ГМ домішки, оцінку її безпеки (склад, токсичність)

Також CFIA регулює питання, пов'язані з імпортом генетично модифікованої продукції, реєстрацію нових ГМО та впровадження їх у навколишнє середовище. Сфера діяльності CFIA оперує наступними регуляторними документами: Seeds act, the Plant Protection Act, The Feeds Act, the Health of Animals Act. Ця агенція розділяє частину обов'язків з Health Canada згідно з вимогами Закона Канади про захист навколишнього середовища та Health Canada відповідно до Pest Control Products Act та Food and Drugs Act.

Health Canada відповідає за:

- оцінку безпеки продуктів харчування (продуктів, що можуть містити алергени), в тому числі ГМ продукції для їх подальшої реалізації в Канаді та їх маркування,
- виконання умов Food and Drugs Act, створення контролюючих установ та стандартів для оцінки безпеки та якості продуктів харчування, проданих в Канаді (відбір проб та аналіз складу продукції),
- створення контролюючих установ та стандартів для оцінки безпеки та якості продуктів харчування, проданих в Канаді (відбір проб та аналіз складу продукції).

Основою процедури оцінки ризиків, що проводиться Health Canada, є принцип порівняння властивостей нової продукції та її традиційних аналогів. Потенційна алергенність, токсичність, дієтична цінність продуктів також оцінюються. Остаточні результати досліджень ГМ культур та продуктів харчування, що містять ГМ домішки, публікуються в загальній формі CFIA и Health Canada та можуть бути доступні на їх веб-сайті. Згідно з вимогами регуляторної системи Канади будь-яка фізична чи юридична особа, що отримує додаткову або нову, пов'язану з безпекою ГМ, інформацію, повинна передавати її до регуляторних інстанцій.

Environment Canada, згідно із Законом Канади про захист навколишнього середовища, відповідає за:

– оцінку ризиків для довкілля різних речовин, вироблених у Канаді або імпортованих, у тому числі й біотехнологічної продукції. Такі оцінки базуються на наступних основних критеріях: впливі ГМО на біопотенціал шкідників; можливості міжвидового схрещування; зміні стійкості ГМ рослин до різних видів паразитів; впливі ГМО на інші організми та біорізноманіття.

– орошування, якість, зберігання, продаж), контроль за пакуванням та маркуванням насіння, відповідальність за відбір зразків та оцінку будь-якої насінневої продукції згідно з вимогами цього акту, реєстрацію нових сортів насіння. Водночас Seeds Regulations (частина V) цього акта забезпечує контроль за реалізацією насіннєвої реєстрації нових речовин або продуктів, що не підпадають під інші акти та регулювання.

Вимоги протоколу Закону Канади про захист навколишнього середовища потребують, щоб всі нові речовини і продукти біотехнології включно оцінювалися згідно з їх можливістю несприятливо впливати на здоров'я людини та довкілля перед їх виробництвом у Канаді або експортом за межі країни. Цей нагляд спільно контролюється Environment Canada та Health Canada. Обидва ці відомства також відповідають за оцінку токсичності речовин та за розвиток правил та методик регулювання та процедур перевірки.

Основні питання регулювання біобезпеки живих змінених організмів та збереження біорізноманіття в Канаді відображені в наступних нормативних документах: Canadian Environmental Protection Act (Закон Канади про охорону навколишнього середовища), Plants Protection Act (Закон про захист рослин), Feeds Act (Закон про фураж та кормові продукти), Seeds Act (Закон про насіння), Foods and Drugs Act (Закон про продукти харчування та ліки), Fisheries Act (Закон про вилов риби) [13].

Закон Канади про охорону навколишнього середовища має на меті забезпечити виконання наступних завдань:

- зробити запобігання забрудненню довкілля основним принципом національної стратегії щодо зменшення вмісту токсичних речовин у довкіллі;
- визначити основні пункти підходів для оцінки та контролювання токсичних речовин;
- забезпечити зменшення виробництва найбільш шкідливих речовин або гарантувати, що вони не потраплять у довкілля у шкідливих кількостях;
- покращити впровадження в життя прийнятих правил регулювання.
- покращити систему захисту свідків, що дозволить більшій кількості канадців повідомляти про правопорушення;
- розробити принципи ефективнішої співпраці та партнерства з урядами інших держав.

Правила Foods and Drugs Act розповсюджуються на всі продукти харчування, ліки, косметику та медичне обладнання, яке реалізується в Канаді. Цей акт встановлює також вимоги безпеки, композиційного складу, поживності та маркування для продуктів харчування. Нові фармацевтичні препарати не можуть бути реалізовані в Канаді без сертифіката якості, виданого Health Canada, який підтверджує, що виробництво та продаж нових ліків відповідають вимогам цього акту. Рамки документа Seeds Act включають регулювання термінів та стандартів тестування насіння (умови рівня ГМО рослин у Канаді).

Умови Feeds Act включають регулювання продажу кормів; проведення контролю за ліцензуванням та маркуванням нових продуктів харчування, встановлення стандартів оцінки продуктів харчування, відбір проб та проведення аналізів продукції. Правила цього акта стосуються також тварин і птахів, створених для використання їх як продуктів харчування.

Правила, зазначені у Plants Protection Act, стосуються питань сертифікації рослин та запобігання імпорту, експорту та розповсюдженню шкідників, що є небезпечними для рослин. Також у рамки цього документа входить відповідальність за публікування, корегування та анулювання дозволів, сертифікатів та будь-яких документів, що потрапляють під вимоги цього акта. Fisheries Act стосується інспекції морських тварин або рослин, регулювання їхнього експорту та імпорту, реєстрації та надання ліцензій фірмам, які цим займаються.

Будь-яка біотехнологічна фірма, яка збирається подати заявку щодо ліцензування нової ГМ культури та отримати дозвіл на проведення польових експериментів повинна перш за все подати пакет документів до CFIA, який містить наступну інформацію: детальну характеристику рослини (тип конструкції, методика трансформації, ділянки експресії трансгену, наявні зміни характеристик рослини, прогнози щодо подальшої стабільності впровадженої конструкції, очікуваний вплив на довкілля, особливо на сільськогосподарські та природні екосистеми). Перед проведенням польових досліджень також з'ясовуються будь-які близькі родичі генетично модифікованої рослини поблизу експериментальної ділянки. Має бути представлений детальний план, в якому занотовані міри по забезпеченню репродуктивної ізоляції ГМО, описані режими культивування, запропоновані можливі схеми використання експериментальної території після проведення дослідів. Кожне подання повинне містити як результати польових експериментів, так і дані наукової літератури з цього питання. Інформація щодо нових ГМ організмів, яка оприлюднюється CFIA, має суто загальний характер: критерії, згідно з якими прийняте відповідне рішення, без конкретних експериментальних чи аналітичних даних. Ліцензування ГМО дозволяється тільки після того, як комісія CFIA визначить, що будь-який ризик для довкілля від впровадження цього ГМ об'єкта виключений або може бути контрольованим.

Польові випробування генетично змінених рослин проводяться на спеціальних ділянках, на яких згідно з правилами CFIA вони строго обмежені від взаємодії з навколишнім середовищем. ГМ рослини вирощуються на цих закритих ділянках протягом певного терміну для отримання найповнішої інформації щодо їх агрономічних характеристик та впливу на довкілля. Ті з генетично змінених рослин, що позиціонуються як комерційно виграшні, підпадають під додаткові оцінки можливих ризиків перед тим, як будуть дозволені для широкого використання. CFIA інспектори проводять моніторинг експериментального процесу та території під час та після завершення дослідів.

Продукти харчування, що імпортуються або виробляються в Канаді, також підпадають під подібну систему оцінки, що проводиться Health Canada. Характеристики нових продуктів харчування, порівнюються з їх традиційними аналогами в перерахуванні на їх молекулярний, композиційний, токсикологічний



склад та поживну цінність. При першому контакті з інспекторами Health Canada виробник має надати першочергово інформацію, яка містить загальні дані щодо вже проведених експериментів та результатів, які будуть представлені. Після ще кількох співбесід, на основі даних, поданих аплікантом Health Canada та Environmental Canada, приймають рішення, чи є новий продукт харчування токсичним для довкілля та здоров'я людини. Термін оцінки поданого матеріалу 45 днів, після чого інспектори цих агенцій протягом 90 днів повинні прийняти рішення. Інформація щодо ліцензування нової продукції публікується та містить наступні дані: назву продукції, ім'я подавача, дату прийняття рішення та загальну інформацію стосовно ризику даної продукції для довкілля та здоров'я людини.

Подання, які стосуються ГМ продукції, отриманої з застосуванням мікроорганізмів, мають супроводжуватися інформацією про систематику мікроорганізму, історію застосування цієї лінії, деталі щодо типу конструкції та свідченнями про відсутність патогенних характеристик. Після прийняття позитивного рішення в Canada Gazette друкується список нових продуктів[14].

Більшість наукових установ у Канаді, як державних, так і приватних, мають свої власні кодекси поведінки та контрольні комітети. У суспільстві обговорюється також питання про створення єдиного незалежного комітету, який буде контролювати регулювання безпеки ГМ продукції в Канаді. У сферу обов'язків цього комітету входить забезпечення ефективної координації та комунікації між різними відомствами і контроль юридичних питань.

Виходячи з вищезазначеного в Канаді функціонує специфічна структура біобезпеки, яка спрямована на підтримку інтересів власних громадян як споживачів так і виробників, у тому числі продукції що містить генетично модифіковані організми. У цій країні не існує центрального органу, що координує питання поводження лише з генномодифікованими об'єктами, але державна політика щодо будь-яких об'єктів з новими властивостями є досить поміркованою і науково-обґрунтованою.

Аналізуючи досвід Канади, вважаємо за доцільне удосконалити систему інформування та залучення громадян до здійснення державного контролю за створенням, розповсюдженням і використанням генетично змінених організмів в Україні.

Посилення державного контролю та підтримки, з урахуванням прикладу Канадської структури біобезпеки, потребує також система виявлення, ідентифікації та реєстрації генетично змінених, чи будь-яких інших організмів з новими властивостями в Україні.

#### **Література:**

1. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2008. – 720 с.
2. McKie R. GM corn set to stop man spreading his seed // Guardian Anlimited [E-resource]. – September 9, 2001. – Access : <http://www.guardian.co.uk/gmdebate>.
3. Giovannetti M. The ecological risks of transgenic plants. Biol. vol [E-resource]. – 1996. – № 2, pp. 207–223. – Access : on <http://www.biotech-info.net>.
4. Mason J. 2004. GM oilseed rape could harm the environment // Financial Times [E-resource]. – January 28. Access : <http://www.connectotel.com/gmfood/ft280104.txt>.

5. *Ермишин А. П.* Биотехнология. Биобезопасность. Биоэтика / А. П. Ермишин и др. ; под ред. А. П. Ермишина. – Мн. : Техналогія. – 2005. – С. 430.
6. Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 44. – С. 320.
7. Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 35. – С. 484.
8. *Глазко В. И.* Генетически модифицированные организмы: от бактерий до человека / В. И. Глазко. – К. : КВІЦ, 2002. – 210 с.
9. *Кузнецов В. В.* Генетически модифицированные организмы и полученные из них продукты: реальне и потенциальные риски / В. В. Кузнецов, А. М. Куликов // Рос. хим. журн. – Т. XLIX. – 2005. – № 4. – С. 70–83.
10. *Бондар О. Г.* Проблеми здійснення державного контролю за обігом генетично модифікованих організмів та продукції, що отримана з використанням генетично-модифікованих організмів в Україні / О. Г. Бондар // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних та господарських правовідносин : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. (17-18 липня 2013 р.). – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління і права, 2013. – С. 12-14.
11. *Малиш Н. А.* Генетично модифіковані організми в системі продовольчої безпеки України [Електронний ресурс] / Н. А. Малиш // Публічне управління: теорія та практика.– 2013. – Вип. 2. – С. 118–124. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_2\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_2_21.pdf).
12. *Молодиченко В. В.* Екологічне право України: навчальний посібник / В. В. Молодиченко, В. Д. Гапотій, Н. В. Тарусова. – 2-ге вид., доп. та перероб. – Мелітополь : Вид. буд. ММД, 2013. – 292 с.
13. Elements of Precaution: Recommendation for The regulation of food Biotechnology in Canada // An Expert Panel Report on the Future of food Biotechnology prepared by the Royal Society of Canada. – 2001. – 265 p.
14. *Сорочинський Б. В.* Біотехнологічні (генетично модифіковані) рослини / Б. В. Сорочинський, О. О. Данильченко, Г. В. Кріпка. – Вид. друге (доп.). – К. : КВІЦ – 2000. – 220 с.

*Надійшла до редколегії 19.03.2015 р.*

**УДК 351.71:004**

***Л. О. Матвейчук,***

*к.е.н., докторант НАДУ, м. Київ*

## **ДОСВІД ЕЛЕКТРОННОГО ОПОДАТКУВАННЯ В ЕСТОНІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано розвиток електронного уряду країн світу на основі найбільш авторитетних міжнародних оцінок. Досліджено сучасний стан електронного державного управління оподаткуванням Естонії для врахування його переваг у розробці програм розвитку України з метою формування ефективного урядування та прозорості влади.*

**Ключові слова:** е-урядування, електронне державне управління оподаткуванням, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології.

**L. O. Matveichuk,**

*Doctoral student of National Economy Administration and Economic Policy Department, NAPA,  
PhD in Economics, Kyiv*

## **ESTONIAN E-TAXATION EXPERIENCE AND PROSPECTS OF ITS ADAPTATION TO UKRAINE**

*The article analyzes the worldwide development of e-governments based on the most authoritative international assessments. The current state of Estonia's e-tax management is investigated to take into account its benefits for the development of e-governance programs in Ukraine expected to create good governance and transparency in government.*

**Key words:** e-government, e-taxation, e-governance, ICT.

Конкурентоспроможність національної економіки в цілому пов'язана з рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у країнах світу. Особливої актуальності набуває широке використання інформаційних технологій державними органами в процесі розвитку публічного державного управління. Тому в цьому контексті доцільно дослідити системи електронного державного управління зарубіжних країн-лідерів у царині електронного урядування.

Вивченню світової практики електронного урядування присвячені дослідження експертів Організації Об'єднаних Націй, Всесвітнього економічного форуму та інших світових організацій [11–15]. Зарубіжний досвід електронного урядування розглядається у працях вітчизняних науковців П. Клімушина [5], І. Клименко [2], І. Куспяка [6], А. Семенченка [10], С. Чукут [3] та ін.

Окремі аспекти державного управління оподаткуванням на платформі ІКТ знайшли відображення у працях Ю. Іванова [2], А. Новицького [1], Л. Тарангул [4], С. Ріппи [1]. У роботах українських вчених приділяється достатньо уваги проблематиці впровадження електронного урядування, але при цьому недостатньо досліджена сфера електронного оподаткування країн – лідерів е-урядування.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду електронного оподаткування Естонії – міжнародного лідера е-урядування та можливості його імплементації до сфери державного управління оподаткуванням України.

Зростання економічного потенціалу країн, розвиток галузей економіки, а також державного управління на всіх рівнях залежить від стану сфери інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) та її участі в діяльності держав. Як показує зарубіжний досвід, використання інформаційних технологій сприяє розвитку цивілізації та підвищенню конкурентоспроможності економік держав.

Найбільш комплексним вимірювачем, який показує здатність країн світу використовувати переваги ІКТ для підвищення конкурентоспроможності та якості життя є Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index – NRI), який визначається на Всесвітньому економічному форумі (далі – ВЕФ) (World Economic Forum – WEF) з 2002 р. Лідерами міжнародного рейтингу готовності країн до мережевого майбутнього за 2011 – 2013 р.р. є Фінляндія, Сінгапур та Швеція (таблиця).

Незмінним лідером протягом 2011 – 2013 рр. серед пострадянських країн є Естонія. Більше того, Естонія в останні три роки входить до 25-топ країн світу даного рейтингу. За індексом мережевої готовності по даним ВЕФ 2014 р. Естонія

є лідером серед країн Центральної та Східної Європи і займає 21 місце серед 148 держав світу (рис. 1).

Таблиця

Індекс мережевої готовності NRI за деякими країнами світу у 2011 – 2013 рр.

Країна	2013 р.		2012 р.		2011 р.	
	Рейтинг (всього 148 країн)	Значення коефіцієнта	Рейтинг (всього 144 країн)	Значення коефіцієнта	Рейтинг (всього 142 країн)	Значення коефіцієнта
Фінляндія	1	6,04	1	5,98	3	5,81
Сінгапур	2	5,97	2	5,96	2	5,86
Швеція	3	5,93	3	5,91	1	5,94
Нідерланди	4	5,79	4	5,81	6	5,60
Норвегія	5	5,70	5	5,66	7	5,59
Естонія	21	5,27	22	5,12	24	5,09
Казахстан	38	4,58	43	4,32	55	4,03
Латвія	39	4,58	41	4,43	41	4,35
РФ	50	4,30	54	4,13	56	4,02
Вірменія	65	4,03	82	3,76	94	3,48
Молдова	77	3,89	77	3,84	78	3,78
Україна	81	3,87	73	3,87	75	3,85
Чад	148	2,22	142	2,53	138	2,55

Складено за [13–15].

Стабільно висока позиція Естонії на міжнародному рівні підтверджує вагомий рівень Інтернет – комунікаційних технологій в державі. Україна у даному рейтингу знаходиться на 81 місці, втративши 7 позицій порівняно з минулим роком, це говорить про недостатність заходів державної політики та розуміння пріоритетності розвитку сфери ІКТ в країні.

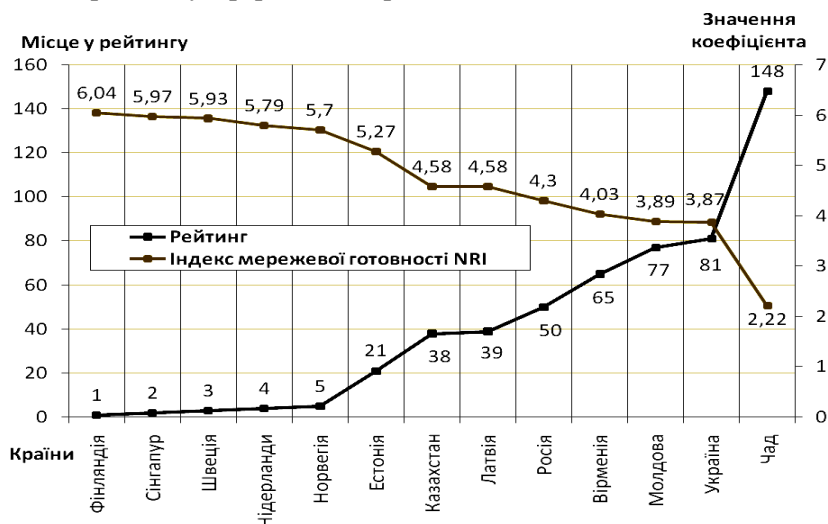


Рис. 1. Рейтинг країн світу за індексом мережевої готовності 2013 – 2014 рр. [15].

Окрім високого рівня розвитку ІКТ, зокрема мережевої готовності, Естонія стала 15 країною за індексом розвитку електронного уряду E-Government Development Index (EGDI) серед 193 країн світу, що досліджувались (рис. 2). Цей комплексний показник характеризує розвиток інформаційних технологій у сфері державного управління і складається з трьох чинників: рівень присутності держави в Інтернет (Online Service Component), розвиток телекомунікаційної інфраструктури (Telecomm Infrastructure Component) та розвиток людського (Human Capital Component).

Country	Region	2014 EGDI	2014 Rank	2012 Rank	Change in Rank (2012–2014)
Republic of Korea	Asia	0.9462	1	1	-
Australia	Oceania	0.9103	2	12	↑ 10
Singapore	Asia	0.9076	3	10	↑ 7
France	Europe	0.8938	4	6	↑ 2
Netherlands	Europe	0.8897	5	2	↓ 3
Japan	Asia	0.8874	6	18	↑ 12
United States of America	Americas	0.8748	7	5	↓ 2
United Kingdom	Europe	0.8695	8	3	↓ 5
New Zealand	Oceania	0.8644	9	13	↑ 4
Finland	Europe	0.8449	10	9	↓ 1
Canada	Americas	0.8418	11	11	-
Spain	Europe	0.8410	12	23	↑ 11
Norway	Europe	0.8357	13	8	↓ 5
Sweden	Europe	0.8225	14	7	↓ 7
Estonia	Europe	0.8180	15	20	↑ 5
Denmark	Europe	0.8162	16	4	↓ 12
Israel	Asia	0.8162	17	16	↓ 1
Bahrain	Asia	0.8089	18	36	↑ 18
Iceland	Europe	0.7970	19	22	↑ 3
Austria	Europe	0.7912	20	21	↑ 1
Germany	Europe	0.7864	21	17	↓ 4
Ireland	Europe	0.7810	22	34	↑ 12
Italy	Europe	0.7593	23	32	↑ 9
Luxembourg	Europe	0.7591	24	19	↓ 5
Belgium	Europe	0.7564	25	24	↓ 1
<b>Very High EGDI Average</b>		<b>0.8368</b>			
<b>World Average</b>		<b>0.4712</b>			

Рис. 2. Топ-країни світу з електронного урядування 2014 р. [12, с. 15]

Відповідно до звіту ООН 2014 р. 25 країн мають “дуже високий EGDI” зі значеннями індексу в діапазоні від 0,75 до 1,00. До того ж, регіональне представництво 16 країн-топів (64 %) – це Європа. Республіка Корея зберегла перше місце у 2014 р., Австралія (2) і Сінгапур (3), обидві країни значно поліпшили свої рейтинги.

За індексом розвитку електронного уряду Україна в звіті 2013 – 2014 рр. опинилася на 87 сходинці серед 193 країн світу, продемонструвавши негативну тенденцію в порівнянні з показником 2012 р. – 68 місці серед 190 країн) [11, с. 126].

У дослідженнях департаменту економічного і соціального розвитку ООН країни згруповані за EGDI таким чином:

- 25 країн (13 %) з дуже високим EGDI (більше 0,75);
- 62 країни (32 %) з високим EGDI (між 0,5 і 0,75);

- 74 країни (38 %) з середнім EGDI (Від 0,25 до 0,5);
- 32 країни (17 %) з низьким EGDI (менше ніж 0,25) [12, с. 16].

До двадцятки світових лідерів е-урядування за оцінкою ООН 2012 р. та 2014 р. входить Естонія, яка належить до групи з дуже високим індексом розвитку електронного уряду. Досягти такого успіху Естонії вдалось в більшій мірі завдяки розумінню урядом країни пріоритетності розвитку інформаційних технологій у сфері державного управління. Одним з основних факторів, що сприяють високому рівню розвитку електронного уряду Естонії є постійні інвестиції в телекомунікації, людський капітал і надання Інтернет-послуг.

Окремої уваги заслуговує сфера електронної взаємодії уряду і бізнесу Естонії. На сьогодні можна стверджувати, що відносини між бізнесовими структурами і державними органами країни перейшли в розряд віртуальних, а саме:

- 90 % сервісів Естонія спрямовано на розвиток бізнесу в країні;
- 92 % підприємств застосовують е-урядування;
- 99 % банківських транзакцій здійснюються он-лайн;
- 98 % податкових та митних декларацій подаються через Інтернет.

Разом із тим Естонія поставила світовий рекорд за швидкістю реєстрації підприємства: зареєструвати компанію та отримати сертифікати і ліцензії он-лайн можливо за 18 хв. З 2007 р. всі компанії реєструються он-лайн.

Глобальна інформатизація Естонії послужила фундаментом для стрімкого розвитку електронного урядування. У 2003 р. був запущений основний портал е-держави – [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee), який на сьогодні є єдиною точкою доступу для громадян і бізнес структур до урядових та муніципальних електронних послуг (рис. 3).

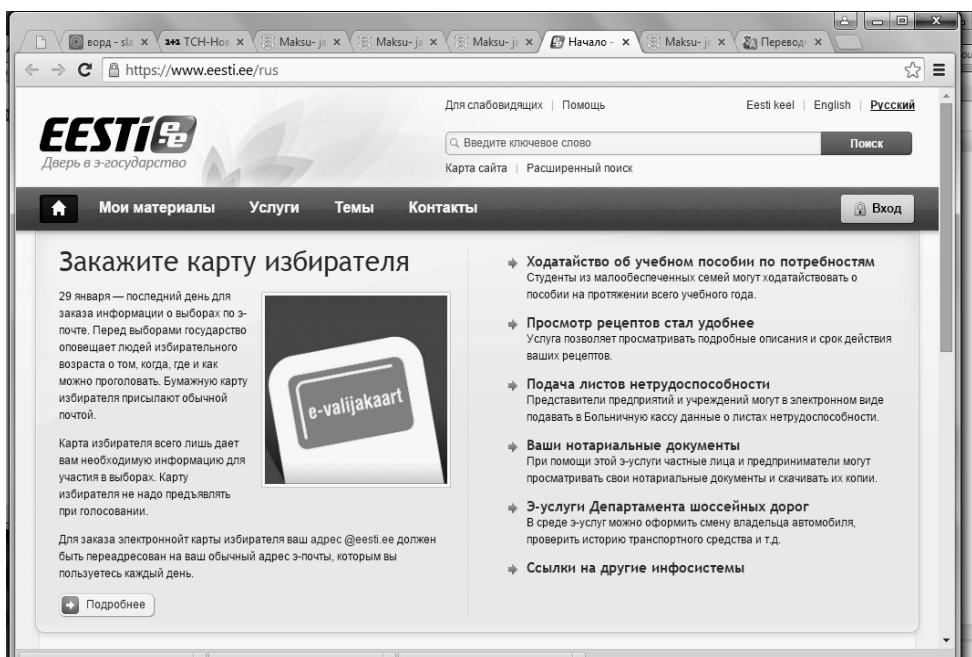


Рис. 3. Основной портал е-держави

Портал надає: інформацію, посібники, готові форми е-заявок, електронні он-лайн форми заявок, дозволяє здійснювати електронний документообіг, обмін базами даних в цифровому форматі, забезпечена система реєстрації та система безпеки для захисту приватних даних.

Складовою е-порталу держави є веб-ресурс податково-митного департаменту, який відноситься до сфери управління міністерства фінансів Естонії (рис. 4). Галузь діяльності департаменту – це управління державними доходами і проведення в життя державної податкової та митної політики, а також захист суспільства і законної економічної діяльності.

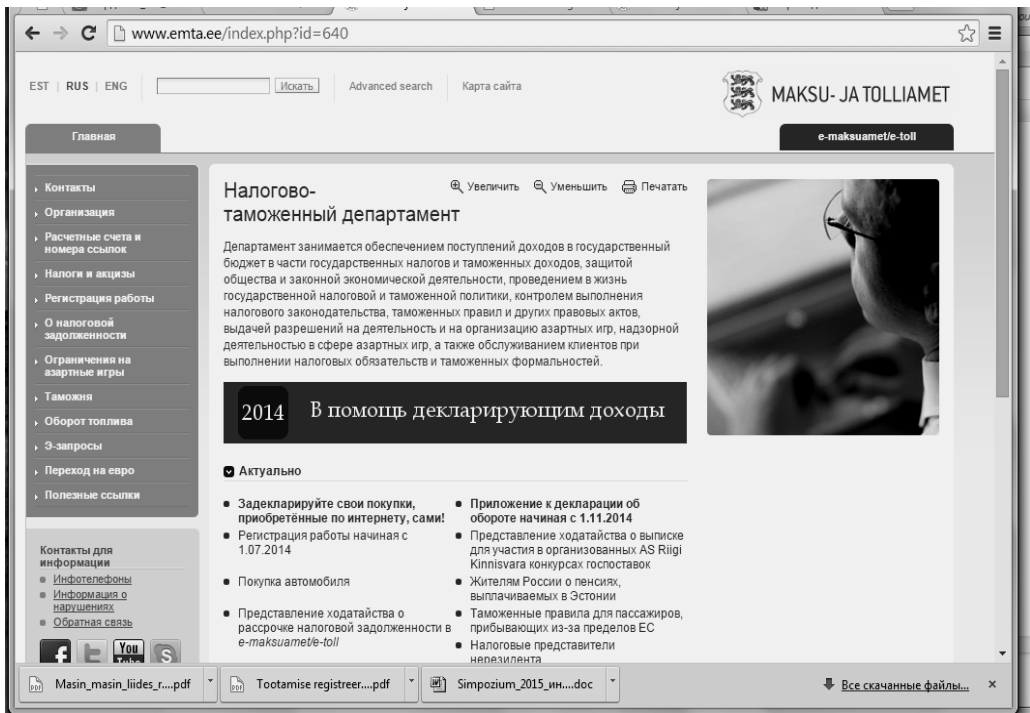


Рис. 4. Веб-ресурс податково-митного департаменту Естонії

Реєстр е-запитів веб-ресурсу податково-митного департаменту Естонії станом на 01.01.15 р. включає в себе наступний перелік електронних послуг:

- перевірка відсутності боргів по податках;
- перевірка номера платника податків в Естонії;
- перевірка дійсності номера платника ПДВ в іншій країні ЄС;
- розрахункові рахунки;
- DDS – перевірка дійсності номера EORI (EORI – система реєстрації та ідентифікації підприємств Європейського союзу);
- ETT – Естонські митні тарифи;
- SEED – пошук акцизного номера;
- запит по податковим маркам;

- пошук особистого/реєстраційного коду нерезидента;
- список некомерційних об'єднань, фондів та релігійних об'єднань, які мають пільги з прибуткового податку.

Окремо слід виділити режим перевірки номера по податку в базі даних Європейської комісії, який підтверджує дійсність номера платника ПДВ виданий державою-членом ЄС (рис. 5).

European Commission

European Commission > Taxation and Customs Union > VIES

About us | Online Databases | Tenders & Grants | FAQ | Subscribe to newflash | What's New ? | Sitemap

VAT Validation  
Technical Information  
FAQ  
Help  
Specific disclaimer for this service

VIES VAT number validation

You can verify the validity of a VAT number issued by any Member State by selecting that Member State from the drop-down menu provided, and entering the number to be validated.

Member State: --

VAT Number: [input field]

Requester Member State: --

VAT number: [input field]

Verify

Vies On-The-Web v4.4.1 | Top

Рис. 5. Веб-сторінка перевірки номера платника ПДВ держав-членів ЄС

Для користування електронними послугами податково-митного департаменту Естонії в системі e-maksuamet/e-toll приватним клієнтам та бізнес-клієнтам необхідно укласти договір. Бізнес-клієнт, або його законний представник заключає договір одним із цих способів: в e-maksuamet/e-toll, електронного з допомогою індивідуального цифрового підпису та в бюро обслуговування.

Приватний клієнт (фізична особа) заключає договір в інтернеті:

- клієнти інтернет-банків Swedbank, SEB Pank, Krediidipank, Danske Bank, Nordea Pank, Versobank або Handelsbanken можуть зайти в e-maksuamet/e-toll й уклали договір через Інтернет-портали банків;

- якщо у фізичної особи є: ID-карта, або договір використання мобільної ідентифікації (Mobiil-ID), або договір аутентифікації, підписаний в бюро обслуговування, то можна зайти в e-maksuamet/e-toll через портал податково-митного департаменту.

В e-maksuamet/e-toll можна стежити за нарахованими відсотками, які розглядаються як податкова заборгованість. Зазначений у обов'язку розмір нарахування можна виконати добровільно в електронній системі із рахунку передоплати платника податків.



Новацією сфери електронного оподаткування Естонії стало введення у 2014 р. електронного Реєстру роботи. Дане нововведення заслуговує уваги, так як на сьогодні в Україні існує проблема тіньової заробітної плати, легалізації працюючих осіб та ухилення від податкових зобов'язань. Відповідно до Закону про оподаткування з 1 липня 2014 р. всі фізичні та юридичні особи, що пропонують роботу, повинні реєструвати своїх працівників у податково-митному департаменті. За законодавством Естонії необхідно реєструвати всі трудові відносини в випадку виникнення податкових зобов'язань в Естонії, незалежно від типу трудового договору.

Реєстр роботи – це зведений реєстр інформації, пов'язаної з роботою. Роботу повинні реєструвати всі: фізичні та юридичні особи, які надають роботу, а саме: юридична особа, що є резидентом або нерезидентом Естонії; державна установа чи заклад місцевої одиниці самоврядування Естонії; фізична особа або фізична особа-підприємець. Початок роботи реєструється роботодавцем до початку роботи особи, а відмітки в Реєстрі роботи про зупинення та закінчення роботи здійснюється протягом десяти календарних днів.

Зареєструвати роботу необхідно в електронному середовищі е-податкового департаменту / е-митниці, ввівши дані вручну або завантаживши відповідний файл. Існує можливість спрощеного порядку реєстрації, де можна здійснити первинну реєстрацію по телефону або шляхом відправки SMS на номер 1811. Оскільки спрощена реєстрація включає в себе тільки частину необхідних даних, тому протягом 7 календарних днів реєстрацію обов'язково слід доповнити в e-maksuamet /e-toll та довести її до кінця.

Бази даних Реєстру роботи можуть використовувати:

- податково-митний департамент – для контролю виконання податкових зобов'язань;
- каса по безробіттю – для взяття/зняття на облік в якості безробітного, для отримання допомоги по безробіттю і відшкодування по страхуванню від безробіття;
- департамент соціального страхування – для контролю факту роботи;
- лікарняна каса – для визначення медичного страхування;
- департамент поліції та прикордонної охорони – для нагляду за умовами праці іноземців.

Розміщені дані в Реєстрі роботи є в подальшому підставою для встановлення супутніх в роботі гарантій – таких як медичне страхування, пенсії, відшкодування по страхуванню від безробіття і т.д., відповідно в випадках згідно чинного законодавства, а також для контролю виконання пов'язаних з роботою обов'язків. У результаті запровадження електронного Реєстру роботи відпадають дублюючі функції різних міністерств і відомств по введенню, збору і обробці даних.

У результаті проведеного дослідження, слід зазначити, що Україні необхідно перейняти досвід у передових країн, зокрема у естонських колег. Імплементацію досягнень е-Естонії до сфери державного управління оподаткуванням України необхідно робити шляхом:

- створення єдиного шлюзу Електронного уряду – сайт державних послуг та інформації он-лайн державних органів з електронним ресурсом державної фіскальної служби України;

- перехід на 100 % електронний формат послуг;
- розширення можливостей спектру електронних послуг (реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, отримання патенту індивідуального підприємця, доступ до особистих даних платника податків, отримання виписок із особливого рахунку та ін.);
- запровадження різних форм ідентифікації користувачів відомчої інформаційної системи, а саме: ID-карта або договір використання мобільної ідентифікації (Mobil-ID);
- автоматизація процесів ліцензування – введення електронного ліцензування;
- організація: он-лайн прийому керівництва засобом відео-конференції, електронного звернення, електронного запису на прийом до керівників;
- електронна реєстрація всіх трудових відносин в випадку виникнення податкових зобов'язання.

З огляду на наведене вище, можна стверджувати, що у світі існує цифрова нерівність. Тому на сьогодні вкрай важливо для української держави використання практичної площини електронної державно-управлінської сфери країн-лідерів е-урядування, в т.ч. Естонії. Розвиток напряму електронного оподаткування забезпечить прості, доступні, комфортні та зрозумілі взаємовідносин між бізнесом і державою, що є умовою на шляху до європейського простору.

Подальші дослідження передбачається здійснити у напряму електронного державного сектора європейських країн, які займають лідируючі позиції у міжнародних рейтингах е-урядування.

#### **Література:**

1. Електронне оподаткування: сутність та перспективи застосування / П. М. Мельник, А. М. Новицький, О. А. Долгих, С. П. Ріппа та ін. ; за заг. ред. П. В. Мельника. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2010. – 332 с.
2. Экономика налоговых реформ : монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул. – К. : Алерта, 2013. – 432 с.
3. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / [авт. кол. : А. Камінський, М. Пасічник та ін.] ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.
4. Інтелектуальні технології моделювання в інформаційно-аналітичній системі державної податкової служби : монографія / за заг. ред. Л. Л. Тарангул. – К. : Алерта, 2010. – 358 с.
5. *Клімушин П. С.* Особливості впровадження світового досвіду електронного урядування із застосуванням порталних технологій в систему національного державного управління [Електронний ресурс] / П. С. Клімушин // Державне будівництво : електронне видання. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
6. *Клименко І. В.* Архітектура електронного урядування: зарубіжний досвід та перспективи для України / І. В. Клименко // Право та державне управління. 2011. – № 2. – С. 104–109.
7. *Куспяк І. С.* Зарубіжний досвід впровадження технологій електронного урядування: уроки для України / І. С. Куспяк // Перспективи. Соціально-політичний журнал. Серія : філософія, політологія, соціологія / ДЗ ПДПУ імені К.Д. Ушинського. – 2011. – № 2(48). – С. 96–101.

8. Офіційний сайт податково-митного департаменту міністерства фінансів Естонії [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів Естонії. – Режим доступу : <http://www.emta.ee>.
9. Офіційний сайт Європейської комісії ЄС [Електронний ресурс] / Європейський Союз. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/).
10. Семенченко А. І. Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко. – Режим доступу : <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>.
11. E-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. – New York, 2012. – 144 s.
12. Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want / Department of Economic and Social Affairs. United Nations. – New York, 2014. – 264 s.
13. The Global Information Technology Report 2012 / World Economic Forum 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www3.weforum.org/docs/Global\\_IT\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/Global_IT_Report_2012.pdf).
14. The Global Information Technology Report 2013 / World Economic Forum 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf).
15. The Global Information Technology Report 2014 / World Economic Forum 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalInformationTechnology\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalInformationTechnology_Report_2014.pdf).

*Надійшла до редколегії 17.03.2015 р.*

## **УДК 361**

***Д. С. Гайдаш,***

*аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ, м. Київ*

### **ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Розглянуто стан функціонування та будову механізму фінансування системи охорони здоров'я Республіки Польща, а також запропоновано шляхи трансформації та покращання функціонування медичної галузі України.*

**Ключові слова:** державна політика, система охорони здоров'я, механізми фінансування, заклади охорони здоров'я, медичне страхування.

***D. S. Gaidash,***

*Postgraduate student of Public Healthcare Administration Department of NAPA, Kyiv*

### **FINANCING HEALTHCARE SYSTEM IN POLAND: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

*The article covers performance and components of the funding facility for the healthcare system in Poland. The author also suggests ways to transform and improve the performance of healthcare in Ukraine.*

**Key words:** public policy, healthcare system, funding facility, healthcare institutions, medical insurance.

На сучасному етапі інтеграції України до Європейського Союзу в умовах здійснення масштабних реформ адміністративної, політичної, соціальної та інших систем відбувається подальший пошук засобів підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Політичні й соціально-економічні перетворення в українському суспільстві, утвердження демократичних засад вимагають наукового обґрунтування й удосконалення механізмів державного управління у галузі охорони здоров'я відповідно до суспільних потреб та міжнародних норм і стандартів, в тому числі з питань фінансування.

Неефективне використання та обмеження фінансових ресурсів сфери охорони здоров'я негативно впливає на загальний стан здоров'я населення України. За показником тривалості життя Україна перебуває на 150 місці з 223 країн у світі. Очікувана тривалість життя населення в Україні становить 68,46, у Польщі – 75,85 років [1, с. 32].

Реформування медичної галузі є невід'ємною складовою соціально-економічних перетворень в Україні. Ці перетворення мають бути системними, торкатися одразу всіх політичних, економічних та соціальних інституцій. Саме тому Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, затверджена Указом Президента України № 5/2015, передбачає 60 реформ та спеціальних програм, серед яких однією з пріоритетних визначено реформу галузі охорони здоров'я [2].

Окремі важливі аспекти управління охороною здоров'я вже стали предметом розгляду багатьох дослідників. Вагомий внесок у розвиток особливостей теорії та практики державного управління охороною здоров'я здійснили М. Бадюк, В. Білий, М. Білинська, М. Бойчак, Ю. Вороненко, З. Гладун, Л. Голик, Л. Жаліло, В. Журавель, В. Загородній, В. Косарчук, Ф. Левченко, В. Лехан, В. Лобас, В. Мегедь, Я. Радиш, І. Рожкова, В. Рудень, І. Солоненко, А. Степаненко, А. Уваренко та ін.

У процесі формування нової парадигми національної системи охорони здоров'я України перед органами державного управління постає необхідність вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду державної політики реформування системи охорони здоров'я. У цьому зв'язку актуальним вбачається (і є метою дослідження) здійснення аналізу діяльності та фінансування медичної галузі деяких країн Вишеградської групи, зокрема Польщі.

Система охорони здоров'я Республіки Польща, як і переважної більшості країн колишнього соціалістичного табору, продовжує перебувати у процесі реформ.

Пусковим фактором для початку реформи стало прийняття закону про заклади охорони здоров'я (1991) та закону про обов'язкове медичне страхування (1997). Важливе значення для процесу реформування системи охорони здоров'я має також низка прийнятих законів, що стосуються професійної діяльності лікарів, медичних сестер та їх самоврядування [3].

З 1 січня 1999 р. почали діяти законодавчі положення, які:

– запровадили новий адміністративний поділ території держави і територіальне самоврядування;

– передали у відання самоврядування заклади охорони здоров'я (які дещо раніше позбулися статусу бюджетних установ і набули статусу повноцінних

суб'єктів господарської діяльності з можливістю укладення зовнішніх контрактів на надання послуг з відповідними платниками та внутрішніх контрактів з власними працівниками, тобто, медичним персоналом);

– дозволили будь-якому юридичному суб'єкту (фізичній чи юридичній особі, в тому числі релігійним громадам, різним громадським асоціаціям, профспілкам тощо) виступати засновником і забезпечувати діяльність закладів охорони здоров'я (при цьому заклади, засновані державними органами та органами самоврядування, отримали статус громадських закладів охорони здоров'я);

– відокремили амбулаторну допомогу від стаціонарної;

– забезпечили посилення ролі інституту сімейних лікарів та поступове зростання у структурі медичної допомоги питомої ваги більш дешевих за вартістю та ефективних з клінічної і профілактичної точки зору стаціонарозамінюючих технологій;

– запровадили фінансування абсолютно переважної більшості видів медичних послуг за рахунок обов'язкового медичного страхування шляхом укладення контрактів між платниками (в особі страхових фондів) та надавачами медичних послуг (сімейними лікарями, лікарнями та бригадами швидкої допомоги), відокремили фінансові ресурси на охорону здоров'я, зробивши їх цільовими і незалежними від державного бюджету [4, с. 54].

З початком реформи всі рівні самоврядування отримали відповідні повноваження у сфері охорони здоров'я. Було проведено чіткий розподіл повноважень у вказаній сфері поміж органами державної адміністрації та органами самоврядування, які у даний час виглядають наступним чином.

Державні адміністрації на рівні воєводств забезпечують:

– ведення реєстру закладів охорони здоров'я на підпорядкованій території, прийняття рішень про внесення чи вилучення з цього реєстру громадських та негромадських закладів;

– утворення публічних закладів охорони здоров'я у випадках, встановлених законом про санітарну інспекцію;

– рекомендаційні оцінки рішень органів територіального самоврядування щодо ліквідації або реорганізації громадських закладів охорони здоров'я;

– призначення представників до громадських рад, що діють при публічних закладах охорони здоров'я;

– контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я, які функціонують на території воєводства.

Воєводське самоврядування забезпечує:

– реалізацію завдань, віднесених до його компетенції законами, в тому числі й завдань у галузі охорони та сприяння здоров'ю;

– вплив на діяльність відповідного регіонального фонду обов'язкового медичного страхування (каси хворих) шляхом вибору членів наглядової ради цього фонду;

– виконання функції засновника стосовно громадських закладів охорони здоров'я (прийняття колективних рішень про створення, реорганізацію та ліквідацію закладів, призначення керівника і громадської ради закладу; нагляд за діяльністю закладів) [5, с. 24–28].

---

Майже 99 % усіх закладів охорони здоров'я у Польщі є громадськими закладами, і належать органам місцевого самоврядування. Міністерство охорони здоров'я має у своєму безпосередньому підпорядкуванні лише близько 30 установ на загальнодержавному рівні. За рахунок бюджету воєводств фінансується система державної санітарно-епідеміологічної служби, яка перебуває у підпорядкуванні державних адміністрацій воєводств та повітів.

Міністерство охорони здоров'я за рахунок державного бюджету повністю або частково фінансує високо-спеціалізовані медичні послуги, зокрема хірургічні втручання на серці та судинах, трансплантацію органів тощо. Контракти на надання цих послуг укладаються безпосередньо Міністерством охорони здоров'я з відповідними медичними закладами, що можуть забезпечити здійснення відповідних втручань.

Фінансове покриття вартості решти медичних послуг забезпечується за рахунок обов'язкового медичного страхування. Через систему обов'язкового медичного страхування покривається й вартість ліків, ортопедичних виробів та пристосувань (частково або повністю у визначених законом випадках), а також деяких профілактичних послуг, зокрема деяких профілактичних щеплень, спрямованих на імунопрофілактику інфекційних хвороб [5, с. 42].

Відповідно до закону про обов'язкове медичне страхування, з 1 січня 1999 року кожен громадянин сплачує обов'язковий страховий внесок, який компенсується відповідним зниженням прибуткового податку, що означає зменшення надходжень до державного бюджету на суму внесків, які спрямовуються на обов'язкове медичне страхування. Спочатку цей внесок сплачувався у розмірі 7,5 % величини доходів бруто, а з січня 2001 р. – у розмірі 7,75 % зазначеного показника. Зазначені кошти акумулюються Пенсійним фондом, який розподіляє їх між створеними згідно із законом 16 повністю автономними регіональними (на рівні кожного з воєводств) та 1 відомчим (розрахованим на обслуговування військовослужбовців, поліції та службовців інших воєнізованих формувань) фондами обов'язкового медичного страхування (16 регіональних та 1 галузева так звані “каси хворих”). При цьому кожен з пацієнтів має право на вибір каси хворих, який обмежується однією з двох можливих для вибору кас.

Законом також встановлено перелік медичних послуг, які не надаються за рахунок обов'язкового медичного страхування. До них, зокрема, віднесено послуги, спосіб фінансування яких окреслено спеціальними законами (наприклад, послуги служби медицини праці); надання медичних висновків про здатність керувати механічними транспортними засобами та інших медичних висновків і довідок, які видаються за бажанням застрахованого, якщо необхідність їх видачі не пов'язана з подальшим лікуванням, реабілітацією, втратою працездатності, продовженням навчання учнів та студентів, вирішенням питань щодо призначення соціальної допомоги та соціального догляду тощо; деякі види стоматологічних послуг. Ці послуги в порядку, що встановлений відповідними документами, фінансуються за рахунок власних коштів пацієнтів, за рахунок державного бюджету або інших визначених нормативними актами коштів [6].

Планування видатків на укладення контрактів забезпечується касами хворих на основі статистичних демографічних та епідеміологічних даних, які надаються

офіційними статистичними органами. Формально усі громадяни, охоплені обов'язковим медичним страхуванням, мають закріплене законом право вільного вибору надавача медичних послуг, передусім сімейного лікаря та лікарні з числа тих, що уклали контракт з відповідною касою хворих.

Однак, сімейні лікарі та громадські лікарні за законом не мають права приймати пацієнтів поза умовами, передбаченими законом, тобто без забезпечення оплати за медичні послуги через каси хворих (через систему обов'язкового медичного страхування). Крім того, сімейний лікар має право відмовити пацієнту від прикріплення до нього, якщо максимально можливі встановлені законодавством ліміти кількості прикріплених до сімейного лікаря пацієнтів вже вичерпані. Для отримання безоплатної медичної допомоги застрахований у системі обов'язкового медичного страхування пацієнт має право звернутися до лікаря-спеціаліста лише за направленням свого сімейного лікаря. В такому разі оплата спеціалізованих послуг застрахованому пацієнту забезпечується за рахунок каси хворих, що має контракт з відповідним лікарем-спеціалістом. В той же час, лікарі-спеціалісти наділені правом приймати будь-якого пацієнта, який звернувся до них за послугами самостійно, з оплатою вартості цих послуг пацієнтом безпосередньо лікарю.

Крім того, без направлення сімейного лікаря, пацієнт за законом має право самостійно безпосередньо звертатися за послугами до 8 видів лікарів-спеціалістів (як то: дерматовенеролог, стоматолог, онколог, фтизіатр, гінеколог, офтальмолог, психіатр і нарколог).

Що стосується надання стаціонарної допомоги, то лікарня, яка є самостійною юридичною особою і уклала контракт з відповідною касою хворих, укладає внутрішні контракти з лікарями стаціонару, з лікарями-спеціалістами спеціалізованої поліклініки, яка, як правило, поки що залишається структурним підрозділом лікарні (однак, лікарі-спеціалісти дедалі частіше засновують свої приватні практики, і укладають контракти безпосередньо з касою хворих), бригадами швидкої медичної допомоги, технічно-експлуатаційними службами. При цьому лікарні мають право укладати контракти не лише з регіональною касою хворих тієї території, на якій вони розташовані, а й з касами хворих інших регіонів і з галузевою касою хворих, що обслуговує військовослужбовців, поліцію та службовців інших воєнізованих формувань [7].

Розміри заробітної платні сімейних лікарів, іншого медичного персоналу, відповідального за первинну медико-санітарну допомогу, та лікарів стаціонарів, які працюють у громадських закладах охорони здоров'я, регулюються державою. В той же час, розміри заробітної плати в закладах охорони здоров'я приватного сектору, не підпадають під державне регулювання і встановлюються керівництвом вказаних закладів самостійно.

Усі ліки, що надаються застрахованим, розбито на три категорії: життєво необхідні (основні) – ліки, необхідні для порятунку життя або є незамінними для лікування і підтримання здоров'я (найбільш поширені у відповідній фармако-терапевтичній групі); допоміжні – ті, що носять допоміжний характер або посилюють дію основних ліків, та ліки найновішої генерації з близькими до основних властивостями, але більш дорогі від них за ціною; рецептурні – ті, що готуються в аптеці *ex tempore* (тимчасові) за рецептами.

Забезпечення ліками осіб, застрахованих в рамках обов'язкового страхування, відбувається двома шляхами. Лікарні, які мають контракт з касою хворих, забезпечують пацієнтів ліками безкоштовно, тобто, вартість ліків входить у структуру вартості медичних послуг, що оплачуються касою хворих. Лікарі, які працюють у громадських амбулаторіях або мають приватний контракт з касою хворих, уповноважені касою хворих видавати рецепти на життєво необхідні (основні) ліки, перелік яких визначений спеціальним розпорядженням Міністра охорони здоров'я. За ці ліки, а також за прописані лікарем екстемпоральні ліки, застраховані вносять аптеці так звану договірну оплату.

Згідно з законом про обов'язкове медичне страхування, ця оплата не може перевищувати 0,5% розміру офіційно встановленого розміру мінімальної заробітної платні для життєво необхідних (основних) лікарських засобів (понад 110 найменувань), та 1,5 % мінімальної заробітної платні у випадку придбання рецептурних ліків. При цьому, якщо ціна таких ліків є нижчою, ніж розмір договірної оплати (тобто 0,5 % або 1,5 % розміру мінімальної заробітної платні відповідно), застрахований сплачує повну вартість. За ліки, які входять до переліку допоміжних, застраховані вносять часткову оплату у розмірі 30 % (понад 80 найменувань) чи 50 % (понад 130 найменувань) вартості (ліміту ціни). Принципи договірної та часткової оплати ліків стосуються однієї упаковки основних та допоміжних ліків.

Слід зазначити, що існують додаткові можливості отримання ліків за низькими цінами для пацієнтів з деякими особливими видами хвороб, до яких віднесено 30 хронічних захворювань, в тому числі цукровий діабет, глаукома, епілепсія тощо. Зазначені пацієнти отримують ліки безкоштовно (понад 120 найменувань), за договірною оплатою (близько 50 найменувань), а також за оплатою, яка становить 30 % (більше 40 найменувань) та 50 % (10 найменувань) ліміту ціни [7].

Існує також певний перелік груп пацієнтів, які мають пільги по забезпеченню ліками: інваліди війни, інваліди з числа військовослужбовців, заслужені донори крові. Інвалідам війни усі ліки надаються безкоштовно, а інвалідам з числа військовослужбовців та заслуженим донорам крові – безкоштовно ліки тільки із зазначених переліків.

Таким чином, запровадження реформи системи охорони здоров'я у Польщі має як позитивні, так і негативні моменти.

До безумовно позитивних моментів реформи слід віднести, перш за все, відокремлення цільових коштів на охорону здоров'я від бюджету, що дозволяє запобігти негативним наслідкам, пов'язаних з можливими “провалами” бюджету, що є особливо важливим для країн з перехідною економікою.

Крім того, позитивом є надана реформами можливість забезпечення громадського контролю за коштами в системі охорони здоров'я, та розвиток цієї системи на солідарній основі, поступове формування ринку медичних послуг і підвищення їх якості.

Наступним важливим процесом у реформування охорони здоров'я Польщі є створення загальної бази даних – OSOZ. Така база дозволила стандартизувати та перевести в електронну форму інформацію про лікарні, аптеки та пацієнтів.

Окрім загального опису процесів реформування охорони здоров'я у Польщі, потрібно виокремити дві сфери медичного обслуговування – сімейна медицина та



охорона психічного здоров'я, оскільки сьогодні в Україні дуже гостро стоїть питання якнайшвидшого реформування цих галузей [8].

Психічне здоров'я у Польщі вважається невід'ємною частиною суспільного здоров'я. З початку реформування охорони здоров'я та запровадження системи медичного страхування витрати на психіатричну допомогу у середньому становлять 3,5 % від загального бюджету медичних послуг [9, с. 53-55].

Проте запровадження реформи призвело і до ряду негативних явищ. Як головний недолік необхідно відмітити слабе інформаційне просування реформи. Багато труднощів зумовлені також затримкою у підготовці відповідних підзаконних актів на рівні виконавчої влади та самоврядування, необхідність яких було визначено законом про обов'язкове медичне страхування. Іншим важливим недоліком системи є необґрунтовано велика автономія лікарняних кас.

Наслідком цього є відсутність універсальних підходів до змісту та структури документації, що вимагається касами від надавачів послуг, а також у змісті та процедурах отримання статистичної, медичної та фінансової звітності останніх; відсутність універсальних методів фінансування надавачів послуг та принципів визначення вартості медичних послуг і відповідних контрактів на їх постачання і, як наслідок, відсутність гарантій рівності доступу до медичних послуг для пацієнтів, які застраховані у різних касах [10, с. 17].

Досвід Польщі показує, що механізми фінансування соціальних систем охорони здоров'я можна успішно удосконалювати і в рамках бюджетного фінансування, і в рамках соціального медичного страхування. У багатьох країнах Європейського Союзу держава бере участь у системі обов'язкового медичного страхування через бюджетні внески в тому чи іншому вигляді (або від імені певних категорій громадян, або у вигляді капітальних інвестицій, або іншим чином). Отже, вибір, який належить зробити Україні, полягає в наступному: 1) зберегти бюджетну систему фінансування, 2) запровадити систему обов'язкового медичного страхування, чи 3) створити змішану систему, запровадивши обов'язкове медичне страхування і зберігши при цьому роль уряду у фінансуванні певних елементів медичної допомоги.

Отримуючи потрібні уроки з досвіду реформування сектору охорони здоров'я європейських країн, зокрема Польщі, Україна може і повинна побудувати власну ефективну модель, яка забезпечить справедливість і рівність у доступності якісної медичної допомоги для усіх верств населення.

Перспективами подальших досліджень є пошук нових, максимально ефективних механізмів регулювання та фінансування системи охорони здоров'я України, доступність та якість надання медичної допомоги, забезпеченість населення ліками, а також сучасних підходів до регулювання фармацевтичного ринку в умовах реформування галузі охорони здоров'я.

#### **Література:**

1. Чепелевська Л. А. Динаміка смертності населення України на сучасному етапі: регіональний аспект / Л. А. Чепелевська, Ю. Б. Яценко // Україна. Здоров'я нації. – 2014 – № 2 (26). – С. 30–34.
2. Указ Президента України № 5/2015 “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

3. Здоров'я. Чехія. Польща. Реформа охорони здоров'я: європейський вектор. Чехія. Польща [Електронний ресурс] / О. Приходько. – Режим доступу : [http://healthysociety.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173:2011-06-11-16-1858&catid=34:2011-02-27-21-08-08&Itemid=53](http://healthysociety.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=173:2011-06-11-16-1858&catid=34:2011-02-27-21-08-08&Itemid=53).

4. Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе. Проблемы и стратегические решения / S. Thomson, T. Foubister, E. Mossialos ; Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. – Копенгаген : ВОЗ, 2013. – 241 с. – (Серия исследований Обсерватории; Вып. 17).

5. *Kutzin Joseph*. Реформы финансирования здравоохранения. Опыт стран с переходной экономикой / Kutzin Joseph, Cashin Cheryl, Jakab Melitta (ред.) // Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. М. : Изд. дом “Практическая медицина”, 2004. – 463 с.

6. Финанси країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / М. І. Карлін. – К., 2012. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/15840720/finansii/finansii\\_krayin\\_yevropeyskogo\\_soyuzu\\_-\\_karlin\\_mi](http://pidruchniki.ws/15840720/finansii/finansii_krayin_yevropeyskogo_soyuzu_-_karlin_mi).

7. Довідник законів. *Skorowidz przepisów prawnych 1918 – 2015 r.* [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.mz.gov.pl>.

8. Про охорону психічного здоров'я в Республіці Польща [Електронний ресурс] / Ю. Закаль // Вестник ассоциации психиатров Украины. – 2011 – № 2. – Режим доступу : <http://www.mif-ua.com/archive/article/27208>

9. Green Paper. Improving Mental Health of the population: Towards a strategy on mental health for the European Union / European Commission, Health&Consumer Protection Directorate-General. – Brussels, 14.10.2010. – 484 с.

10. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В. М. Лехан, В. М. Рудого. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – 168 с.

*Надійшла до редколегії 21.04.2015 р.*

## **УДК 351.78:614. 84 (477.83/86)**

### ***З. Г. Гонтар,***

*здобувач кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ,  
викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту  
Львівського держ. ун-ту безпеки життєдіяльності, м. Львів*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОГО ПОЖЕЖНИЦТВА В ГАЛИЧИНІ І СУЧАСНА ПРАКТИКА ПОЖЕЖНОГО ВОЛОНТЕРСТВА В КРАЇНАХ ЄС**

*Проведено дослідження ролі і значення історичного досвіду управління діяльністю добровільного пожежництва в Галичині та країнах ЄС для забезпечення пожежної безпеки населення України.*

**Ключові слова:** добровільна пожежна охорона, пожежне волонтерство, державне управління, історичний досвід, Галичина, Україна, Польща, ЄС.

**Z. G. Gontar,**

*Seeker of European Integration and Law of LRIPA NAPA, professor of Law and Management in the field of Civil Protection Chair, Lviv State University of Life Safety, Lviv*

**PUBLIC ADMINISTRATION POLICIES IN FIRE FIGHTING VOLUNTEERING  
IN GALICIA AND MODERN PRAXIS OF FIRE FIGHTING VOLUNTEERING  
IN EUROPEAN UNION COUNTRIES**

*This article offers a research on the role and importance of historic experience in fire fighting volunteering and related public administration policies in Galicia and European Union countries. It also analyzes their impact on current condition of fire safety for the population of Ukraine.*

**Key words:** fire fighting volunteering, volunteering in fire protection, fire safety, public administration, historic experience, Galicia, Ukraine, Poland, European Union.

Історична справедливість вимагає відзначити той факт, що добровільна пожежна охорона (далі ДПО), яка знаходилась під опікою держави, відіграла позитивну роль у суспільстві. На протязі всього часу вона вела боротьбу з пожежами, а також вимагала додержання правил пожежної безпеки. Ця сторона історії пожежної охорони Галичини містить значний різнобічний досвід, який разом із сучасною практикою європейського пожежного волонтерства має велике значення для організації пожежної справи в умовах незалежної України.

Окремі аспекти діяльності добровільного пожежництва знайшли своє відображення у працях вітчизняних і зарубіжних дослідників М. Байтали, М. Брушлинського, Н. Вовчастої, А. Доценка, С. Ляхова, В. Нагірного, Т. Олейника, С. Поповича, Л. Різника, А. Сови, Й. Шафліка та ін. Однак наразі залишаються ще не дослідженими належним чином питання узагальнення історичного досвіду діяльності ДПО для сучасної практики організації пожежної справи в Україні.

Мета статті – дослідити та з'ясувати значення історичного досвіду державного управління діяльністю пожежного волонтерства в Галичині і ЄС для забезпечення пожежної безпеки населення України.

Слід зазначити, що на різних історичних етапах розвитку Галичини (з кінця XIX – до початку XX ст.) відбувалось посилення одних напрямків діяльності добровільного пожежництва і послаблення, в силу ідеологічних доктрин, економічних або меркантильних інтересів інших. Але, не дивлячись на неоднозначне ставлення держави і місцевої влади до пожежної справи, в цілому спостерігався поступовий розвиток ДПО.

Важливо також зважити на те, що в умовах обмеженого державного фінансування та обмежених фінансових можливостей суб'єктів пожежної безпеки Галичини (в часи її перебування у складі Австро-Угорської і Польської держав) без якісного аналізу протипожежних рішень органів державного управління неможливо буде правильно визначити місце і значення ДПО у боротьбі з пожежами та їх наслідками.

Основні елементи системи державного управління пожежною охороною в Галичині, яка включала добровільні пожежні команди, почали формуватися наприкінці XIX ст. [21]. Зокрема, 15.11.1867 р. був прийнятий Закон “Про

товариства” [3]. Ним визначалася суть громадських організацій як добровільних об’єднань, що не мають на меті політичних цілей, а повинні вирішувати благодійницькі та інші соціальні справи. Стосунки між професійними та добровільними пожежними командами під час рятувальних акцій регламентувала ухвала правління Крайової спілки добровільних пожежників (КСДП) від 09.03.1901 р. [4]. Щодо міст і містечок, які не мали змоги утримувати платну пожежну службу, вся відповідальність за своєчасність і ефективність боротьби з вогнем лягала на начальника корпусу добровільних пожежників [13]. Таким чином, на початок ХХ ст. була відпрацьована основна законодавча база пожежної охорони всієї імперії, нормативні акти якої діяли і в Галичині. Після створення структури професійних і добровільних пожежних команд поступово виникала необхідність перегляду, розширення, систематизації існуючої нормативно-правової бази у всій сфері протипожежної безпеки. Цьому сприяла активна діяльність КСДП. У результаті була відпрацьована юридична основа пожежної справи.

Але проблеми постійного збільшення кількості пожеж, швидкі темпи розвитку міст вимагали збору й узагальнення вже наявних законодавчих документів, подальшого формування регламентуючих основ пожежної безпеки. Виходячи з того, що обмежена кількість пожежників, а також недостатня ефективність їх пожежного озброєння не вирішить безпеку від вогню, Крайовий виділ зобов’язав гміни міст і містечок заопікуватися створенням допоміжних команд добровільних пожежників, при потребі залучати до рятувальних акцій доросле місцеве населення чоловічої статі. Про це зазначалось у циркулярі Галицького намісника від 15.02.1904 р. [24]. А 23.07.1904 р. намісництво санкціонувало Угоду про патронат КСДП над добровільними пожежними гуртками.

27.03.1911 р. Крайовий виділ у Львові скерував циркуляр до всіх повітових виділів щодо організації пожежної охорони. У цьому документі була визначена роль, яку мають брати на себе пожежні формації краю: “Добровільна пожежна охорона у містах та містечках, яка взяла на себе обов’язки гмінної пожежної служби, зобов’язана постійно, вдень і вночі, влітку і взимку нести пожежну службу” [25].

Проте законодавча база, на яку спиралися органи влади у реалізації пожежної безпеки, не була уніфікована і залишалася вкрай недосконалою також у міжвоєнний період. Її основу склали закони, прийняті ще до отримання Польщею незалежності, або тимчасові законодавчі акти 1919-1920 рр. Але юридичні приписи не враховували особливостей Східної Галичини, тому, на думку пожежних спеціалістів, слід було регулятивні приписи формулювати “залежно від місцевих потреб та умов, бо тільки тоді вони будуть життєздатними і спонукатимуть до поступового вдосконалення протипожежного стану” [20]. Недосконале законодавство суттєво знижувало ефективність роботи пожежної охорони. У певній мірі ці недоліки мав усунути Закон “Про захист від пожеж та інших стихійних лих”, котрий 13.03.1934 р. був ухвалений сеймом і, згідно зі ст. 53 набув чинності 18.11.1934 р. [26].

Таким чином, відсутність відповідної нормативно-правової бази та її чіткості призводили до прорахунків у визначенні основних напрямків діяльності ДПО щодо захисту населення від пожежної небезпеки. Успішне вирішення цього

питання сьогодні можливе лише за умови науково обґрунтованого вивчення ситуації, що складається у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо системи її регулювання, як це робиться в країнах ЄС [7].

Організація роботи із забезпечення пожежної безпеки – керований процес, важливу роль в якому відіграють органи місцевого самоврядування. Через знання історичних і географічних явищ місцевостей вони перебувають у кращому становищі щодо визначення ризиків, які можуть спричинити надзвичайні ситуації, і оперативно організують боротьбу з пожежами. З цього приводу д-р В. Гайер справедливо наголошував, що однією із надзвичайно важливих ланок у ланцюзі протидії надзвичайним ситуаціям є саме діяльність територіальної громади. За його словами, “навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичайних ситуацій і мінімізувати їх збиток, на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами” [19].

Багаторічний досвід діяльності органів місцевого самоврядування в Галичині від кінця XIX ст. до початку Другої світової війни доводить ту важливу роль, яку вони можуть відігравати у підтримці пожежної безпеки в державі, про що також свідчить і практика зарубіжних країн. У більшості країн ЄС професійна пожежна охорона забезпечується саме місцевими органами влади і не має централізованого керівництва. Наприклад, у ФРН в кожній землі (області) організовується самостійна професійна пожежна охорона, повністю підпорядкована уряду землі. У її обов’язки, окрім гасіння пожеж, входить надання медичної і технічної допомоги при аваріях і дорожніх катастрофах. Тому в пожежних депо розміщуються також автомобілі швидкої медичної допомоги, підіймальні крани, рятувальні човни [2]. Процес реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про створення муніципальних пожежних команд в Україні. На це вказує, зокрема, й практика наших найближчих західних сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини [12].

Узагальнений досвід організації пожежної справи в Галичині переконливо доводить, що запобігання пожежам та боротьба з вогняною стихією традиційно були справою не тільки фахових пожежних команд, а й об’єднань добровільних вогнеборців. Слід зазначити, що поява тут пожежних добровольців була наслідком малоефективної діяльності Австрійської держави в справі протипожежного захисту поселень. Велика заслуга у розвитку добровільного пожежництва в Галичині належала інспектору П. Прауну, який очолював корпус львівських пожежників. Ознайомлений з організацією пожежної справи в Німеччині, він ініціював розвиток добровільного пожежництва в провінції, створював добровільні пожежні команди, підготував і видав надзвичайно корисний для навчання перший в історії Галичини посібник “Практичні поради в обладнанні пожежної сторожі і гасінні пожеж” [22]. Саме П. Праун був ініціатором створення Крайової Спілки добровільних пожежників у Галичині.

Наприкінці XIX ст. в Галичині вже функціонувала мережа добровільної пожежної охорони, яка, залежно від нормативно-правових засад, поділялась на такі види:

1. Добровільна пожежна охорона у містах і містечках, яка не брала на себе обов'язки гмінної (платної) пожежної служби, а діяла відповідно до закону від 15.11.1867 р. про добровільні товариства.

2. Добровільна пожежна охорона сільських гмін, створена на підставі того ж закону.

3. Добровільна пожежна охорона у містах і містечках, яка взяла на себе обов'язки гмінної (платної), чим позбавляла місцеву владу необхідності створювати окремий платний корпус, діяла згідно з Законом про пожежну охорону від 10.02.1891 р. [23].

Слід зазначити, що держава в основному поклала завдання боротися з пожежами на “вогневі сторожі” – напівдержавні структури, що їх утримували місцеві громади своїм коштом і які володіли спеціальним спорядженням. Однак вони існували у небагатьох селах, їхня дієвість і надійність викликали постійні нарікання. За таких обставин функції “пожежництва” виконували українські молодіжні пожежно-гімнастичні товариства “Сокіл”, “Січ”, а згодом “Луг”. Станом на 15.03.1912 р. в Галичині нараховувалось 760 пожежних товариств, серед яких 196 товариств під назвою “Січ” [18].

Новостворені пожежні товариства діяли ефективніше, ніж загони місцевої “Вогневої сторожі”, і поступово цілком її замінили. Лише у 1912 р. гімнастично-пожежні осередки 611 разів гасили пожежі (406 разів у своїх місцевостях, 205 разів по сусідству) [17, с. 360]. Вони брали активну участь у гасінні всіх пожеж, які виникали у населеному пункті, незважаючи на національність чи соціальний стан потерпілого. Зокрема, польська землевласниця Вісневська з с. Устеріки (Косівського повіту) на знак подяки за врятування від пожежі свого маєтку виділила місцевій “Січі” кошти на придбання вогнегасної установки [5]. Вона також публічно закликала землевласників околиці матеріально підтримувати “Січі”. Січовики володіли високим професіоналізмом та майстерністю під час гасіння пожеж. Після того, коли в громаді Нагорнянка Бучацького повіту утворилася “Січ”, всі пожежі настільки ефективно ліквідувалися, що в 1910 р. польське “Товариство асекураційне” виділило 50 крон для потреб товариства [6]. Важливо, що сусідні “Січі” у критичні моменти допомагали одна одній. Це сприяло успішному гасінню вогню, гуртувало сусідні громади.

Звіти товариств та матеріали хроніки у часописах “Січові вісті” (1923), “Соکیلські вісті” (1928 – 1939) говорять про численні факти участі молодіжних товариств у боротьбі з пожежами й у міжвоєнний період. Пошану і визнання вони здобули за участь у гасінні вогню 1927 р. у селах Ожидів, Красне, Соколівка, у м. Золочів й інших місцевостях. У 1929 р. члени товариства “Сокіл” у Галичині брали участь у гасінні 71 пожежі [17, с. 363]. Значну роль у забезпеченні пожежної безпеки відіграло товариство “Луг”. Від його членів вимагалася карність, швидкість, жертовність, обов'язковість участі у пожежах, “який би то пожежар не був і чиє би майно не горіло” [11].

Таким чином, діяльність добровільних пожежних команд і пожежно-гімнастичних товариств в Галичині засвідчила про значну їх роль у забезпеченні пожежної безпеки населення. Принциповий перегляд сучасного ставлення до протипожежної справи, засвоєння стандартів пожежного волонтерства в Галичині,

якісне підвищення рівня відповідальності громади за стан пожежної безпеки сьогодні є важливою умовою підвищення пожежної безпеки в Україні. Тому варто чітко усвідомлювати, що сучасні українські добровільні пожежні спільноти – не ренесанс формалізму, а втілення найкращого досвіду, набутого і, зокрема, в організації державного управління розвитком пожежної справи в досліджуваному регіоні [16]. На нашу думку, слід розробити і здійснити систему заходів по відродженню традицій добровільного пожежництва на прикладі товариств “Сокіл”, “Січ”, “Луг” і масової їх участі у попередженні і гасінні пожеж, особливо в сільській місцевості.

Підтвердженням значення добровільних пожежних команд є той факт, що в Європі пожежні волонтери відіграють більш вагомую роль, ніж професійні пожежники. Нині добровільні пожежні формування складають до 80 % пожежних підрозділів Великої Британії, Франції та Італії, а пожежна охорона Бельгії майже вся складається із добровільних пожежників [7]. У Німеччині професійна пожежна охорона функціонує лише у 107 містах (як правило, з населенням понад 100 тис. мешканців), а добровільні пожежні команди – у 2074 населених пунктах. Місцеві громади озброюють добровільних вогнеборців технікою й транспортом, але за чергування й бойові виїзди волонтери грошей не отримують. Це дозволяє муніципальним бюджетам суттєво економити, а численна спільнота пожежних добровольців набуває безцінного досвіду й користується заслуженою повагою земляків. Зрозуміло, що у великих містах з висотними житловими комплексами й промисловими зонами без фахових пожежних команд й складної техніки не обійтися, але у невеличких містечках й сільській місцевості цілком можуть впоратися добровільні пожежники [8].

У 1992 р. в Польщі відбулася реформа пожежної служби. Державна пожежна служба взяла на себе зобов'язання не тільки на пожежах допомагати населенню, а й в інших випадках: дорожніх катастрофах, різних стихійних лихах. Перевагу було віддано добровільним пожежним формуванням тому, що бюджетних коштів, щоб підтримати пожежну охорону в повному обсязі, не вистачає [1].

18-19 грудня 2011 р. у Львові проходив міжнародний семінар, присвячений проблемам розвитку добровільних пожежних команд. Захід відбувся в рамках проекту “Польська допомога”, який фінансувало Міністерство закордонних справ Польщі. Мета семінару – обговорення проблем розвитку добровільної пожежної охорони у Польщі та Україні. Представник добровільної пожежної охорони Польщі Збігнев Калішек розповів про систему організації пожежних команд у себе на батьківщині. На семінарі порушили питання перспектив розвитку добровільної пожежної охорони в Україні. Було висловлено сподівання, що ситуація з розвитком добровільних пожежних формувань в Україні покращиться коли буде прийнятий “Кодекс цивільного захисту” [10].

Європейський досвід переконує: 30-40 % пожеж у початковій стадії ліквідовують саме добровільні пожежні дружини. В Україні відповідний показник не перевищує 3-4 %. Сьогодні країна потребує понад 30 тис. добровільних дружин і команд [9]. Досвід галицьких вогнеборців доводить, що пожежне волонтерство потребує державної підтримки – перш за все на законодавчому рівні. Так, у Російській Федерації, де прийнято закон “Про добровільну пожежну охорону”, в лавах Всеросійського добровільного пожежного товариства об'єдналися понад 148 тис. громадян, а в територіальних підрозділах налічується 13 тис. одиниць

техніки. Відповідно, добровільні вогнеборці стали суттєвим елементом системи пожежної безпеки [14]. Таким чином, перехід до більш широкого використання можливостей добровільного пожежництва в Україні дозволить у сучасних умовах не тільки в певній мірі скоротити витрати на утримання професійної пожежної охорони та вивільнити частину трудових ресурсів, але й значно посилити в організованому русі добровільного пожежництва поклики високої громадянської позиції, покращить протипожежне виховання підростаючого покоління.

Слід зазначити, що ускладнювала діяльність ДПО відсутність елементарних знань у населення про можливі дії або прийняті рішення органів державного управління пожежною безпекою. Це спричиняло невиправдане розповсюдження пожежі, людські та матеріальні втрати. Тому важливе значення для сучасної організації пожежної безпеки населення має узагальнений досвід залучення громадян Галичини до навчання з пожежно-технічних знань, з питань їх участі в організації захисту державної та приватної власності від пожеж, поширення досвіду сприяння державній пожежній службі, органам місцевої влади в організації боротьби з пожежами та їх наслідками. Вже з перших своїх випусків українські часописи “Пожежний огляд – Спілка”, “Батьківщина”, “Діло”, “Сокільські Вісти” “Народня справа”, “Січові вісті” та інші заходились консолідувати пожежні сили, скрупульозно аналізували причини недостатнього професійного вишколу пожежників, терпляче і дохідливо популяризували ази пожежної справи серед населення, врешті стимулювали благородні амбіції тих, хто не був байдужим до людської біди [15]. Заслуговує уваги, зокрема, досвід проведення заходів в Галичині, спрямованих на формування активної позиції молодого покоління в питаннях дотримання правил пожежної безпеки та участі в її забезпеченні, адже не секрет, що саме ця категорія потребувала посиленої уваги з боку гімнастично-пожежних товариств “Сокіл”, “Січ”, “Луг” і є актуальною на сьогодні [27].

Таким чином, подальший розвиток ДПО має бути спрямованим на досягнення передового рівня організації пожежного волонтерства в країнах ЄС у питаннях захисту від пожеж особи, об’єктів, населених пунктів і суспільства в цілому. Безумовно, цю проблему одними тільки структурними реформами у сфері державного управління забезпеченням пожежної безпеки населення вирішити неможливо. Тут потрібен цілий комплекс заходів із врахування попереднього історичного досвіду, які мають бути спрямовані на вдосконалення всієї системи забезпечення пожежної безпеки. І це має бути пов’язано не тільки з розвитком добровільного пожежництва, а й покращенням його матеріально-технічного забезпечення, удосконаленням навчання членів ДПО, їх соціальним забезпеченням і т.д. Проблема ця є набагато ширшою, і основа її вирішення полягає в усвідомленні державою пріоритетності проблем, пов’язаних із забезпеченням безпеки життя і здоров’я своїх громадян.

#### **Література:**

1. *Байтала М.* Державна добровільна пожежна охорона Польщі працюють як єдине ціле / М. Байтала // Пожежна безпека. – 2009. – № 2. – С.4-5.
2. *Брушлинський Н.* Организация пожарной охраны в ФРГ / Н. Брушлинський, В. Коробко, Ю. Коломиец // Пожарное дело. – 1992. – № 1-6. – С. 44-45.



3. Вісник законів державних для королівств і країв в державній раді заступлених. – Річник 1871. – Відень [s.n.], 1871. – 440 с.
4. Вісник законів і розпоряджень краєвих для Королівства Галичини і Володимерії разом з Великим Княжеством Краківським. – Річн. 1901. – 248 с.
5. Громадский голос . – 1907. – № 71. – С. 2.
6. Громадский голос . – 1914. – 16 лист. – С. 3.
7. Зарубежный опыт развития ДПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mchs.gov.ru](http://www.mchs.gov.ru).
8. *Ляхов С.* “Пожежне волонтерство – не формальність, а європейський стандарт!” [Електронний ресурс] / С. Ляхов. – Режим доступу : [www.vinnitsaok.com.ua.volonterstvo-ne-formalnist-a](http://www.vinnitsaok.com.ua.volonterstvo-ne-formalnist-a).
9. *Маховський О.* Про надійний щит від “червоного півня” / О. Маховський // Пожежна безпека. – 2009. – № 5. (116). – С. 24-25.
10. Міжнародна діяльність ЛДУ БЖД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ubgd.lviv.ua/index.php?id=34](http://www.ubgd.lviv.ua/index.php?id=34).
11. Під нинішню хвилю // Вісті з Лугу. – 1930. – Ч. 9. – С. 4-7.
12. Пожарная безопасность – история, состояние, перспективы // Материалы Всеукр. научно-практ. конф. – М. : ВНИИПО, 1997. – Ч. 1. – 200 с.
13. *Попович С.* Пожежництво Львова. Історичний нарис / С. Попович. – Львів : Світ, 2002. – 368 с.
14. Проблемы пожарной безопасности: пути их решения и совершенствование противопожарной защиты. – Екатеринбург: ФГАОУ ВПО “УрФУ имени первого Президента России Б. Н. Ельцина”, 2012. – 163 с.
15. Пропагування пожежної справи в Галичині [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.lviv.mns.gov.ua/content/r1-5-6](http://www.lviv.mns.gov.ua/content/r1-5-6).
16. *Салила В.* Пріоритети – відродження історичних традицій / В.Салила // Пожежна безпека. – 2011. – № 11 (134). – С. 7-8.
17. *Сова А.* Діяльність українських товариств “Сокол” на Дрогобиччині / Андрій Сова // Дрогоб. краєзн. зб. – 2005. – Вип. IX. – С. 356–371.
18. Статистика пожарных филий “Сокола-Батька” // Вісті з Запорожа. – 1912. – 30 берез. – С. 2-3.
19. *Geier W.* Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters?. Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop “Orkane uber Europa” (Severe storms over Europe) at the Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ) [Електронний ресурс] / W. Geier. – Режим доступу : [www/dkkv.org/de/publications/resource.asp?ID=137](http://www/dkkv.org/de/publications/resource.asp?ID=137).
20. Historia państwa i prawa Polskie. 1918 – 1939. – Warszawa : PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
21. *Olejnik T.* Towarzystwa ochotniczych straży ogniowych w Królestwie Polskim / Tadeusz Olejnik. – Warszawa : Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 1996. – 367 s.
22. *Praun P.* Praktyczne wskazówki urzędzenia straży ogniowej i gaszenia pożarów / P. Praun. – Lwów[s.n.], 1869. – 66 s.
23. Przewodnik Pozarniczy. – 1897. – № 9. – S. 94.
24. Przewodnik Pozarniczy. – 1904. – № 9. – S. 48–52.
25. Przewodnik Pozarniczy. – 1911. – № 5. – S. 54–57.
26. Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami // Przegląd Pozarniczy. – 1934. – № 5. – S. 133–141.
27. *Wowczasta N.* Charakterystyka uczelni pozarniczych na Ukrainie i w Polsce. / Natalia Wowczasta // Zeszyt Naukowy SGSP. – Warszawa, 2007. – № 35 – S. 93–98.

*Надійшла до редколегії 09.02.2015 р.*

**УДК 35.353.2**

**Т. О. Торгалo,**

*аспірант кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ США: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Узагальнено досвід США щодо формування та реалізації проектів регіонального розвитку. Виявлено особливості проектної діяльності регіонального розвитку. Означено механізми формування та реалізації проектів та обґрунтовано необхідність державного управління проектами.*

**Ключові слова:** проекти регіонального розвитку, механізми формування та реалізації проектів, державне управління регіональним розвитком, регіональний розвиток.

**Т. О. Torgalo,**

*Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## **MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL DEVELOPMENT PROJECTS IN THE UNITED STATES: LESSONS FOR UKRAINE**

*The article summarizes the United States experience in developing and implementing regional development projects. The features of the design of regional development. Determined basic mechanisms of formation and implementation of public necessity and project management.*

**Key words:** regional development projects, mechanisms of formation and implementation, governance of regional development, regional development.

Для забезпечення сталого регіонального розвитку України, активізації економічного, соціального й ресурсного потенціалу регіонів, формування ефективної моделі регіонального управління необхідно вибудовувати новітні підходи до формування не лише стратегій розвитку (країни чи окремих регіонів) а й механізми ефективної їх реалізації із застосуванням проектного підходу. Проблеми розвитку регіонів є надзвичайно актуальними для України, а відсутність аргументованої політики регіонального розвитку неодмінно спричинять зростання соціально-економічні диспропорції та напруженості у суспільстві [6].

Проблеми регіонального управління та регіонального розвитку досліджували у своїх працях вітчизняні науковці: В. Бакуменко, Ю. Білоконь, З. Варналій, В. Воротін, С. Газарян, З. Герасимчук, Т. Галушкіна, В. Керецман, І. Кресіна, В. Куйбіда, Е. Лібанова, Ю. Макагон, В. Мамонова, Н. Мікула, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук, Л. Чернюк та ін.

Ними напрацьовано вагому теоретико-методологічну базу у сфері регіонального розвитку. Однак пропонувані підходи не повністю враховують

необхідність подальшого проектування регіонального розвитку, для чого необхідно визначитися з ефективними механізмами формування та реалізації проектів регіонального розвитку та окреслити межі державного управління у цих процесах.

Метою даної статті є визначення особливостей проектної діяльності щодо регіонального розвитку і механізмів формування та реалізації проектів, аналіз закордонного досвіду.

Регіональна політика різних країн світу будується на різноманітних підходах щодо управління соціально-економічним розвитком країни у регіональному вимірі та засобів її реалізації. Проектний підхід доволі часто використовують у розвинутих країнах світу особливо для реалізації стратегій та програм регіонального розвитку. У даному дослідженні проаналізовано досвід проектування регіонального розвитку Сполучених Штатів Америки.

Для більш глибокого дослідження проведемо ретроспективний аналіз становлення економіки США та особливо регіонального розвитку країни. М. Довбенко, аналізуючи кризові явища в економіці, визначає вплив держави на соціально-економічний розвиток країни, як суспільно орієнтований процес та результат такого впливу стимулює та проектує новий тип розвитку окремих регіонів та країни в цілому. Так, при пошуку шляхів виходу з тяжкої економічної кризи у 30-х рр. ХХ ст. керівництвом США в економіку вільного ринку було внесено механізм державного регулювання економіки. Держава взяла на себе функцію виробництва суспільних благ. В основу такої концепції було покладено ідей англійського економіста Джона Кейнса і, як наслідок, створення у США змішаної економічної системи. Необхідність у будівництві великих національних об'єктів інфраструктури, подолання безробіття, державна підтримка незахищених верств населення створило передумови для потужного регіонального розвитку [4].

Регіональний розвиток у штатах США на сучасному етапі здійснюється в тому числі за рахунок розміщення державних замовлень через систему укладання державних контрактів чи фінансування проектів під федеральні або місцеві програми розвитку (далі – ПР). Важливо підкреслити, що державні замовлення в США спрямовані не лише на забезпечення матеріально-технічного стану державних та муніципальних органів (регулюються Federal Acquisition Regulation – Федеральним зведенням правил здійснення закупівель товарів чи послуг), а й для реалізації державних та муніципальних програм розвитку. Такий механізм реалізації ПР дозволяє державі виступати замовником продукції національних галузей економіки і виробництва суспільних благ (продукцію для потреб національної оборони та безпеки, фінансування наукових фундаментальних та прикладних досліджень, надання послуг у соціальній сфері тощо).

Одними з головних замовників регіональних проектів у рамках федеральних та муніципальних програм є міністерства США – United States federal executive departments (федеральні виконавчі департаменти США) (рисунок).

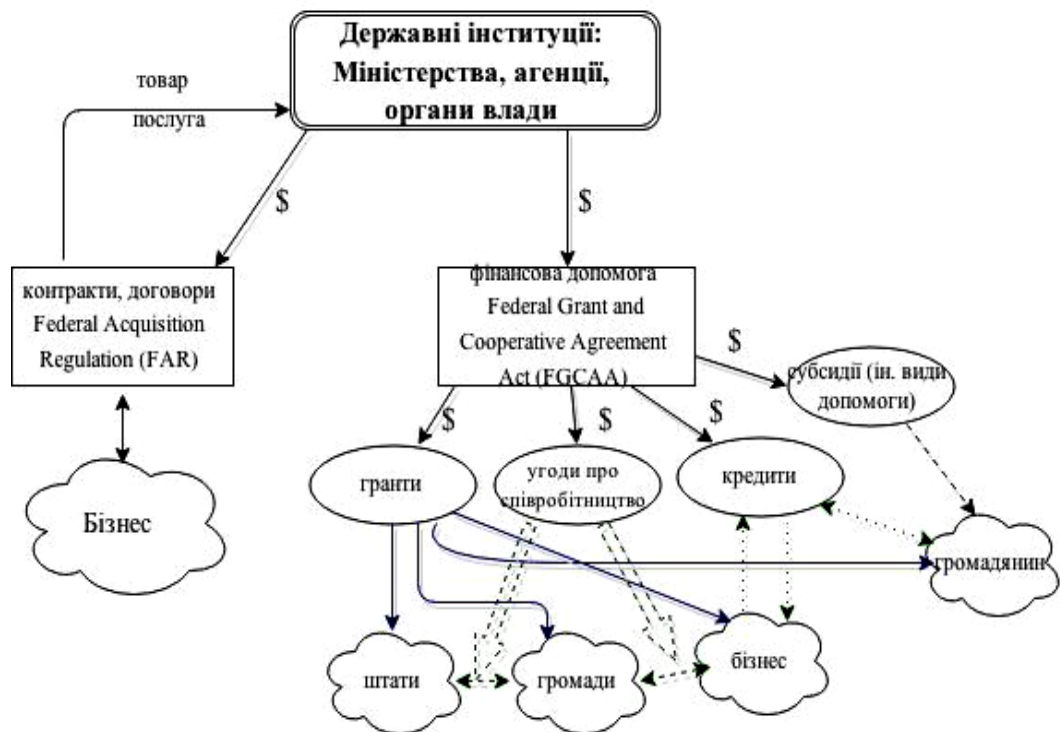


Рисунок. Американська модель здійснення державних замовлень

У ході дослідження виділено наступні закономірності у розподілі державних коштів на реалізацію проектів розвитку. На відміну від ЄС, де проекти регіонального розвитку спрямовуються на ліквідацію нерівності між різними регіонами Європейського Союзу та фінансуються через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) і Фонд згуртування (ФЗ) й зосереджують свої інвестиції на кількох пріоритетних напрямках за принципом “тематичної концентрації”, а саме: наукові дослідження та інновації; розвиток цифрових технологій та комунікацій; підтримка малого і середнього бізнесу; енергозберігаючі технології (зелена економіка) [2], кожне Міністерство США надає фінансову допомогу (гранти, договори співпраці, кредити, субсидії), які впливають не лише на рівень життя населення, а й на підвищення конкурентоспроможності у виробничих та не виробничих сферах господарства США.

Вищезазначену закономірність можна звести до принципу “розпорощення” фінансових ресурсів на задоволення потреб, які впливають на регіональний розвиток, а не зведення до вузько направлених програм та проектів з регіонального розвитку й закріплення для їх реалізації конкретних державних інституцій.

Розглянемо програми та проекти, які впливають на регіональний розвиток і фінансуються міністерствами США [7]:

1. Міністерство сільського господарства США (Department of Agriculture, USDA): програма допомоги сільським громадам, яка призначена для надання

кредитів для фінансування та покриття витрат на будівництво, благоустрій; фінансова допомога за збитки спричинені стихійними лихами; програми страхування рослинництва та тваринництва; екологічні програми (поглинання вуглецю, якість води тощо); програми збереження та консервації земель, води, ґрунту та інших природних ресурсів; програми з профілактики лісових пожеж (за участі лісової служби у складі Міністерства); програми та гранди у сфері сільськогосподарських та екологічних досліджень; програми допомоги з експорту сільськогосподарської продукції.

2. Міністерство торгівлі США (Department of Commerce, DOC) відповідно до затвердженого стратегічного плану “America is open for business. Strategic plan. 2014 – 2018” планує реалізувати ініціативи та надати фінансову допомогу в таких напрямках: торгівля та інвестицій (розширення американської економіки за рахунок збільшення експорту, прямих іноземних інвестицій та збільшення робочих місць); інновації (сприяння у проектах з вдосконалення та підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності, підтримка малого та середнього бізнесу); національні телекомунікації та зв'язок (розвиток інформаційних та телекомунікаційних технологій); навколишнє природне середовище (надання щоденної інформації про зміни у навколишньому природному середовищі, кліматі, екосистемах та погоді); експлуатаційні переваги, стандарти та технології (забезпечення технологічного економічного зросту економіки за рахунок прискорення комерціалізації нових технологій у промисловості).

3. Міністерство оборони США (Department of Defense, DOD) фінансує контракти на суму 6,5 млрд дол. і вище для проведення досліджень та дослідно-конструкторських робіт у галузі оборони.

4. Міністерство освіти США (Department of Education, ED) фінансує гранди, стипендії, кредити на оплату навчання (відповідно до 10-ї поправки Конституції США політика в галузі освіти визначається на рівні штатів та місцевих громад).

5. Міністерство енергетики США (Department of Energy, DOE) не лише фінансує, а й здійснює державні інвестиції у 17 національних науково-дослідних лабораторій, які працюють у різноманітних сферах наукових досліджень. Особлива увага приділяється передовим науковим дослідженням у галузі фундаментальних і прикладних наук, проривним технологіям та проектам, які можливо швидко запровадити у виробничих і не виробничих сферах господарства США.

6. Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб США (Department of Health and Human Services, HHS): бюджет Міністерства має майже чверть усіх державних витрат та керує більшістю грантів і проектів, ніж інші міністерства разом. Відповідно до “Strategic Plan FY 2014 – 2018” Міністерство фінансує проекти, надає гранти та здійснює інвестиції в освіту та підтримку працівників охорони здоров'я, інноваційні біомедичні дослідження, у безпеку лікарських засобів та продуктів харчування, служби з охорони психічного здоров'я, забезпечення більш доступного медичного забезпечення (страхування) для американських індіанців та корінних жителів Аляски, програми раннього дитинства, соціальних послуг для уразливих верст населення.

7. Міністерство внутрішньої безпеки США (Department of Homeland Security, DHS) фінансує проекти та укладає контракти для проведення досліджень і

дослідно-конструкторських робіт у галузі безпеки, охорони кордонів, боротьбі з кібер-злочинністю та тероризмом.

8. Міністерство житлового та міського розвитку США (Department of Housing and Urban Development, HUD) надає федеральні ресурси та здійснює фінансування (штатів, органів місцевого самоврядування, а також некомерційних організацій) широкого спектру заходів, спрямованих на забезпечення економічного розвитку, включаючи проекти з розбудови громадських об'єктів інфраструктури, доступного житла, кредитування малого та середнього бізнесу. Для реалізації програм економічного розвитку HUD разом з іншими Міністерствами та державними інституціями фінансують такі проекти: розвиток сільських районів; розвиток економіки міст що потребують реконструкції покинутих чи зупинених промислових об'єктів обтяжених реальним або потенційним забрудненням довкілля; відновлення постраждалих районів від стихійних лих, особливо в районах з низьким рівнем доходу; розвиток малих громад (міст, селищ) чисельність яких складає не більше 20 000 осіб; сільський інноваційний фонд (створення нових робочих місць; інвестиції в людський капітал за допомогою професійної підготовки і освіти, розширення пропозиції доступного житла з доступом до центрів зайнятості або транспорту).

9. Міністерство юстиції США (Department of Justice, DOJ) здійснює фінансування проектів: з проведення досліджень у сфері підтримки правоохоронних органів; покращення системи кримінального судочинства; освіти та технічної допомоги федеральних та муніципальних правоохоронних органів.

10. Міністерство внутрішніх справ США (Department of the Interior, DOI) інвестує у проекти діяльності науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на вивчення геологічних структур, корисних копалин, водних ресурсів держави, меліоративних заходів. Окремо DOI займається підтримкою індіанців і корінних народностей Аляски, зокрема фінансує проекти з реконструкції об'єктів інфраструктури, будівництва соціальних об'єктів, зі створення нових робочих місць, освіти у галузі управління та розвитку поновлювальної енергетики. Проекти охоплюють широке коло питань, які стосуються ефективного використання та охорони природних ресурсів держави.

11. Міністерство фінансів США (Department of the Treasury) відповідно до Закону “Державної ініціативи кредитування малого бізнесу” від 27 вересня 2010 р. (PUBLIC LAW 111-240 – SEPT. 27, 2010 TITLE III-STATE SMALL BUSINESS CREDIT INITIATIVE) [3] здійснює фінансування державних програм, які підтримують кредитування малого бізнесу у розмірі 1,5 млрд дол. США. Так, будуть використовуватися федеральні кошти для програм підтримки залогов, програм доступу до капіталовкладень, програм кредитних гарантів та ін.

12. Міністерство транспорту США (Department of Transportation, DOT) фінансує проекти розвитку інфраструктури (TIGER дискреційних грантів), що дає можливість інвестувати в капітальне будівництво чи реконструкцію автомобільних і залізничних шляхів, екологічно чистого транспорту, портів, аеродромів, вокзалів. Програма TIGER – The Transportation Investment Generating Economic Recovery (забезпечення інвестицій економічного відновлення перевезень) інвестує у проекти, які в подальшому відповідатимуть критеріям безпеки, економічної

конкурентоспроможності, забезпечення екологічної стабільності, благоустрою, надійності роботи. Проекти фінансуються за наступними схемами: повністю за рахунок федеральних коштів; федеральні кошти та кошти штатів (громад), федеральні кошти, кошти штатів (громад) та бізнес суспільства. Також існує державна програма кредитування щодо поліпшення перевезення TIFIA (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act), яка забезпечує кредитну допомогу проєктів з модернізації транспортної інфраструктури регіонального та національного значення.

13. Міністерство у справах ветеранів США (Department of Veterans Affairs, VA), Державний департамент США (Department of State, DOS) та Міністерство труда США (Department of Labor, DOL) здійснює фінансування контрактів для забезпечення матеріально-технічного стану Міністерства.

Аналіз вищезазначених міністерств свідчить про те, що у країні не існує окремо визначеного поняття “проєкти регіонального розвитку” та не створено нормативно-правових актів які затверджують державної стратегії регіонального розвитку. Але фінансова допомога (гранти, кредити, договори про співробітництво, субсидії), яку надають міністерства, можна віднести до “проєктів регіонального розвитку”, тому що вони спрямовані на реалізацію конкретних заходів, націлених на досягнення цілей програм економічного та соціального розвитку регіону (штату, міста, громади) з визначенням конкретних термінів виконання, залучених ресурсів та виконавців.

Організаційно-правовий механізм формування та реалізації проєктів регіонального розвитку США складається з нормативно-правових актів регламентуючих перелік заходів, принципи, суб’єкти та об’єкти державного фінансування. Так, з обранням нового президента США оголошується “новий курс” розвитку країни з чітко означеними стратегічними цілями. Міністерства, у свою чергу, корегують свою діяльність та розробляють програми з реалізації зазначених цілей. Так, провівши аналіз, встановлено, що лише 4 з 13 міністерств мають розроблені стратегії своєї діяльності. Система державного фінансування галузей, за які відповідають міністерства, заснована на принципах проєктного підходу через надання фінансової допомоги (грантів, угод про співробітництво, кредитів та субсидій).

Так, федеральним Законом “Про гранти та угоди про співробітництво” від 1977 р., який розміщено в ст. 31 розд. 6304 Зводу законів США (the Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977 (FGCAA) as incorporated in Title 31 Section 6304 of the U.S. Code) [1], встановлено чітку відмінність між придбанням товарів та послуг (через складання договорів і контрактів) та надання фінансової допомоги (грантів, угод про співробітництво, кредитів та субсидій). Таким чином, для забезпечення матеріально-технічних потреб державних інституцій впроваджено федеральну контрактну систему, що регулюється Федеральним зведенням правил здійснення закупівель товарів та послуг (Federal Acquisition Regulation The Federal Acquisition is contained within Chapter 1 of Title 48 of the Code of Federal Regulations (FAR) та не є предметом даного дослідження. Саме надання фінансової допомоги через такі інструменти, як гранти, угоди про співробітництво, кредити та субсидії держава здійснює фінансування “проєктів регіонального

розвитку” (проектів щодо зменшення соціально-економічних диспропорцій серед штатів та підвищення якості життя населення США через виробництво суспільних благ). Так, відповідно до FGCAA законодавчо закріплено:

– поняття надавачів та бенефіціарів фінансової допомоги, таких як: виконавчий орган (державні органи влади крім державно-приватних корпорації змішаного типу власності); місцевого самоврядування (блок уряду в штаті, місцевих органів влади, спеціальних районів, внутрішньодержавних районів, рад урядів, груп організацій та представництв, міждержавні організації, або інші інституції органів місцевого самоврядування); інших отримувачів (особи або одержувачі, крім державних або місцевих органів влади);

– типи фінансової допомоги, такі як гранти, угоди про співробітництво, субсидії, кредити, поруки за кредитом, страхування;

– правила надання грантів та угод про співробітництво у галузі наукових досліджень (фундаментальних та прикладних);

– правила міждержавного співробітництва (надання фінансової допомоги урядом Сполучених Штатів через гранти або договірні механізми включаючи програми технічної допомоги у галузі ефективного використання людських та природних ресурсів та земель, забезпечення функціонування громадських будівель і споруд у тому числі транспортної інфраструктури, реалізації довгострокових програм та планів розвитку органів місцевого самоврядування).

Для забезпечення прозорості та відкритості механізму надання державної фінансової допомоги створено он-лайн-додаток федерального уряду Grants.gov – єдиний портал, де представлено понад 100 грантових програм (та інших видів фінансової допомоги), запропонованих 26 федеральними агентствами (державними інституціями), що надають гранти. За допомогою Grants.gov бенефіціари можуть знайти необхідні види фінансової допомоги, подати заявку та стежити за прийняттям рішення щодо надання допомоги. У деяких випадках надання допомоги можливо лише через застосування даного порталу та відповідної реєстрації [5].

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що американська модель надання фінансової допомоги, яка безпосередньо впливає на регіональний розвиток, ґрунтується на “принципі розпорощення” фінансових ресурсів для реалізації регіональних програм та проектів. Такий підхід до мінімізації диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів забезпечує високу ефективність по країні в цілому й дає відчутний результат, який впливає не лише на рівень життя населення, а й на підвищення конкурентоспроможності у виробничих та не виробничих сферах господарства США. Державні інституції надають фінансову допомогу як кожна окремо, так і разом співфінансують окремі об’єкти. Так, Міністерство фінансів США виступає у ролі спільного учасника фінансування проектів й зацікавлене у розвитку різних галузей економіки США та збільшенні кількості платників податків до державного бюджету. Таким чином, практика свідчить, що державні інституції США виступають головною рушійною силою соціально-економічного розвитку як на загальнодержавному, так і регіональному рівні окремих штатів.

Перспективи подальших досліджень визначаються зазначеними проблемами й передбачають створення більш ефективного організаційно-правового механізму



вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень щодо проектів регіонального розвитку.

**Література:**

1. CHAPTER 63—USING PROCUREMENT CONTRACTS AND GRANT AND COOPERATIVE AGREEMENTS, TITLE 31-MONEY AND FINANCE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2011/october/uscode-2010-title31-subtitlevchap63.pdf>.
2. European Structural and Investment Funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_en.cfm).
3. STATE SMALL BUSINESS CREDIT INITIATIVE, PUBLIC LAW 111-240 – SEPT. 27, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov/resource-center/sb-programs/Documents/SSBCI%20Title%20III%20-%20Public%20Law.pdf>.
4. Довбенко М. В. Криза економіки – не криза науки : монографія / М. В. Довбенко ; – К. : ВЦ “Академія”, 2009. – 304 с.
5. Єдиний портал програм фінансової допомоги США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.grants.gov>.
6. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку : аналіт. доповідь / за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2013. – 88 с.
7. Офіційні інтернет-представництва міністерств США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usda.gov>; <http://www.commerce.gov>; <http://www.defense.gov>; <http://www.ed.gov>; <http://www.energy.gov>; <http://www.hhs.gov>; <http://www.dhs.gov>; <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD>; <http://www.justice.gov>; <http://www.dol.gov>; <http://www.state.gov>; [www.doi.gov](http://www.doi.gov); <http://www.treasury.gov/Pages/default.aspx>; <http://www.dot.gov>; <http://www.va.gov>.

*Надійшла до редколегії 08.04.2015 р.*

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

---

**УДК: 351.858:316.752:659.1**

**В. Г. Бульба,**

*д.держ.упр., проф., декан факультету підготовки магістрів  
державного управління ХарPI НАДУ;*

**О. В. Федченко,**

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків*

### **АКСІОЛОГІЧНІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОЇ РЕКЛАМИ ЯК РЕСУРСУ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*Розглянуто проблеми ціннісного змісту соціальної реклами, визначено її місце в реалізації соціальних функцій держави та перспективи використання в управлінні соціальним розвитком.*

**Ключові слова:** соціальні функції держави, аксіологічні основи державного управління, соціальна реклама, аксіологічні основи соціальної реклами.

**V. G. Bulba,**

*Dean of Faculty of Master Student Training of KRI NAPA, Doctor of Public Administration;*

**O. V. Fedchenko,**

*Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*

### **AXIOLOGICAL BASES OF PUBLIC SERVICE ANNOUNCEMENTS AS A RESOURCE MANAGEMENT OF SOCIAL DEVELOPMENT**

*The problems valuable content of public service announcements, the place in the implementation of the social functions of the state and prospects for use in the management of social development.*

**Key words:** social functions of the state, axiological bases of public administration, public service announcements, foreign experience, usage, information, axiological bases of public service announcements.

Кризові явища, які характерні для розвитку сучасної України, тісно пов'язані з морально-етичною дезорієнтацією суспільства. Втрата аксіологічної основи суспільної свідомості часів Радянського Союзу та засудження ідеологічних догм, заснованих на соціалістичних цінностях, створили нову диспозицію в розумінні соціально-політичних процесів у державі. На фоні розчарування населення країни у діях декількох команд вітчизняних політиків та під тиском громадської ініціативи суспільство сформувало соціальний запит на наукове обґрунтування та

впровадження в практику управління соціальним розвитком системи цінностей, характерних для сучасної, демократичної, в одній площині незалежної й відкритої до глобальних викликів ХХІ ст., модерної України. Технологія розробки такої системи, відпрацювання механізмів реалізації та популяризації її складових у процесі державноуправлінської діяльності, в тому числі й засобами соціальної реклами, – актуальне завдання науки державного управління.

Питання дослідження аксіологічної основи управління стали предметом наукового інтересу фахівців різних галузей знань. Приділяють йому увагу і науковці з державного управління. Варто відмітити праці В. Князева, В. Козакова, В. Корженка, О. Радченко, О. Руденко, Ю. Сурміна та ін. З'являються роботи, присвячені різноманітним технологіям державного управління і, окремо, впливу соціальної реклами на управлінські процеси (Н. Лисиця, Т. Ревенко, Є. Ромат та ін.) Але проблема наукового обґрунтування аксіологічної основи управління та використання соціальної реклами в процесі налагодження взаємодовіри в суспільстві та доброму врядуванні і формуванню на такій основі позитивного іміджу державної влади досліджена все ще недостатньо. Про такий стан справ наголошує, зокрема, відомий дослідник наукових розвідок з проблем державного управління В. Бакуменко. У представленій ним класифікації тематичних напрямків дослідження діяльності органів влади та їх кількісний внесок у загальний результат питання підвищення іміджу влади посідає останнє місце останньої четвертої групи [1, с. 10].

Мета статті – теоретично обґрунтувати аксіологічну природу соціальної реклами як ресурсу управління змінами та визначити напрямки та форм її використання у державному управлінні.

Спочатку розглянемо роль і місце соціальної реклами в системі державного управління і визначимо, що за своєю природою, змістом та завданнями вона є складовою однієї із соціальних функцій, а саме – стабілізаційно-адаптивної функції. Місією цієї функції в системі державного управління є забезпечення соціальної стабільності в державі шляхом формування та вдосконалення механізму взаємодовіри між владою і суб'єктами суспільних відносин, узгодження інтересів, регулювання правовими засобами конфліктів у суспільстві та забезпечення його усталеного розвитку [3, с. 228].

В реалізації стабілізаційно-адаптивної функції державного управління соціальна реклама може розглядатись як впливовий ресурс забезпечення примирення, зняття напруги у відносинах між різними соціальними групами, особистостями заради єдності, цілісності суспільства відповідно до ідеалів добра, справедливості і гуманізму [2, с. 23, 28]. Тому на перший план у питанні використання соціальної реклами в управлінні постає проблема визначення та теоретичного обґрунтування її ціннісної складової.

Треба окремо відмітити, що система цінностей є важливим універсальним чинником культури. Вона займає панівне становище у сфері моралі і права, мистецтва і релігії. Освоєння системи цінностей, вироблення аксіологічного ставлення до реальності має принципове значення для формування загальної і політичної культури суспільства, соціалізації особистості, побудові її світогляду і ціннісних відносин. Але прийняття і освоєння цінностей особистістю відбувається

у відповідності, з одного боку, з потребами, інтересами, нормами суспільства, до якого вона належить, а з іншого – з її власними потребами, зумовленими індивідуальним досвідом. Визначення цінностей означає становлення індивідуального ставлення до вже існуючої в суспільстві системи цінностей, а їх вибір являє собою свідоме прийняття певних відносин, характеристик, форм діяльності, поведінки і відмова від феноменів з протилежними характеристиками. Такий вибір стає визначальним фактором індивідуальної поведінки людини, сприяє посиленню її інтеграції в соціальні системи різного рівня: сім'ю, колектив, громаду, державу, суспільство та цивілізацію в цілому.

Необхідність використання системою державного управління аксіологічної складової суспільної свідомості тяжко переоцінити. Наявність загальних ціннісних орієнтирів сприяє злагоді громадян, соціальних спільнот і груп. Втрата ж ціннісних орієнтирів або відмова від сформованої системи цінностей призводить до дезінтеграції суспільного життя, породжує конфлікти і загрожує загальній стабільності в державі. Особливий вид цінностей у вигляді задекларованих норм регулюють поведінку, закріплюють вивірені життям способи діяльності. Внаслідок реалізації контрольної функції державного управління соціальні, правові, моральні норми, правила і стандарти визначають заборони та приписи, підкріплюються передбаченими законом санкціями. Відповідність розуміння суспільством ціннісної складової соціально-політичного життя та позиції держави в цьому питанні забезпечує визнання населенням органів влади як авторитетних і справедливих інститутів, що підтверджує їх суспільну легітимність [2, с. 28].

Система цінностей особистості і суспільства не є статичним явищем, має динамічний характер і залежить як від зміни діяльності соціального суб'єкта, так і від об'єктивних умов її здійснення. Природним процесом розглядається переоцінка цінностей, відмова від старих і затвердження нових морально-етичних орієнтирів. Тому використання системи цінностей відіграє важливу роль у рекламній комунікації, яка відображає основні культурні цінності, притаманні тій чи іншій країні, а досягнення ефективності соціальної реклами передбачає, що з її допомогою повинні транслюватися: загальнолюдські цінності; цінності, типові для даної культури, цінності різних соціальних груп.

На основі визначення співвідношення самого феномена цінності з його підставою, або джерелом, сформувались основні типи вчень про цінності. Розглянемо основні з них.

Джерелом цінностей відповідно до теорії аксіологічного психологізму (В. Вунт, Ф. Brentano, А. Майнонг та ін.) вважається суб'єктивний світ людини. Це її цілі, воля, почуття, потреби, установки, а сама цінність розуміється як будь-який значущий для людини предмет. По іншому розглядають співвідношення джерела цінностей і самих цінностей прибічники теорії аксіологічного нормативізму М. Вебер, В. Дільтей та О. Шпенглер. Запит на цінності за логікою названих науковців формує соціокультурна життєдіяльність людства, а безпосередньо цінності ототожнюються з нормами, правилами, оцінками і переконаннями, які існують у суспільстві на певному етапі його розвитку.

В контексті критики попередніх концептуальних позицій формується аксіологічний онтологізм М. Шеллера, Н. Гартмана та ін. Цю теорію відрізняє

перехід від “вертикального” бачення ціннісного світу до “горизонтального”. Пошук єдиного блага та абсолютних ідеалів визнається безперспективним, а основою системи цінностей стає повсякденне буття людини у світі. Така аксіологічна парадигма характеризується плюралізмом і проєктивністю.

Під впливом глобальних викликів та загроз сучасного світу формується новий підхід до проблеми цінностей. Такий підхід відомий під назвою “конструктивна аксіологія”. Її головною ідеєю є обґрунтування усвідомлення, що єдиної для всіх, незмінної системи цінностей не існує. Людство вступає в нову історичну епоху, яка унеможливує тотальну перемогу тих чи інших ідей і яка потребує ціннісної свідомості як особливої глобальної етики. Вона відкриває простір для діалогу різних світоглядів, культур, традицій та максимально плюралістична у сфері релігійних, соціальних, культурних, національних цінностей і є результатом компромісу [4, с. 12].

Стислий аналіз еволюції наукових поглядів на джерела, зміст та особливості формування системи цінностей дають підстави для висновку, що наукові підходи до визначення аксіологічної основи соціальної реклами передбачають здійснення аналізу та визначення на його основі типології цінностей, що дозволить обґрунтувати напрямки вдосконалення державного управління у зазначеному напрямку. Особливістю вирішення такого наукового завдання є обставини, що єдиної типології цінностей не існує. Більше того, при класифікації цінностей використовуються різні підходи. Кожен з них дозволяє виявити нову грань ціннісного відношення людини до світу, а всі разом вони забезпечують всебічний глибокий аналіз усього різноманіття цінностей.

Декларуючи останню тезу, зазначимо, що багатогранність такого явища як цінності та різні підходи до його типологізації не виключають створення певного концептуального варіанту систематизації ціннісної орієнтації суспільства для використання інституціями державного управління в реалізації своєї місії і завдань. Основою створення такої конструкції, на наш погляд, може стати визнаний сучасними науковцями функціональний підхід, який трактується з урахуванням того, які соціальні проблеми можуть бути задоволені за допомогою тих чи інших цінностей. Підставою для такого підходу є види і сфери діяльності людей, де в системі суспільних відносин фігурують матеріальні, соціальні і духовні цінності.

Якщо матеріальні цінності у першу чергу спрямовані на задоволення життєвих проблем особи, а духовні формують принципи світогляду, філософські концепції, релігійні постулати, етичні норми, політичні вчення, то соціальні – є відображення особливостей соціального життя і можуть бути фундаментом існування суспільства, забезпечуючи його функціонування як людської спільноти. Зазначимо, що саме соціальні цінності – найбільш динамічний елемент системи цінностей, який відображає взаємодію людини і суспільства, рівень розвитку демократії та довіри між владою і населенням. Зазначений функціональний підхід передбачає наявність системо утворюючого компонента, або критерію, що дозволить упорядкувати систему цінностей як суспільного явища. Таким критерієм може бути соціокультурний підхід, що має у своєму арсеналі екзистенціальні, морально-етичні, політичні, естетичні, художні та деякі інші орієнтації, а основним суб’єктом – людину як фундаментальну соціокультурну цінність.

Розглядаючи аксіологічну природу соціальної реклами і оцінюючи її можливості в управлінні змінами доцільно визначити співвідношення, взаємозв'язок цінностей і потреб, а також дослідити, які ж потреби пов'язані з цінностями, відображеними соціальною рекламою?

Як і в наукових підходах до вивчення системи цінностей, існує значне число класифікацій такого соціального явища як потреби. Однак у силу того, що мова іде про ресурси соціальної реклами в управлінні суспільними процесами, найбільш доцільним є звернення до класифікації А. Маслоу. Його теорія мотивації об'єднує потреби у п'ять груп:

- фізіологічні потреби (кисень, вода, їжа, статеве життя, відпочинок);
- потреби у безпеці (прагнення до безпеки і захисту від фізичних і емоційних травм);
- соціальні потреби (любов, прихильність, дружба, почуття спільності);
- потреба у самоповазі (самоповага, досягнення успіху, статусу, визнання);
- потреба у самовираженні (прагнення людини до зростання, реалізації власних можливостей) [5, с. 370–396].

Уявляється, що за винятком фізіологічних потреб, усі інші потреби, виділені Маслоу, являють собою ціннісні установки і знаходять відображення у соціальній рекламі.

Останнім часом у середовищі науковців та практиків набувають популярності аналітичні моделі, що розглядають проблеми цінностей у контексті потреб. Наприклад, відома аналітична модель VALS (“цінності та спосіб життя”) характеризує цінності через типологію споживачів. Це, зокрема, “експериментатори”, “досягли успіху”, “вірять у себе”, “борці” і т.п. Альтернативна модель ЛОВ (“перелік цінностей”) зосереджена на мотиваційній системі цінностей, таких, як самоповага, самореалізація, почуття приналежності, розваги і задоволення в житті і т.д. Шкали цінностей Рокича і Шварца включають у себе, поряд з іншими, такі цільові установки, як свобода, щастя, життя у світі і життя в красі, внутрішня гармонія тощо [6-7]. Ці дві останні моделі, власне, і є важливими для соціальної реклами і створюють теоретичні підстави для організації відповідних комунікацій з метою позитивного впливу на поведінку людини як суб'єкта суспільних відносин.

Розглядаючи питання про можливості використання соціальної реклами в управлінні змінами можемо ще раз наголосити на актуальності обґрунтування концептуального варіанту ціннісних орієнтацій суспільства. Він може стати теоретичним підґрунтям для створення системи державного управління соціальною рекламою і включати в себе своєрідну “аксіологічну шкалу пріоритетів” загальнонаціонального рівня з визначенням регіональних особливостей. Інструментом для створення такої конструкції крім теоретичних узагальнень може стати постійний соціологічний моніторинг самопочуття суспільства, системи його відносин з державними і недержавними інституціями, виявлення особливостей ставлення особистості до найбільш важливих цілей життєдіяльності та до способів досягнення цих цілей. Крім заходів по організації діалогу між владою і суспільством, виявлені соціологами настрої та уподобання населення сформують змістовну основу інформаційного супроводження діяльності

влади і дозволять творчо використати виявлені теми і меседжі для соціальної реклами.

Варто зауважити, що поставлене питання набуває особливого резонансу в умовах інформаційного суспільства та глобалізації, коли завдяки швидким комунікаціям та соціальним мережам відкриваються можливості для маніпулювання суспільною свідомістю та поведінкою не тільки окремих людей, а і соціальних спільнот. Тому ігнорування важливості аксіологічних підходів в інформаційному забезпеченні своєї діяльності може дорого коштувати державній владі. Навіть у стабільних суспільствах процеси розвитку та зміни поколінь зумовлюють протидію конкуруючих нормативно-ціннісних систем. Коли ж відбуваються стрімкі, революційні перетворення, вони, як правило, супроводжуються суттєвими зрушеннями у масовій свідомості, зміною ціннісних пріоритетів, конфліктом між декларованими цінностями та реальним станом у їх реалізації.

На основі проведеного дослідження можна констатувати, що з точки зору державного управління суспільним розвитком, система цінностей, що визначає світосприйняття більшості людей певного суспільства, може виступати як фактор, який сприятиме процесу розвитку суспільства, так і деструктивним чинником, який виступає як сила протидії тим змінам, що відбуваються. І соціальна реклама в цьому контексті являє собою важливий і наразі недостатньо задіяний ресурс управління змінами на забезпечення стабільності і злагоди в суспільстві

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Д. Основні напрямки та тенденції наукових розвідок з державного управління, щодо діяльності органів влади / В. Д. Бакуменко, Д. В. Бакуменко // Науковий вісник академії муніципального управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 10.
2. Бульба В. Г. Інституційні передумови розвитку соціальних функцій держави в Україні / В. Г. Бульба, О. В. Радченко, О. В. Федченко // Управління суспільним розвитком: глобальні виклики та альтернативи : зб. наук. праць Інституту глобальних стратегій управління / за заг. ред. О. М. Руденко, С. В. Штурхецького. – Острог, ІГСУ : Вид-во НАУ “Острозька академія”, 2014.
3. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : [монографія] / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
4. Ваховський Л. Ц. Аксіологія / Л. Ц. Ваховський // Енциклопедія для фахівців соціальної сфери. – 2-ге вид. / за заг. ред. проф. І. Д. Зверевой. – Київ, Сімферополь : Універсіум, 2013. – 536 с.
5. Maslow A. Motivation and personality / A. Maslow // Rev. ed. New York : Harper and Row, 1970. – 460 p.
6. Rokeach M. The Nature of Human Values / M. Rokeach. – New York : Free Press, 1973. – 438 p.
7. Schwartz S. H. Universals in the structure and content of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries / S. H. Schwartz // Zanna M. P. Advances in Experimental Social Psychology. – Orlando, FL : Academic. – 1992. – Vol. 25. – P. 165.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 352.075:364.2:396**

**В. В. Сичова,**

*ддерж.упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ;*

**К. С Кіндякова,**

*провідний спеціаліст відділу з питань соціально-трудових відносин Управління*

*праці та соціального захисту населення адміністрації Київського району*

*Харківської міської ради, м. Харків*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНТЕГРАЦІЇ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У СФЕРУ ПРАЦІ ОРГАНАМИ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ М. ХАРКОВА)**

*Представлено результати гендерної експертизи змісту 5000 колективних договорів, зареєстрованих в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради в 2010 – 2014 рр. Виявлено, що більшість із них не є гендерно-чутливими. Простежується тенденція зростання абсолютної кількості колективних договорів, що містять гендерну компоненту. Обґрунтовано, що саме органи місцевої влади можуть використати соціальний діалог на місцевому рівні як дієвий інструмент інтеграції гендерної рівності у сферу праці.*

**Ключові слова:** соціальний діалог, колективний договір, гендерна експертиза, гендерна рівність, сфера праці.

*V. V. Sychova,*

*Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor;*

*K. S. Kindiakova,*

*Leading specialist of Social Labor Relations Department of Labor and Social Protection of Population Administration, Kyiv Region of Kharkiv City Council, Kharkiv*

## **SOCIAL DIALOGUE AS TOOL FOR INTEGRATION OF GENDER EQUALITY INTO LABOR SPHERE BY AUTHORITIES (Case Study: KHARKIV)**

*The paper presents results of gender expert evaluation of 5,000 collective agreements, registered with directorates of labor and social security of district administrations of Kharkiv City Council in 2010-2014. It has been found that most of them are not gender-sensitive. A tendency is observed towards a growing number of collective agreements, which contain a gender component. It has been substantiated that it is local government bodies which can apply a social dialogue at the local level as an effective tool for gender equality integration into the labor sphere.*

**Key words:** social dialogue, collective agreement, gender expert evaluation, gender equality, labor sphere.

В умовах демократизації та децентралізації державного управління зростає потреба у функціонуванні нової моделі останнього, заснованої на соціальному діалозі. Ґрунтуючись на технології добровільних багатосторонніх ініціатив, соціальний діалог сприятиме прискоренню реформ у державному управлінні,



забезпеченню консенсусу, співпраці між усіма секторами суспільства, більшої соціальної справедливості, а також гендерної рівності у сфері праці. Урегулювання трудових відносин між працівниками і роботодавцями, підвищення конкурентоспроможності виробництва неможливе без урахування гендерної компоненти. Вищезазначене обумовлює інтерес до проблеми забезпечення рівноправності працюючих жінок і чоловіків через соціальний діалог.

Зміст, структуру соціального діалогу, моделі соціального партнерства в галузі науки державного управління досліджують українські вчені В. Бакуменко, П. Біленчук, В. Бульба, О. Герасименко, Н. Діденко, В. Жуков, П. Качур, О. Корнієвський, В. Кравченко, Н. Крещенко, В. Мартиненко, А. Михненко, Г. Осовий, О. Поважний, О. Петроє, М. Розумний, В. Руденко, В. Семеніхін, Т. Семигіна, В. Сичова, В. Скуратівський, А. Стойко, І. Хожило, О. Шемяков, В. Яблонський, С. Янішевський. Проблему гендерних співвідношень на ринку праці в Україні аналізують О. Кривець, І. Лаврінчук, Т. Марценюк, Н. Мезенцева. З'являються роботи, які висвітлюють участь жінок в інституціях соціального діалогу на національному рівні [13]. Разом із тим, відсутні комплексні наукові дослідження з проблеми інтеграції гендерної рівності у сферу праці органами влади при укладанні колективних договорів на місцевому рівні, зокрема, в м. Харкові. Цим обумовлена наукова актуальність даної роботи.

Мета роботи – на підставі гендерної експертизи змісту колективних договорів, зареєстрованих в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради в 2010 – 2014 рр., обґрунтувати, що соціальний діалог є інструментом інтеграції гендерної рівності у сферу праці органами місцевої влади.

Соціальний діалог є унікальною формою соціального партнерства, що існує на двосторонній та тресторонній основі. Двосторонній діалог – форма взаємодії між організаціями роботодавців і найманих працівників, тресторонній – між соціальними партнерами та органами виконавчої влади, що здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному рівнях. Згідно із законодавством України, соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей і прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади / місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної соціальної, економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [12, ст. 1].

Соціальний діалог як інститут державного управління посідає ключове місце щодо забезпечення участі роботодавців, працівників у розробці та здійсненні соціально-трудової та соціально-економічної політики й відіграє роль унікального інструменту забезпечення балансу інтересів найманих робітників, підприємців і влади на користь усього суспільства. За останні десятиліття спостерігається стійке зростання кількості жінок, які влились у робочу силу, як у якості роботодавців, так і працівників. Жінки складають більше 50 % населення України, що потребує необхідності їхнього представництва на рівні прийняття рішень, зокрема, економічних, адекватного цьому співвідношенню. Так, у 2014 р. чисельність жінок в Україні була майже на 8 % більше, ніж чоловіків (відповідно, 24,3 млн осіб

(53,8 %) та 20,9 млн осіб (46,2 %)). Рівень економічної активності жінок у віці 15-70 років в Україні в цілому та в Харківській області, зокрема, складав, відповідно, 58,4 % та 57 % у 2010 р.; 58,9 % та 59,7 % у 2013 р.; 56,1 % у 2014 р. [2; 4; 8, с. 51]. Утім, жінки в Україні знаходяться далеко не в рівних умовах із чоловіками в сфері праці. На сьогодні, основними видами дискримінації жінок є нижчий (на 8-30% у 2011 р.) розмір заробітної плати жінок у різних областях України, порівняно з заробітною платою чоловіків [1, с. 71]; більша складність працевлаштування для молодих жінок, які не перебувають у шлюбі, або нещодавно взяли шлюб, ніж для чоловіків; відсутність гнучкої системи праці.

Соціальний діалог міг би стати основним інструментом для просування гендерної рівності у сфері праці. Соціальні партнери відіграють ключову роль у скасуванні дискримінації за ознакою статі та заохоченні рівності у сфері праці. Як свідчить практика, це може бути зроблено тоді, коли жінки будуть широко представлені у відповідних інституціях соціального діалогу, що само по собі може розглядатися як ключовий фактор забезпечення гендерної рівності.

У системах державного управління, де запроваджений, соціальний діалог, останній перетворився на дієвий механізм забезпечення кращих умов життя й праці, підвищення ефективності управління в багатьох сферах; забезпечення гендерної рівності в сфері трудових відносин; сприяння гнучкості ринку праці [9, с. 24].

Водночас участь жінок у інституціях соціального діалогу залишається незначною. Середнє число жінок-учасниць соціального діалогу в усьому світі становить близько 15%; найвища частка припадає на Європу (в середньому 17 %): 13 % – у Фінляндії, Польщі та Іспанії, 22 % – у Франції та Нідерландах і 28 % – в Естонії [13]. В українському уряді у 2015 р. жінок на посадах міністрів, заступників міністрів 18 %; серед керівників підприємств галузей господарства України – 22 % у 2011 р. Підприємства, якими керують жінки, є невеликими за розмірами, мають незначні прибутки, належать переважно до сфери послуг. Частка жінок серед керівників підприємств змінюються від мінімальної 6 % у будівництві до максимальної 50 % у громадському харчуванні [8, с. 62]. В органах місцевого самоврядування Харківської області у 2013 р на керівних посадах 31,8 % жінок [2], у Харківській міській раді – 12% у 2010 та 2015 рр. Проте у 2014 р. на посадах спеціалістів в органах місцевого самоврядування в Україні 86,3 % жінок, у Харківській області – 86 % [4]. Тож можна передбачити, що саме органи місцевого самоврядування можуть стати основною рушійною силою інтеграції гендерної рівності у сферу праці через застосування соціального діалогу на територіальному та локальному рівнях.

У результаті консультацій і переговорів у контексті Європейського соціального діалогу, Європейський Союз визначив шість пріоритетів, що стосуються гендерної рівності: рівна економічна незалежність; гармонізація приватного і професійного життя; рівне представництво у прийнятті рішень; викорінення всіх форм насильства за ознакою статі; ліквідація гендерних стереотипів; сприяння забезпеченню гендерної рівності в зовнішній політиці та політиці розвитку [13].

З метою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у соціально-економічній сфері в Україні роботодавців зобов'язаний: створювати

умови праці, які дозволяли б жінкам і чоловікам здійснювати трудову діяльність на рівній основі; забезпечувати жінкам і чоловікам можливість суміщати трудову діяльність із сімейними обов'язками; здійснювати рівну оплату праці жінок і чоловіків при однаковій кваліфікації та однакових умовах праці; вживати заходів щодо створення безпечних для життя і здоров'я умов праці; вживати заходів щодо унеможливлення випадків сексуальних домагань [10, ст. 17].

В Україні на місцевому рівні соціальний діалог має форму тристороннього діалогу. Між власником підприємства, установи, організації (або уповноваженим ним органом), трудовим колективом найманих працівників, місцевим органом влади укладається угода – колективний договір – з метою розв'язання соціально-економічних проблем і регулювання трудових відносин. За допомогою таких угод забезпечуються співробітництво та узгодження інтересів роботодавців і найманих працівників, взаємні поступки та компроміси для досягнення соціального миру. Відповідно до законодавства України, у разі колективно-договірного врегулювання соціально-трудова відносин колективні договори мають містити положення, що забезпечують рівні права та можливості для жінок і чоловіків, із зазначенням термінів реалізації відповідних положень [10, ст. 18; 11, ст. 7, 8]. При цьому колективні договори мають передбачати: покладання обов'язків уповноваженого з гендерних питань – радника керівника підприємства установи та організації, їх структурних підрозділів на одного з працівників на громадських засадах; комплектування кадрами і просування працівників по роботі з дотриманням принципу надання переваги особі тієї статі, відносно якої існує дисбаланс; усунення нерівності (за її наявності) в оплаті праці жінок і чоловіків як у різних галузях господарства, так і в одній галузі на базі загального соціального нормативу оплати праці в бюджетній та інших сферах, а також на основі професійної підготовки / перепідготовки кадрів [10, ст. 18; 11, ст. 7, 8].

Протягом 2010–2014 рр. спостерігається тенденція до збільшення кількості діючих колективних договорів, що реєструються в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради (табл.1).

Таблиця 1

Кількість укладених колективних договорів  
у м. Харкові (2010 – 2014 рр.) із урахуванням гендерної компоненти

<i>Показник</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>	<i>2013 р.</i>	<i>2014 р.</i>
Кількість діючих колективних договорів	10580	10639	10767	11110	11326
Охоплено працівників, тис. осіб	420,2	448,4	452,2	446,3	441,9
кількість жінок, тис. осіб	196,7	212,1	220,4	208,4	211,2
кількість чоловіків, тис. осіб	223,5	236,3	231,8	237,9	230,7

*Таблиця складена на підставі [7].*

Зростання кількості укладених колективних договорів пояснюється залученням у договірний процес малого бізнесу, індивідуальних підприємців, фермерських господарств, бо практично в усіх великих і середніх організаціях колективні договори вже укладені. Роботодавці та працівники все більше усвідомлюють важливість колективного договору, що стає способом підвищення захищеності працівників, і зокрема жінок, бо може містити додаткові права і гарантії для них.

За даними Головного управління статистики у Харківській області станом, на 01.03.2015 р. у м. Харкові нараховувалось 410 609 працівників, серед яких 225 424 жінок (54,9 %) [3], тобто жінки складають більше половини працівників міста. На харківських міських підприємствах, що уклали колективні договори протягом останніх 5 років, працює в середньому 47 % жінок (табл. 1) [7].

Аналіз змісту 5 тис. із майже 55 тис. колективних договорів, які були зареєстровані в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради протягом 2010 – 2014 рр., показав, що головні розділи колективних договорів стосуються заробітної плати, умов праці, зайнятості, соціального захисту та охорони праці, і зазвичай не є гендерно-чутливими (табл. 2).

Таблиця 2

Результати гендерної експертизи змісту колективних договорів, зареєстрованих в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради (2010 – 2014 рр.)

<i>Рік</i>	<i>Одиниця виміру</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<i>Кількість договорів</i>						
Кількість колективних договорів, які вибірково аналізувалися	шт.	1000	1000	1000	1000	1000
Кількість проаналізованих колективних договорів, в яких відображені норми, що гарантують рівні права жінок та чоловіків	шт.	233	270	294	323	330
	%	23,3	27,0	29,4	32,3	33,0

*Таблиця складена на підставі [5].*

Так, нормативно-правовими актами передбачається надання жінкам і чоловікам рівних можливостей для суміщення батьківства, повної реалізації у трудовій та суспільній діяльності. Проте у всіх колективних договорах, що пройшли повідомну реєстрацію у м. Харкові, пункти, де йдеться про надання додатково оплачуваних відпусток і пільг у зв'язку з наявністю дітей, стосуються лише матерів. У той час про надання тих же пільг та гарантій чоловікам не згадується в жодному пункті.

Вибірковий аналіз змісту 5000 зареєстрованих в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів м. Харкова колективних договорів за 5 років (по 1000 за кожний рік) показав, що меншість з них: 233 (у 2010 р.), 270 (у 2011 р.),

294 (у 2012 р.), 323 (у 2013 р.), 330 (у 2014 р.), – містить положення про забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків (табл. 2). Наприклад, у деяких колективних договорах є окремий розділ “Заборона дискримінації. Рівні права чоловіків та жінок на підприємстві”, який передбачає рівні права робітників незалежно від статі та відсутність привілеїв або обмежень за ознакою статі. В інших колективних договорах ретельно вписані статті Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” про обов’язки роботодавця: не допускати будь-яких проявів дискримінації у сфері зайнятості населення за ознаками статі; дотримуватися вимог щодо заборони зазначати в оголошеннях (рекламі) про вакансії пропонування роботи лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висувати різні вимоги, даючи перевагу одній із статей, вимагати від осіб, які влаштуовуються на роботу, відомості про їхнє особисте життя, плани щодо народження дітей; забезпечувати жінкам і чоловікам рівні права та можливості у працевлаштуванні, просуванні по роботі, підвищенні кваліфікації та перепідготовці; створювати умови праці, які дозволяють б жінкам і чоловікам здійснювати трудову діяльність на рівній основі, забезпечувати жінкам і чоловікам можливість суміщати трудову діяльність із сімейними обов’язками, здійснює рівну оплату праці жінок і чоловіків при однаковій кваліфікації та однакових умовах праці [10, ст. 17, 18].

Безумовно, відносна кількість гендерно-чутливих колективних договорів серед колективних договорів, які аналізувалися, невелика та склала 23,3 % (у 2010 р.), 33 % (у 2014 р.) (табл. 2). Слід зазначити, що приблизно 60 % підприємств у 2014 р. позитивно відреагували на зауваження головних спеціалістів відділів із питань соціально-трудова відносин Управлінь праці та соціального захисту населення адміністрацій Харківської міської ради про необхідність внести гендерну компоненту у зміст колективних договорів [7]. Показник відносної кількості гендерно-чутливих колективних договорів, зареєстрованих у м. Харкові (з 2013 р. перевищує 30 %), свідчить про позитивні якісні зрушення у ставленні керівників і працівників харківських підприємств до завдання інтеграції гендерної рівності у сферу праці. Кількість колективних договорів, що містять гендерну компоненту, щорічно зростає (табл. 3). Так, за 5 років (з 2010 р. до 2014 р.) прослідковується позитивна динаміка щодо збільшення на 41,6 % (на 10 % щорічно) абсолютної кількості (на 97) колективних договорів у м. Харкові, які містять положення про гендерну рівність (табл. 3). Можна зазначити суттєвий внесок органів місцевої влади в інтеграцію гендерної рівності у сферу праці через соціальний діалог у формі колективних договорів.

З’ясовано, що з 1000 проаналізованих колективних договорів, які були зареєстровані протягом 2014 р. в м. Харкові, лише 138 (42 %) колективних договорів підприємств державної та комунальної форми власності містять положення про рівні права та можливості жінок і чоловіків [5]. Це свідчить про недотримання пунктів законів про гендерну рівність більшістю державних і комунальних підприємств. Утім, на більшості підприємств даної форми власності факти дискримінації стають швидко та широко відомими (через велику чисельність персоналу, обмін інформацією між робітницями), що унеможливає там системну дискримінацію жінок.

Динаміка кількості гендерно-чутливих колективних договорів, зареєстрованих в управліннях праці та соціального захисту населення районних адміністрацій м. Харкова за 2010 – 2014 рр.

<i>Рік</i>	2010	2011	2012	2013	2014	<i>різниця з 2010 до 2014</i>
<i>Кількість договорів</i>						
колективні договори (шт.) (із 1000 проаналізованих щороку), що містять гарантії рівних прав і можливостей жінок та чоловіків	233	270	294	323	330	97 (41,6%)

Таблиця складена на підставі [5].

Серед найбільших установ державної та комунальної форм власності, які турбуються про забезпечення гендерної рівності, можна виділити Комунальне підприємство “Харківводоканал”, Спеціалізоване комунальне підприємство “Харківзеленбуд” Харківської міської ради, Комунальний заклад охорони здоров’я “Харківський міський психоневрологічний диспансер №16”, Обласне комунальне спеціалізоване підприємство з виконання норм екологічної безпеки, Державний вищий навчальний заклад “Харківський коледж текстилю та дизайну” [5].

192 (58 %) колективні договори з тих, що містять гендерну компоненту, є договорами, укладеними на підприємствах приватної форми власності [5]. Це, зокрема, Товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ) “Джамп”, ТОВ “Evcі Plastik”, ТОВ “Техноком”, ТОВ “Атлант-М ЮГ”, ТОВ “Промінвест Харків”. Рівень соціальної і правової захищеності жінки від дискримінації на підприємствах приватної форми власності значно нижчий, ніж на державних і комунальних підприємствах [5]. На приватних підприємствах нерідко відсутні або зовсім не діють профспілки. Згідно даних Урядового контактного центру, понад 40 % скарг на гарячу лінію в місті Харкові стосуються порушень трудового законодавства керівниками юридичних компаній або великих підприємств [6].

При цьому жодним колективним договором, зареєстрованим в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів м. Харкова в 2010 – 2014 рр., не передбачено покладання обов’язків уповноваженого з гендерних питань на будь-кого з працівників підприємства на громадських засадах. Хоча більшість колективних договорів приватних підприємств містять положення про забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, проте вони часто ігноруються. На практиці відсутні механізми, які б карали за невиконання норм законів.

В умовах децентралізації державного управління підвищується роль місцевих органів влади, зокрема, в питаннях контролю за дотриманням гендерної рівності у сфері праці. Застосування гендерного підходу органами місцевої влади при укладанні колективних договорів дозволить: 1) на підприємствах, установах і організаціях

покласти обов'язки уповноваженого з гендерних питань на заступника голови профспілки, а у разі відсутності останньої – на начальника відділу кадрів; 2) проводити гендерну експертизу колективних договорів і здійснювати контроль за виконанням пунктів, що містять положення про гендерну рівність, на підприємствах, установах і організаціях.

Для інтеграції гендерної рівності у сферу праці слід також покласти обов'язки відповідального за наявність гендерної компоненти в колективних договорах на головних спеціалістів відділів із питань соціально-трудових відносин в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій м. Харкова, які безпосередньо проводять реєстрацію колективних договорів та можуть зробити гендерну експертизу.

Оскільки після реформи 2010 р. повноваження щодо реалізації державної гендерної політики на національному рівні відійшли до Міністерства соціальної політики, на обласному рівні – до Департаментів / Управлінь соціального захисту населення обласних державних адміністрацій, а на місцевому рівні, зокрема в м. Харкові залишилися в компетенції Департаменту у справах сім'ї, молоді та спорту Харківської міської ради, слід посилити міжвідомчу (горизонтальну) взаємодію у даному напрямку. Задля цього начальникам районних комітетів у справах сім'ї, молоді та спорту Департаменту у справах сім'ї, молоді та спорту Харківської міської ради необхідно проводити інформаційну роботу у форматі семінарів/ круглих столів/ нарад із відповідальними особами на підприємствах та в районних управліннях праці та соціального захисту населення з питань забезпечення гендерної рівності у сфері праці, сутності гендерної експертизи нормативно-правових актів, у т.ч. колективних договорів.

Подальша взаємодія уповноважених із гендерних питань підприємств та головними спеціалістами відділів із питань соціально-трудових відносин в управліннях праці та соціального захисту населення на предмет проведення гендерної експертизи колективних договорів стане вагомим чинником для досягнення гендерної рівності на ринку праці та забезпечення соціальної справедливості не лише в межах територіальної громади м. Харкова, а й в українському суспільстві в цілому.

Таким чином, більшість колективних договорів, зареєстрованих у м. Харкові в 2010 – 2014 рр., не містять гендерної компоненти. Проте зростання абсолютної кількості гендерно-чутливих колективних договорів свідчить, що соціальний діалог на місцевому рівні стає дієвим інструментом інтеграції гендерної рівності у сферу праці органами місцевої влади.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на порівняльний аналіз діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування різних областей України щодо проведення гендерної експертизи колективних договорів на різних рівнях з метою інтеграції гендерної рівності в сферу праці.

#### **Література:**

1. Аналітичне дослідження участі жінок у складі робочої сили України : звіт / наук. кер. проекту Е. М. Лібанова. – К., 2012. – 212 с.
2. Гендерна мапа України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gendermap.org.ua/indicators>.

3. Головне управління статистики у Харківській області : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kh.ukrstat.gov.ua/index.php/stat-informatsiya/zainiatiist-ta-bezrobittia>.

4. Державна служба статистики України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

5. [Інформація про гарантії рівних прав чоловіків та жінок на підставі здійснення вибіркового аналізу змісту наявних в управліннях праці та соціального захисту населення адміністрацій районів Харківської міської ради копій колективних договорів на предмет реалізації статті 18 Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків” за 2010-2014 рр.] : за даними Управління праці та соціальних питань Департаменту праці та соціальної політики м. Харкова.

6. [Інформація про звернення, що надійшли на урядову “гарячу лінію” м. Харкова протягом 2014-2015 рр.] : за даними Урядового контактного центру.

7. [Інформація про стан укладання колективних договорів в м. Харкові (2010-2014 рр.)] : за даними Управління праці та соціальних питань Департаменту праці та соціальної політики м. Харкова.

8. *Мезенцева Н.* Гендер і географія в Україні : монографія / Наталія Мезенцева, Ольга Кривець. – К. : Ніка-Центр, 2013. – 194 с.

9. *Петроє О.* Соціальний діалог як інструмент державного управління : навч.-метод. матеріали / О. М. Петроє ; упоряд. В. В. Святненко. – К. : НАДУ, 2013. – 84 с.

10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

11. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-XII // ВВР. – 1993. – № 36. – Ст. 361.

12. Про соціальний діалог в Україні : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

13. Соціальний діалог у сфері праці: права голосу та можливість вибору для жінок і чоловіків ; [перекл. укр. мовою в рамках спільного проекту ЄС-МБП в Україні “Рівність жінок і чоловіків у світі праці”]. – Женева : Міжнародне бюро праці, 2010. – 12 с.

*Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.*

## **УДК [378 : 372.77] (477)**

***А. В. Ромін,***

*к.т.н., доц., проректор-начальник факультету цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

*Проаналізовано удосконалення державного регулювання діяльності системи вищої освіти, та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їх роль в покращенні економічного стану вузу.*

**Ключові слова:** вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.



*A. V. Romin,*

*Vice-rector, Head of the civil protection faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv*

### **IMPROVEMENT OF STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS ACTIVITIES**

*In this article analyzes the improvement of state regulation of higher education system activity and the management of higher educational establishments, the problems of quantitative and qualitative parameters of educational services and their role in improving the economic situation of high school.*

**Key words:** higher educational establishment, state regulation, concept, public authorities, educational services, management.

Досліджуючи західну модель управління вищими навчальними закладами, що базується на ідеї підприємницького університету, в контексті можливості її адаптації до українських умов, слід зазначити, що введення в систему управління сферою вищою освітою терміна “підприємницький університет” не є спробою ототожнення ВНЗ з ринковим виробничим або торговельним підприємством, оскільки основний економічний зміст цього терміна полягає в можливості переходу до альтернативної парадигми організації й управління розвитком університету.

Значний внесок у розвиток системи держаного регулювання діяльністю вищих навчальних закладів зробили видатні українські та зарубіжні вчені [1–4]. Однак в проведених досліджень сьогодні в наукових колах немає чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів в умовах системних зрушень і недостатнього фінансування.

Метою статті є аналіз напрямів удосконалення державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів.

Створення регіональних університетських комплексів, орієнтованих у своїй функціональній діяльності на активну участь у вирішенні проблеми модернізації вищої школи, безпосередньо кореспондується із системою найважливіших методологічних принципів удосконалення системи управління вищою освітою в контексті нової парадигми, до найбільш важливих з яких належать такі:

- єдність навчального, наукового й інноваційного процесів у взаємозв'язку з економічною та соціальною сферами;
- безперервність освітнього процесу і взаємозв'язок освітніх програм різних рівнів, у тому числі з метою скорочення термінів їх освоєння;
- інноваційна спрямованість діяльності від проведення фундаментальних наукових досліджень до тиражування й передачі в практику наукоємних технологій, у тому числі освітніх;
- організаційна, навчально-методична, наукова й інформаційна взаємодія між усіма підрозділами університетського комплексу, рівність і врахування їх інтересів (рис. 1).

Формування освітньої системи і становлення адекватного макроекономічним трансформаціям ринку освітніх послуг в Україні поставили перед суб'єктами

управління системою вищої освіти ряд проблем, пов'язаних з адаптацією до тяжких конкурентних умов, і зумовили необхідність переходу до освітніх структур підприємницького типу.

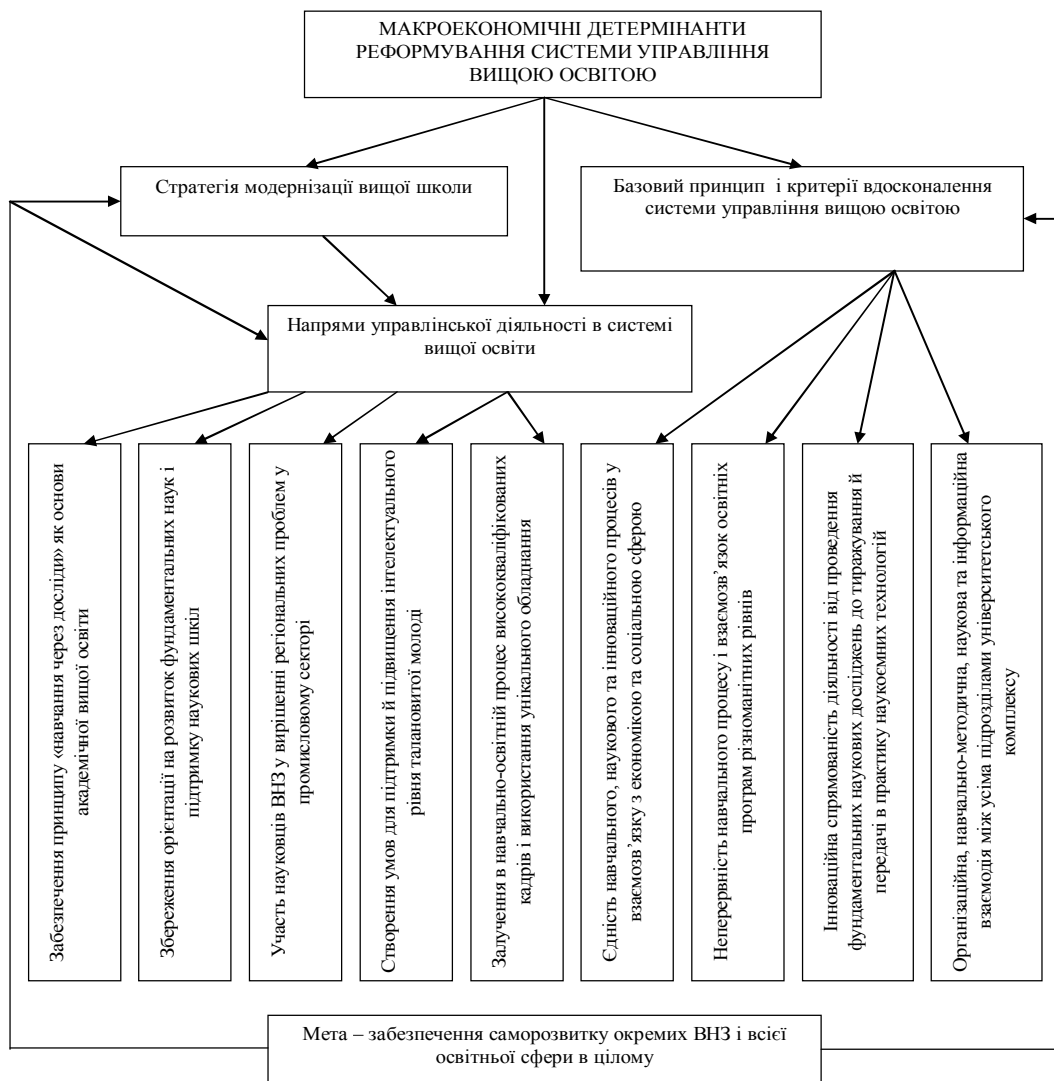


Рис. 1. Критерії та напрями модернізації державного управління системою вищої освіти в контексті державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів

Це, у свою чергу, зумовлює необхідність формування нового організаційно-економічного механізму функціонування як окремих об'єктів системи вищої освіти (ВНЗів), так і всієї системи вищої освіти, а також адекватних цим трансформаціям нових підходів до оцінювання ефективності їх діяльності.

У наведеному нами на рис. 1 контексті економічний зміст нового підходу до управління системою вищих навчальних закладів полягає в тому, що нові управлінські технології мають бути орієнтовані, перш за все, на функціонування ВНЗ як відносно відокремленої системи, що саморозвивається, коли розрахунок на необмежене фінансування освітньої й наукової діяльності вищих навчальних закладів з державного бюджету замінюється стратегією їх активного саморозвитку за рахунок різних фінансових джерел (у тому числі державних).

Для вирішення цієї проблеми необхідне вдосконалення внутрішньовузівського устрою та механізмів управління вищими навчальними закладами, тобто вдосконалення як організаційної структури функціонального середовища діяльності ВНЗ, так і системи управління ВНЗ в цілому [4, с. 192].

В умовах розвитку української економіки функціональне середовище ВНЗ як елементів системи вищої освіти формується під впливом цілого комплексу чинників зовнішнього середовища й визначається через низку факторів, таких як: конкретна територія, де функціонують ВНЗ; науково-освітні системи світового, державного й регіонального рівнів; регіональний соціум, що включає муніципальні підсистеми.

Схематично різноманітність зовнішнього впливу на формування функціонального середовища вищих навчальних закладів, включаючи взаємодію із зарубіжним співтовариством, подано на рис. 2.

Значущість окремих взаємодій (як формальних, так і неформальних, рис. 2) визначається конкретними історичним, соціокультурними, соціально-економічними особливостями місця розташування ВНЗ як функціонального елементу системи вищої освіти, з одного боку, і його внутрішнім потенціалом – з іншого. При цьому слід зазначити, що характерною особливістю регіональних науково-освітніх комплексів є те, що вони на кожному ієрархічному рівні, а також у чотирьох зрізах: освітньому, науковому, соціокультурному і господарському – мають важливі зв'язки з відповідними територіальними сферами і при цьому не є повною мірою самодостатніми в межах цих кордонів [1, с. 30].

Взаємодіючи із зовнішнім середовищем, ВНЗ реалізують певні функції, частка яких відповідає функціям вищої освіти як суспільного інституту, таким як: формування професійно-кваліфікаційного складу населення тієї або іншої території; формування споживчих стандартів населення регіону; формування освітніх співтовариств і їх відтворення; установка освітнім співтовариствам прийнятних правових і політичних цінностей і норм, способів участі в патріотичному житті тощо.

Водночас ВНЗ як основний елемент системи вищої освіти є суб'єктом, що здійснює соціально-економічні функції, як і система освіти в цілому. При цьому особливості реалізації цих функцій залежать від типу ВНЗ, конкретно-історичних умов його діяльності, найближчого соціально-економічного й культурного оточення.

Останнє пояснюється тим фактом, що з погляду конкретного вищого навчального закладу особливе значення має усвідомлення виконуваної ними соціально-економічної ролі у власному регіоні.

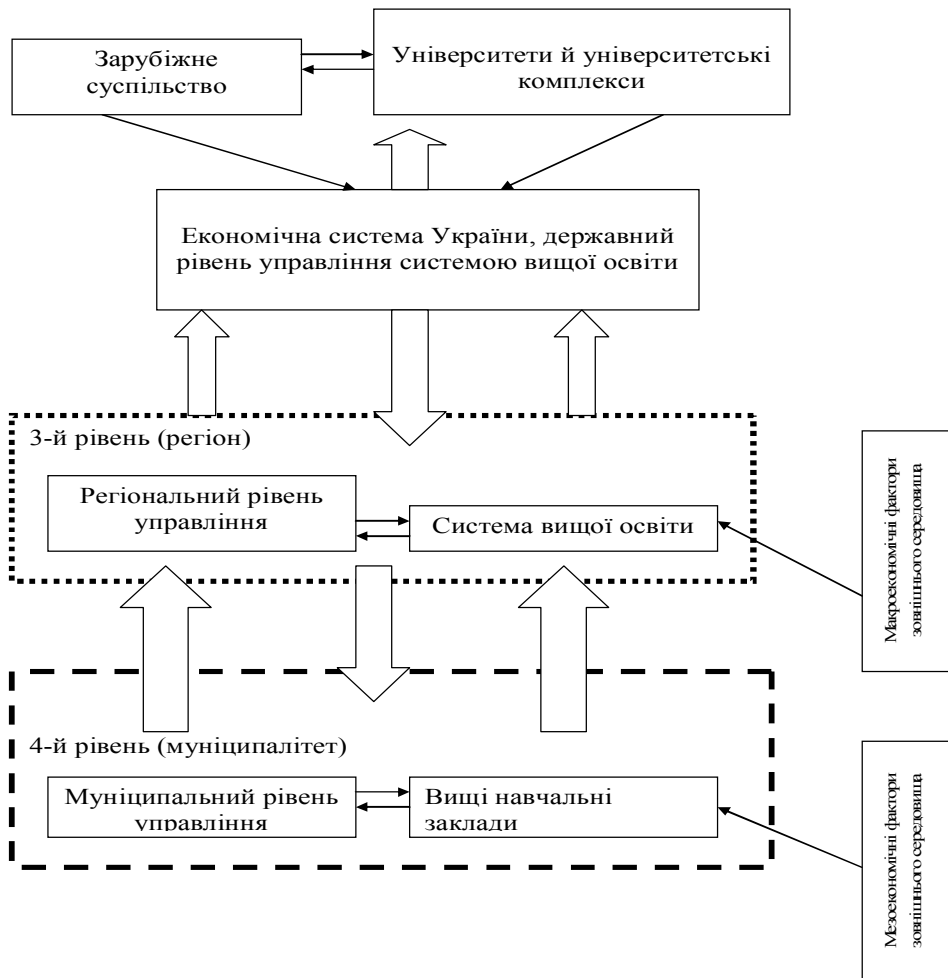


Рис. 2. Модель структурно-функціональної взаємодії системи вищої освіти із зовнішнім середовищем

Крім того, на сьогодні у зв'язку з радикальними змінами соціокультурного контексту розвитку вищої освіти виникла необхідність глибокого осмислення нових підходів до професійної підготовки і професійного становлення особи, розвитку людського капіталу.

Вкладення в людський капітал, за існуючими оцінками експертів розвинених країн, набагато ефективніше, ніж інвестиції в основні фонди. Впродовж останнього десятиліття в США норми віддачі вищої освіти становили 8-12 %, тоді як середня норма прибутку реального капіталу – близько 4 % [1, с. 123].

Управлінці й учені розвинених країн вважають видатки на освіту разом з охороною здоров'я основним видом інвестицій в розвиток суспільної економіки. Особливо важливими при цьому є організація і зміст стратегічного управління в освіті, галузі, що моделює майбутнє країни.

Десять років знадобилося органам законодавчої й виконавчої влади України для усвідомлення того, що поступальний розвиток країни неможливий без розвитку реального виробництва всіх рівнів і формування якісно нового людського капіталу, що безпосередньо залежить від організації і змісту сфери вищої освіти.

В СРСР існувало централізоване державне управління системою освіти, коли держава повністю фінансувала й контролювала організацію та зміст освітніх процесів. Саме це визначало її особливість і відокремленість у світовому освітньому просторі.

Перелічені зміни в політичній сфері й українській економіці виявилися у сфері освіти найбільш суперечливо. З одного боку, її модернізація почалася раніше, ніж в інших галузях господарства, оскільки вже в кінці 1980-х рр. науково-педагогічна громадськість виробила основні принципи й напрями перетворень, а саме: демократизація, забезпечення різноманітності, врахування національних особливостей розвивального характеру навчання.

Саме завдяки цьому система вищої освіти досить швидко перебудувала структуру підготовки фахівців, і проблема кадрового “голоду” на “ринковоорієнтовані” трудові ресурси середини 1990-х рр. була оперативно знята.

З іншого боку, підходи, сформульовані “зсередини” системи, практично не торкнулися організаційно-економічних основ її функціонування. Їх реалізація не могла здійснитися без надання освітнім установам господарської самостійності [3, с. 136].

Вирішення цих питань вимагає, перш за все, реорганізації та зміни статусу “управлінської надбудови”, оскільки реформа у сфері освіти за останні десять років – це безперервна боротьба між передовою педагогічною громадськістю, її союзниками у владі й чиновниками, що не бажають втратити свої повноваження і змінюватися разом із часом.

Таким чином, незважаючи на певні позитивні тенденції й досягнення, у вищій освіті до цих пір не склалася стійка система відтворення кадрів як для практичного, так і академічного видів діяльності. Середній рівень освітніх послуг, що надають ВНЗ, як і раніше, далекий від світових стандартів і в результаті не може забезпечити підготовку фахівців і менеджерів, здатних взаємодіяти із зарубіжними партнерами та говорити з ними однією “управлінською” мовою. Програми існуючого навчання часто “зводять нанівець” саму його ідею, а низький рівень викладання знижує престиж вищої освіти в цілому.

#### **Література:**

1. *Марцин В.* Вища школа України на шляху трансформації у європейській освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
2. *Оболенська Т. Є.* Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболенська // – К. : КНЕСУ, 2001. – 208 с.
3. *Огаренко В. М.* Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. *Шилова В. І.* Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. Шилова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

**УДК 329.78**

**В. С. Баглик,**

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІЖНАРОДНОМУ РІВНІ**

*Проаналізовано основні напрями реалізації державної молодіжної політики. Розглянуто міжнародні нормативно-правові документи, які регламентують напрями проведення молодіжної політики в різних галузях суспільного розвитку. Зроблено висновки щодо використання закордонного досвіду проведення державної молодіжної політики.*

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, молодіжні організації, міжнародні декларації.

**V. S. Baglyk,**

*Seeker of a PhD degree, Scientific – Research Laboratory of Management in the field of Civil Protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **MECHANISMS OF YOUTH POLICY FORMATION AT THE INTERNATIONAL LEVEL**

*The article analyzes the main directions of realization of the state youth policy. Considers international legal documents regulating areas of youth policy in various fields of social development. The conclusions about the use of foreign experience of state youth policy.*

**Key words:** state youth policy, youth organizations, international declarations.

Звертаючись до світової практики становлення молодіжної політики на державному рівні, дослідник зазвичай ставить собі за мету знайти аналогії з соціальними, політичними і іншими умовами своєї держави, в якій відбувається процес становлення галузевої політики. У нашому випадку ми хочемо звернутися до зарубіжного досвіду, виходячи з розуміння корисності деяких висновків його вивчення, а також розуміння унікальності українського досвіду.

Міжнародний досвід підтверджує необхідність розробки особливої політики держави по відношенню до молоді. Про це переконливо свідчить практика здійснення молодіжної політики (її закріплення в конституціях) в зарубіжних країнах – Німеччині, Франції, Швеції, США, Італії, Іспанії та ін. Деякі з дослідників відмічають, що “процес вироблення молодіжної політики в постіндустріальному суспільстві багато в чому пов'язаний з ускладненням умов відтворення трудових та інтелектуальних ресурсів західних суспільств на нинішньому етапі технологічної перебудови світової економіки, кризою традиційних інститутів соціалізації молодого покоління – передусім сім'ї і школи, ускладненням структури самого суспільства і зростанням в ньому “ролі молоді”. Тому проблему формування молодіжної політики доцільно розглядати в нерозривній єдності з основними закономірностями функціонування соціальної дійсності, з логікою розвитку суспільства.

Проблемам реалізації міжнародної державної молодіжної політики, її соціальному, правовому, управлінському аспекту, присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених [3–6]. Ці дослідження є значним внеском у теорію, методологію та практику дослідження міжнародної державної молодіжної політики.

Метою дослідження є проаналізувати механізми формування молодіжної політики на міжнародному рівні.

Як показує зроблений аналіз, державна молодіжна політика в західних суспільствах, бере свій початок у 1950-60-х рр. Це відображало одну з об'єктивних закономірностей етапу розвитку західних суспільств, пов'язану з посиленням ролі “молодіжного чинника” в соціально-економічних і політичних процесах.

Якщо говорити про еволюцію державної молодіжної політики в західних країнах, то можна побачити наступне. У 50-х рр. ХХ ст. державна молодіжна політика носила консервативний патерналістичний характер з боку суспільства і держави і була спрямована в основному на групи ризику, вихідців з неблагополучних сімей і іммігрантів;

Нині державна молодіжна політика спрямована практично на усі прошарки молоді в різних країнах світу. Соціальні служби для молоді, працюють по єдиних міжнародних програмах з регіональною специфікою. Молодь сприймається не лише як об'єкт молодіжної політики, але і як її активний суб'єкт [5, с. 76 ].

Особлива роль в розробці і реалізації міжнародного законодавства в сфері молодіжної політики належить Організації Об'єднаних Націй. У 1965 р. Генеральною Асамблеєю ООН була прийнята “Декларація про поширення серед молоді ідеалів світу, взаємної пошани і взаєморозуміння між народами” [1]. У наступні роки було прийнято ще цілу низку важливих документів: у 1985 р., оголошеному Міжнародним роком молоді, були схвалені “Керівні принципи для подальшого планування і здійснення відповідних наступних заходів, що стосуються молоді: участь, розвиток, світ”; згідно з резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14.12.1995 р. була прийнята Всесвітня програма дій, що стосується молоді, до 2000 р. і на наступний період; резолюцією 54/120 від 20.01.2000 р. була схвалена Лісабонська декларація по молодіжній політиці і програмам, прийнята в серпні 1998 р. на першій Всесвітній конференції міністрів у справах молоді [2]. У представлених документах на міжнародному рівні законодавчо закріплюється основна мета державної молодіжної політики – активізація участі молоді і молодіжних організацій в громадському житті на державному та національному рівнях і у всесвітньому масштабі. У європейських державах молодіжна політика є або самостійною частиною державної політики з чіткою структурою і тісною взаємодією складових, або знаходиться у стадії становлення. При цьому можна виділити основні елементи, що характеризують молодіжну політику всіх європейських країн:

– по-перше, в усіх державах Європи чітко позначений такий елемент молодіжної політики, як сфера її поширення: географічні та соціальні групи;

– по-друге, законодавчо позначена роль і механізм взаємодії уряду і молодіжних недержавних комерційних організацій;

– по-третє, обов'язковим елементом є підготовка і кваліфікація фахівців у сфері молодіжної політики;

– по-четверте, особлива увага приділяється таким елементам молодіжної політики, як співпраця, управління, вертикальна і горизонтальна структури;

– по-п'яте, визначено ресурсне забезпечення процесів розробки та реалізації молодіжної політики (фінансові та людські ресурси).

Згідно із заявою Організації Об'єднаних Націй у 90 % держав-учасниць організації молодіжна політика має інтегрований характер. Це означає, що існують політичні структури, що об'єднують політичні і професійні установи з молодіжними організаціями, що є суб'єктами молодіжної політики [4].

У даний момент можна говорити про існування молодіжного законодавства в більшості європейських країн, хоча питання про інтеграційну молодіжну політику досі знаходиться у стадії обговорення і, частенько, молодіжне законодавство обмежене областю молодіжної роботи і формальної освіти. У багатьох країнах створені різні міжвідомчі органи на національному рівні з питань молодіжної політики. Основним каналом участі молодих людей в державній молодіжній політиці є молодіжні організації. Проте їх місце і роль в здійсненні молодіжної політики сильно вар'юється в різних країнах і досі не мають чіткого визначення. Слід звернути увагу на те, що в процесі формування державної молодіжної політики більшості європейських держав:

– місцеві молодіжні організації, що є основою державної молодіжної політики, практично непомітні в структурі її здійснення;

– національні молодіжні організації не завжди використовують свій потенціал для вироблення молодіжної політики;

– багато молодіжних організацій знаходяться в кризі легітимності із-за зменшення кількості членів.

Спостережувана в останні десятиліття тенденція демонструє, що молоді люди віддають перевазі над традиційними молодіжними організаціями нові форми своєї участі в громадському житті (неформальні об'єднання, молодіжні групи, що реалізують окремі проекти або програми).

Крім того, завдання молодіжної політики варіюються в різних європейських державах. І якщо в одних країнах – це профілактика соціальних проблем молоді та боротьба з ними, то в інших – забезпечення соціальних, політичних, економічних, освітніх і інших можливостей для молодих людей [6, с. 54]. Цікавим прикладом другого підходу є державна молодіжна політика Федеральної Республіки Німеччини. Основними характеристиками її державної молодіжної політики, згідно з федеральною молодіжною програмою “Шанси в суспільстві, що змінюється”, є:

– міжгалузева державна молодіжна політика. Для досягнення цієї мети потрібне об'єднання і узгодженість зусиль усіх зацікавлених структур і відомств;

– ініціативна молодіжна політика. Потрібна не лише державна підтримка молоді, але і пропаганда активної участі молодих людей в житті суспільства;

– проведення широкомасштабного діалогу з молодими людьми. Для успішної реалізації молодіжної політики потрібний прямиий контакт з молоддю і участь молодих людей у громадському житті;

– зміцнення співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, приватними підприємцями, асоціаціями і соціальними групами [3, с. 39].



Незважаючи на відмінності у структурній організації молодіжної політики у більшості європейських країн спостерігається відносна одноманітність при виділенні основних пріоритетів молодіжної політики. Однією з найбільш значущих складових молодіжної політики є освіта і навчання впродовж усього життя. У більшості європейських країн велика увага приділяється питанням професійної перекваліфікації і стосункам між формальним і неформальним навчанням, між освітою, тренінгом і пропозиціями на ринку праці. Освіта є важливим засобом виховання активної громадянської позиції і участі в житті суспільства.

Дослідження показують, що, разом з досить стабільною ситуацією відносно фізичного здоров'я молодих європейців, спостерігається погіршення морального і духовного здоров'я молоді, актуалізується необхідність профілактики зловживання молодими людьми психоактивними речовинами.

Не дивлячись на те, що поняття молодіжне “житло” не часто використовується як складова державної молодіжної політики, слід зауважити, що вже в найближчому майбутньому це питання притягне особливу увагу. Європейська молодь має досить широкі можливості соціального захисту і соціальної підтримки з боку держави. Проте нині ці можливості поступово замінюються програмами професійно-технічної освіти. Незначна увага приділяється і питанням молодіжної юстиції в Європі, не дивлячись на те, що правопорушення серед молоді являються одночасно і причиною, і наслідком соціального неприйняття молодого покоління.

Історично склалося так, що дозвілля, культурна освіта і виховання молоді є пріоритетними сферами державної молодіжної політики європейських держав. Проте для її успішної реалізації в цих областях потрібне політичне взаємопроникнення сфери організації дозвілля для молоді і організації дозвілля самими молодими людьми.

Великою своєрідністю відрізняється політика в області підтримки молодіжних і дитячих громадських об'єднань в європейських країнах.

Молодіжна політика європейських держав є міжнародним стандартом. Включення молодіжної проблематики до порядку денного міжурядової і міждержавної співпраці є яскраво вираженою тенденцією в останні десятиліття. В зв'язку з цим питання молодіжної політики отримують своє віддзеркалення в діяльності міжнародних організацій, зокрема, ООН [1].

У формуванні та реалізації державної молодіжної політики ООН виділяє два взаємозв'язані елементи.

По-перше, молодь сама повинна сформулювати свої інтереси і забезпечити їм достатню підтримку. По – друге, національні уряди повинні підтримувати позитивні спрямування молоді, розширювати її діяльність, створювати умови для активної участі в житті суспільства. Але ця підтримка не має бути умовною: директивні органи повинні встановити параметри, прийняти конкретної програми в області прав, інтересів, потреб молоді.

У документах ООН визначені основні напрями державної молодіжної політики і шляху рішення молодіжних проблем. Основними проблемами, що впливають на розвиток сучасної молоді, на думку ООН, є проблеми світу, освіти, професійної підготовки, праці, охорони здоров'я, житла, сімейного життя, культури [2].

Зайнятість молоді та її діяльність в економічній сфері виступають на перше місце серед молодіжних проблем . Тут ООН виділяє такі необхідні для реалізації

на рівні національної політики цивілізованих держав міри : ратифікувати і застосовувати міжнародні конвенції про працю, що відносяться до молоді; проводити політику, направлену на повну зайнятість і ліквідацію безробіття серед молоді; відстоювати рівні права молоді при наймі на роботу; на державному рівні забезпечувати надання молодим людям, які вступають у трудове життя, першого робочого місця; створювати для молоді нові робочі місця; надавати молоді допомогу в придбанні підприємницьких навичок; зміцнювати установи, працевлаштування, що займаються питаннями, у тому числі і що безпосередньо працюють з молоддю; надавати молоді інформацію про перспективні можливості працевлаштування до вступу в навчальні і професійні заклади; сприяти розвитку молодіжних кооперативів, фермерських господарств; враховувати інтереси молоді при плануванні довгострокових капітальних вкладень і раціональному використанні людських ресурсів; збільшувати доступ молодих людей до технічної і загальноосвітньої підготовки по перспективних програмах, сприяючих розвитку підприємницьких якостей; допомагати розширенню участі працюючих молодих людей в ухваленні рішень у сфері виробництва і управління.

Таким чином, провідні європейські держави разом з ООН найважливішими завданнями у формуванні і реалізації молодіжної політики вбачають в об'єднанні і ефективній координації діяльності усіх структур суспільства, в тій або іншій формі пов'язаних з молодіжними проблемами.

Особливе значення ООН надає безпосередній участі молодих людей в розробці та реалізації державної молодіжної політики. Державні органи і працівники, що відповідають за здійснення молодіжної політики, повинні шляхом безпосередніх зустрічей з молодими людьми і молодіжними організаціями вести діалог, який дозволить державі знати і побачити потреби молоді очима самих молодих людей.

#### **Література:**

1. Доклад Генерального секретаря ООН (A/60/133). Глобальный анализ и оценка национальных планов действий по вопросу о занятости молодежи / Библиотека документов ООН, связанных с молодежью [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/youth.html>.
2. Лиссабонская декларация по молодежной политике и Брагский план действий в интересах молодежи (A/53/378) / Библиотека документов ООН, связанных с молодежью [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/youth.html>.
3. Семенов В. Е. Ценностные ориентации современной молодежи // Социс. – 2007. – №4. – С. 37–43.
4. Политика и программы, касающиеся молодежи : резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 2004 г. (A/RES/59/148) / Библиотека документов ООН, связанных с молодежью [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/youth.html>.
5. Орлов В. В. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В. В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.
6. Хмельярчук М. І. Зайнятість і соціальний захист молоді : монографія / М. І. Хмельярчук ; НАН України, Ін-т регіон. досліджень. – Львів, 2003. – 126 с.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

УДК 329.78

**Н. І. Кожушко,**

аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, м. Київ

## ОБҐРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

*Розглянуто зміст моделей державної молодіжної у зв'язку з можливістю їх адаптації до викликів з боку процесів інтеграції держави до світового співтовариства, зокрема в умовах розширення транскордонного співробітництва.*

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, державне управління, інституції громадянського суспільства, механізми реалізації державної молодіжної політики, транскордонне співробітництво.

**N. I. Kozhushko,**

Postgraduate student of the Institute of Public Administration and Local Self-Government, NAPA, Kyiv

### THE MECHANISMS OF STATE YOUTH POLICY MODEL JUSTIFY IN THE CONTEXT OF A LARGER CROSS-BORDER COOPERATION OF UKRAINE

*The content of the national youth models due to the possibility of adapting to the challenges of the integration process state to the international community, particularly in terms of expansion of cross-border cooperation.*

**Key words.** Institutions of civil society, local governments, mechanisms of state youth policy, cross-border cooperation.

У сучасній науці державного управління активно розробляються питання формування та теоретичного обґрунтування моделі державної молодіжної політики у зв'язку з державноуправлінською практикою та зміною орієнтирів розвитку українського суспільства і держави. Одним із важливих пріоритетів їх розвитку на сучасному етапі є орієнтація на інтеграцію з європейською спільнотою, що обумовлює важливість розширення не тільки міжнародної співпраці України, але й транскордонного співробітництва, оскільки держава має значну кількість прикордонних регіонів, які за сучасних умов набувають значущості в якості самостійних суб'єктів такого співробітництва. Зважаючи на важливу роль у суспільно-політичних та соціально-економічних процесах, якої набуває молодь, необхідність обов'язково підвищувати ефективність використання її потенціалу не тільки в межах державного управління, але й загалом у процесах державотворення та суспільного розвитку актуалізує звернення дослідницької уваги на питання розроблення та впровадження у практику державного управління адекватних сучасних запитам та проблемам (перш за все, молоді) моделей державної молодіжної політики.

Дослідження даного питання (А. Васильєв, М. Головатий, В. Головенько, Т. Донченко, Н. Метьолкіна, М. Перепелиця, Б. Савченко, Р. Сторожук) надають пріоритету теоретико-методологічному обґрунтуванню та забезпеченню зв'язку із реальною практикою державного управління моделей державної молодіжної політики на різних рівнях (державному, регіональному, місцевому). Але питання обґрунтування такої моделі в умовах розширення транскордонного співробітництва України, що має розглядатись як основа розробки моделі відповідного механізму, залишається малодослідженим, що визначає мету даної роботи.

В основу формування моделі механізму реалізації державної молодіжної політики в умовах транскордонного співробітництва може бути покладена модель регіональної державної молодіжної політики, що обумовлене реальним розташуванням пріоритетів у сфері мужі народної співпраці України, коли провідну роль у цих процесах відіграють саме регіони. Зважаючи на тенденції до децентралізації влади, доцільно вести мову про необхідність посилення ролі регіонів у всіх сферах реалізації державної політики, зокрема й у сфері вирішення проблем молоді, що вказує на можливість виокремлення й імплементації у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування конкретних специфічних механізмів реалізації державної молодіжної політики, які б найбільшим чином відповідали як потребам регіонів, так і специфіці їхньої співпраці з іншими державами у межах розширення транскордонного співробітництва.

Звертаючись до питання обґрунтування моделі регіональної державної молодіжної політики, дослідники приймають за основу поняття самої державної молодіжної політики як “окремого, системного напрямку практичної та теоретичної діяльності суб'єктів такої політики: органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, рухів та інших соціальних інституцій, що здійснюється в усіх сферах життєдіяльності молоді (освіти, праці, побуту, відпочинку, духовного та фізичного розвитку тощо), реально утворює і забезпечує задекларовані і узаконені найвищими законодавчими органами права і свободи молодої людини, створює необхідні умови для її ефективного соціального становлення, розвитку задатків та здібностей, реалізації творчих потенцій як у власних інтересах, так і конкретного регіону та всього суспільства і реалізується відповідно до умов, специфіки та можливостей регіону” [7]. Внаслідок цього, регіональна державна молодіжна політика виражає стратегічну лінію держави і місцевої влади на забезпечення соціально-економічного, політичного і культурного розвитку суспільства через розвиток кожного регіону зокрема, який ґрунтується на соціальному становленні та розвитку молоді і враховує місцеві умови та специфіку життєдіяльності [1; 7].

Представлена у дослідженнях модель регіональної державної молодіжної політики має класичну структуру, яка охоплює декілька основних елементів – об'єкт, суб'єкт, мета, принципи та механізми реалізації державної молодіжної політики на регіональному рівні. Зокрема, об'єктом державної молодіжної політики на регіональному рівні є громадяни України – мешканці конкретних регіонів віком від 14 до 28 років, а також громадяни України віком 14-28 років, що постійно не проживають у цій місцевості, тією мірою, якою їхнє перебування там

вимагає від держави виконання відповідних зобов'язань; іноземних громадян, осіб без громадянства цього віку тією мірою, якою їх перебування на території України накладає на державу відповідні обов'язки; молоді сім'ї; молодіжні громадські організації та об'єднання, молодіжні підприємства, установи і заклади [7]. Суб'єктами державної молодіжної політики на регіональному рівні є державні органи влади та управління (їх посадові особи); регіональні (обласні, міські, районні, селищні та сільські) органи влади і самоуправління (їх посадові особи); молодіжні об'єднання, асоціації, підприємства і організації різних форм власності, що створюють молодіжну інфраструктуру для вирішення молодіжних проблем, забезпечення запитів молоді та створення необхідних умов соціального становлення і розвитку на цій території і в частині виконання ними саме конкретних завдань регіональної державної молодіжної політики; громадські молодіжні організації; окремі молоді люди (у тій самій частині їхньої діяльності) [7]. Як головна мета державної молодіжної політики на регіональному рівні дослідниками розглядається створення сприятливих економічних, соціальних, політичних умов, правових гарантій для гуманізації способу життя молодого покоління, ефективної соціалізації його як в інтересах окремої особистості, так і в інтересах регіону, суспільства в цілому, задоволення потреб та інтересів молоді в усіх сферах її життєдіяльності, зокрема у сфері освіти, праці, культури, побуту, підприємництва, творчості, соціального захисту тощо [6-7].

До основних принципів, на яких ґрунтується державна молодіжна політика на регіональному рівні, включаються головні принципи державної молодіжної політики, визначені Декларацією "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні" [2-3; 7]. Визначені у моделі регіональної державної політики цілі потребують вироблення конкретних механізмів та визначення їх зв'язків з вказаними у моделі структурними елементами. Проте, у більшості представлених у дослідженнях моделей такі механізми практично відсутні, будучи компенсованими зазначенням важливості у межах досягнення цілей регіональної державної молодіжної політики вирішення певних проблем і завдань (наприклад, [7], вивчення становища молоді; реальне гарантування на місцях дії законодавства щодо молоді, створення необхідних умов для соціального становлення і розвитку особистості молодої людини безпосередньо за місцем проживання та діяльності; підвищення суспільної активності молоді; допомога молодим людям у реалізації й самореалізації їхніх творчих можливостей та ініціатив; надання державою кожній молодій людині соціальних послуг у всіх сферах життєдіяльності; виховання молодого покоління; узгодження загальнонаціональних інтересів з регіональними; забезпечення механізмів реалізації регіональної державної молодіжної політики тощо). Урахування актуальності вирішення цих завдань і проблем вказує на необхідність застосування не тільки конкретних окремих механізмів реалізації державної молодіжної політики, які спрямовані на забезпечення реальних потреб молоді в тому чи іншому регіоні у тому чи іншому секторі суспільної активності молоді тощо, але й передбачає розробку та впровадження у практику комплексного механізму як основи узгодження багатьох аспектів різноманітної проблематики, з якої зіштовхується не тільки молодь у своєму суспільно-політичному житті, але й органи державної влади та органи місцевого самоврядування, покликані

координувати та забезпечувати належний рівень залучення молоді до суспільного життя в якості його активних членів на основі мінімізації негативного впливу на саму молодь з боку недостатнього рівня соціального забезпечення, економічної та політичної нестабільності суспільства і держави тощо.

Розуміючи це, дослідники вказують на те, що багатогранність інтересів молодих людей, їхня різнобічна діяльність, яка зумовлює відповідні контакти з суспільством, вимагають від держави такої ж різнобічної і адекватної реакції, відображеної в різнобічних напрямках регіональної молодіжної політики [7; 8]. Внаслідок цього формується тенденція в якості механізмів реалізації державної молодіжної політики розглядати її конкретні суб'єкти, які задіяні на різних напрямках її здійснення. Зокрема, йдеться про те, що у найбільш загальному вигляді напрями регіональної державної молодіжної політики, які урізноманітнюються специфікою та умовами регіонів, представлені відповідно до сфер життєдіяльності молодого покоління її секторами, що об'єднують цілком конкретні напрями діяльності стосовно молоді. Це також визначає напрями державної молодіжної політики, які, виходячи з тієї чи іншої ситуації, можуть вказувати на необхідність формування конкретного механізму реалізації цієї політики на рівні певного регіону у межах конкретної моделі державної, зокрема, регіональної молодіжної політики. Така модель, з урахуванням специфіки диверсифікованих потреб та проблем молоді, напрямів їх задоволення та вирішення в умовах європейського вибору, а також в умовах розширення міжнародної співпраці України, зокрема, в межах транскордонного співробітництва, може, на думку дослідників [10], бути представленою як цілісна система з великою кількістю внутрішніх зв'язків, що відображають багатоманітні суспільні зв'язки, яка перебуває у зв'язку з більш загальною системою і яку можна розглядати як відображення процесів взаємодії держави і молоді взагалі.

Поряд з цим, різні умови розвитку регіонів держави, які залучаються до міжнародного співробітництва в якості певною мірою самостійних його суб'єктів, що обумовлює особливості здійснення державноуправлінської діяльності на всіх рівнях системи державного управління, переважно співвідносяться з найбільш загальними та спільними для всіх регіонів напрямами державної молодіжної політики. До таких напрямів відносяться [3; 9; 11]: нормотворча діяльність щодо формування і реалізації державної молодіжної політики, у тому числі й регіональної; охорона здоров'я, сприяння його поліпшенню та впровадженню здорового способу життя в молодіжному середовищі, а також поліпшення умов і створення гарантій для отримання освіти, спеціальної професійної підготовки та перепідготовки; сприяння профорієнтації та забезпечення працевлаштування молоді; організація дозвілля та патріотичне виховання; підтримка творчої та обдарованої молоді; підтримка та надання допомоги окремим категоріям молоді; підтримка діяльності та розвиток молодіжних громадських об'єднань і організацій; розвиток системи інформування молоді; вивчення проблем молодіжного середовища; організаційне забезпечення реалізації державної молодіжної політики.

Коротко резюмуючи наявний досвід розробки моделей державної молодіжної політики, можна зазначити, що більшість з них (принаймні в аспекті загальних

положень та теоретико-методологічних засад обґрунтування) належать до традиційних для зарубіжного досвіду консервативної (передбачає надання державної допомоги лише незахищеним категоріям молоді) та соціал-демократичної моделей (передбачає визнання відповідальності держави за молодь у цілому). Поряд з цим варто погодитися з дослідниками в тому, що характер взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, який окреслюється в цих моделях переважно в межах принципів домінування (держава відіграє провідну роль у здійсненні молодіжної політики, а інститути громадянського суспільства є партнерами “низового” рівня) та паритету (держава визнає тільки загальну стратегію молодіжної політики, яку реалізують органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства, які знаходяться на одному рівні з органами державної влади) [4]. Також слід зазначити, що у більшості моделей, обґрунтованих у науковій літературі, залишається помітним орієнтація на врахування ідеологічного та політичного чинників, які, звісно ж маючи вплив на реалізацію державної молодіжної політики, все ж таки не мають бути основою визначення її пріоритетів та визначення конкретних механізмів її реалізації. До цього варто віднести й централізований зміст моделей державної молодіжної політики, оскільки навіть моделі регіональної державної молодіжної політики майже не передбачають знаного рівня децентралізації, маючи в основі директивне обумовлену постановку цілей, що обмежує врахування потенціалу молоді як рушійної сили суспільного розвитку. Позитивна орієнтація на проблеми молоді, необхідність їх вирішення також слабко пов’язані з визначенням умов для імплементації до державного управління механізмів, що забезпечували б гнучкість та своєчасність реакції системи державного управління на зміни чинників зовнішнього та внутрішнього середовища. Саме в цьому аспекті потрібна особлива увага до обґрунтування моделі державної молодіжної політики в умовах розширення транскордонного співробітництва.

Активізація транскордонного співробітництва, його розширення обумовлюють необхідність модернізації моделі державної молодіжної політики, яка в своїй основі має містити регіон як самостійний суб’єкт соціально-економічних та політичних відносин, в яких молодь повинна розглядатися вже не стільки як об’єкт державного управління, але як повноправний суспільний актор, при чому актор впливовий. Унаслідок цього, як підкреслює А. Зеленін [5], регіональна модель державної молодіжної політики має бути зорієнтованою на здійснення ефективної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з молоддю та інститутами громадянського суспільства, які представляють інтереси молоді, оскільки на рівнях регіону, міста, селища саме вони, будучи повноправними суб’єктами державної молодіжної політики, є активними акторами її реалізації. Враховуючи це, а також важливість на основі моделі державної молодіжної політики розробки відповідної моделі, яка б орієнтувалася на виклики з боку розширення транскордонного співробітництва, яке передбачає [12]: формування законодавчої база транскордонного співробітництва (прийняття нових нормативних актів, внесення змін у дотичні щодо транскордонного співробітництва закони й ратифікації нормативних актів Ради Європи); формування і реалізацію державної регіональної політики у сфері транскордонного співробітництва (визначення

пріоритетів розвитку та врахування транскордонних проєктів, запропонованих до реалізації прикордонними регіонами); системну підготовку кадрів для діяльності у сфері транскордонного співробітництва; налагодження співпраці з сусідніми територіями (створення єврорегіонів, які мають охоплювати повністю периметр державного кордону, що передбачає наявність єдиної, уніфікованої організаційно-фінансової платформи реалізації регіональної політики транскордонного співробітництва); зменшення диспропорцій регіонального розвитку (розробка та прийняття рішень на основі пріоритету місцевих громад по обидва боки кордону, що працюють на спільні цілі та інтереси); узгодженість розвитку транскордонних мереж; створення систем запобігання надзвичайним техногенно-екологічним ситуаціям; розвиток транскордонного туризму; розвиток науково-освітньої та культурної діяльності тощо.

Така модель державної молодіжної політики має відображати узагальнене уявлення про систему взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства (перш за все, соціальних), що у схематизованому вигляді представляло б їх потенціал щодо формування та реалізації комплексу заходів, спрямованих на залучення молоді до процесів суспільного розвитку в якості повноправного актору, а також вирішення наявних проблем у молодіжній сфері як основи для підвищення можливості більш повного використання суспільно-політичного потенціалу молоді. Отже, крім структурних елементів, притаманних більшості сучасних моделей державної молодіжної політики (цілі, пріоритети, технології), відповідна модель, яка враховує розширення транскордонного співробітництва, має містити також такі важливі елементи, як механізми реалізації, умови їх імплементації, критерії оцінки їх ефективності. Зокрема, в останньому випадку має місце співвідношення між ступенем участі різних суб'єктів вироблення та реалізації державної молодіжної політики та критеріями її ефективності, врахування чого дозволяє змінити принципи визначення результативності з традиційного співвідношення витрати/результат на нові, за якими основними критеріями можуть бути ступень досяжності та поширеності інформації, відкритість і прозорість процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, публічність контролю тощо.

Фактично модель державної молодіжної політики в умовах розширення транскордонного співробітництва має ґрунтуватися на принципах, на основі яких будується поширена у зарубіжному досвіді модель партнерства. Серед таких принципів слід вказати наступні: безпосередня участь (залучення молоді до формування і реалізації політики, що стосується інтересів самої молоді), проблемноорієнтованість та ситуативність (перехід до гнучких локальних проєктів, що максимально наближені до конкретних потреб і проблем молоді певної прикордонної території), диференційованість (забезпечення різноманітності підходів до різних груп молоді в межах єдиної системи соціальних гарантій для всіх категорій молоді), обмежене втручання (підтримка недержавним молодіжних організацій, збільшення активності яких передбачає зменшення втручання держави у процес реалізації державної молодіжної політики). Орієнтація на пріоритети розвитку транскордонного співробітництва у



межах моделі державної молодіжної політики на рівні держави та регіону уможливають визначення випереджальних механізмів її реалізації. У цьому контексті важливим є аналіз можливостей застосування в цій якості механізму транскордонної співпраці з ЄС, оскільки передбачена ним активізація “нової політики сусідства ЄС”, застосування інструментів “Східного партнерства”, розвиток довгострокової транскордонної співпраці у різних сферах життєдіяльності суспільства, вказує на його потенційну значущість у сфері реалізації державної молодіжної політики.

#### Література:

1. *Васильєв А.* Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь / А. Васильєв // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 205–209.
2. Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні”. Нормативно-правове забезпечення діяльності центрів соціальних служб для молоді. – К. : ДЦССМ, 2002. – С. 3–5.
3. *Донченко Т.* Основні моделі державної молодіжної політики : закордонний та вітчизняний досвід / Т. Донченко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 126–133.
4. *Зеленин А.* Молодежная политика Российской Федерации : инновационные технологии обеспечения и механизмы реализации : монография / А. Зеленин. – М. ; Кемерово : ИО “Российские университеты” ; АСТШ ; Кузбассвузиздат, 2008. – 290 с.
5. *Зеленин А.* Региональная модель государственной молодежной политики и практика ее реализации : монография / А. Зеленин. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 2008. – 240 с.
6. *Ильинский И.* Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория / И. Ильинский. – М. : Голос, 2001. – 696 с.
7. *Перепелиця М.* Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. Перепелиця. – К. : Укр. ін-т соц. дослідж. ; Укр. центр політ. менеджменту, 2001. – 242 с.
8. *Савченко Б.* Особливості державного управління молодіжною політикою в Україні / Б. Савченко, Н. Метьолкіна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 1 (29). – С. 99–106.
9. *Сторожук Р.* Міжнародно-правові основи регіональних і місцевих програм і стратегій щодо молоді / Р. Сторожук // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації : матеріали наук.-практ. конф., м. Одеса, 24 листопада 2004 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ 2004. – Т. 2. – С. 237–239.
10. *Сторожук Р.* Молодіжна політика в Україні на шляху до євроінтеграції / Р. Сторожук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. – 2005. – Вип. 4 (24). – С. 170–178.
11. *Сторожук Р.* Соціалізація молоді як завдання реалізації молодіжної політики / Р. Сторожук // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2007 р. : у 2 т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 274–276.
12. Транскордонне співробітництво Україна-ЄС: стан, проблеми та перспективи : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/Jul2009/34.htm>.

Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.

**УДК 351:37.046.16**

**Т. А. Луценко,**

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ НАУКИ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано сучасний стан розвитку наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Розглянуто теоретичні засади розвитку механізму державного регулювання науки. Зроблено висновок щодо вдосконалення інституціонального забезпечення державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, наука, науково-технічна діяльність, наукові дослідження, орган державної влади, фінансування.

**T. A. Lutsenko,**

*Seeker of scientific research laboratory of administration in the field of civil protection, National University of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **MECHANISMS OF STATE REGULATION INTEGRATION OF SCIENCE IN UKRAINE**

*The article analyzes the current state of scientific and scientific-technical activities in Ukraine. The theoretical basis for the development of the state regulation of science. The conclusion for improving the institutional state regulation scientific and scientific-technological activities in Ukraine is made.*

**Key words:** state regulation, science, scientific and technical activity, scientific researches, public authority, financing.

Найважливішою умовою посилення політичної та економічної ролі України у світовій спільноті є забезпечення неухильного зростання її конкурентоспроможності. Для досягнення цієї мети, побудови сучасної економіки, заснованої на знаннях, держава повинна створювати необхідні умови і стимули для швидкої реалізації науково-технічних досягнень у реальному секторі економіки.

Потребує збереження і розвитку накопичених вищими навчальними закладами науково-технічного потенціал у поєднанні з його структурною перебудовою, одночасною переорієнтацією наукових колективів на ті напрями і форми діяльності, де можливе досягнення найбільш значних результатів.

Актуальним питанням є розробка механізмів державного регулювання розвитку науки, зокрема, визначення рівня їх ефективності в кожному окремому випадку.

Проблеми державного регулювання наукової й науково-технічної діяльності та механізмів фінансування науки розглянуто в працях сучасних науковців і практиків [1–5].

Мета статті – окреслити основні механізми державного регулювання інтеграції науки в Україні.

У сучасних умовах основною конкурентною перевагою стають швидкість отримання нових знань і їх втілення в товаришах і технологіях. Важливу роль починають

відігравати інтеграція, створення нових організаційних і фінансових форм та підвищення якості трудових ресурсів. Ключового значення набувають мережі або системи, які можуть ефективно поширювати знання й інформацію. Будучи до недавнього часу галуззю, яка функціонувала автономно, сьогодні наука вбудовується в систему виробництва і дифузії знань. Вона стає частиною комплексної системи, здатної сприяти виробництву знань, а також перетворювати знання в нові технології, продукти і послуги, які знаходять своїх реальних споживачів (покупців) на національних або глобальних ринках. Така система здобула назву інноваційної.

Наука є формою духовної діяльності людей, яка спрямована на отримання істинних знань про світ (природу, суспільство, мислення), на відкриття об'єктивних законів світу і прогнозування тенденцій його розвитку [1, с. 127].

Наука у вищих навчальних закладах України має багатогранне значення. Тут відмітимо тільки найбільш важливі аспекти, з яких складається цінність науки ВНЗ.

Економічний аспект науки вищих навчальних закладів проявляється в тому, що вона:

- по-перше, є необхідною умовою науково-технічного прогресу, передумовою розвитку сучасних наукомістких виробництв і передових технологій;
- по-друге, виступає основою підготовки кваліфікованих кадрів для всіх галузей народного господарства;
- по-третє, є один з перспективних напрямів підприємницької діяльності (торгівля патентами, ліцензіями і т. д.).

Соціальний аспект проявляється в тому, що наука в вищих навчальних закладах сприяє підвищенню соціальної активності і затребуваності населення (передусім, інтелігенції, що знаходиться зараз в найуразливішому положенні). Крім того, вона чинить безпосередній вплив на стан загального рівня культури і освіти в суспільстві.

Політичний аспект може бути інтерпретований таким чином: підвищення рівня вченості і культури в суспільстві є важливою гарантією демократичного ладу і основою для подальших прогресивних політичних перетворень в країні.

Усе вищевикладене (політичний, соціальний і економічний аспекти), а також військовий аспект наукових досліджень і розробок, що проводяться в системі освіти, дозволяють визначити науку в вищих навчальних закладах як важливий чинник забезпечення національної безпеки.

Будучи одним з пріоритетних напрямів державної політики наука ВНЗ потребує відповідного фінансового забезпечення.

Дослідження сучасного стану організації науки в вищих навчальних закладах дозволяє виявити декілька найбільш “вразливих місць”, існування яких призводить до неефективного використання фінансових коштів, що виділяються на науково-дослідну діяльність в системі освіти, а саме :

- недостатній рівень наукової спеціалізації ВНЗ і пов'язані з цим багатотемність і паралелізм в дослідженнях, що проводяться;
- слабка організація взаємодії на міжвузівському і межкафедральному (міжлабораторному) рівні, при розробці однакової або близької (спорідненою) наукової проблематики;

– відсутність налагодженого механізму спеціалізації і кооперації при розробці великих (праце-, капітало- і наукомістких) наукових тем;

– фактична ліквідація системи планування науки в вищих навчальних закладах;

– відсутність налагодженого механізму взаємодії і координації, галузевої і академічної науки ВНЗ.

Аналіз роботи наукових організацій системи освіти за останні роки показує, що виникло в цій сфері проблеми пояснюються не лише недофінансуванням з державного і регіонального бюджетів, але і недосконалістю господарського, у тому числі фінансового механізму у сфері науково-дослідної діяльності стосовно сучасних ринкових умов [2, с. 57]. До основних його недоліків відносяться:

– недооцінка можливостей застосування різноманітних форм власності (державною, колективною, приватною) в організації наукової діяльності;

– недостатнє опрацювання проблем і слабке вивчення протиріч у системі формування фондів фінансування наукових установ і науково-дослідних колективів;

– недооцінка товарних властивостей наукової продукції і слабка вивченість її ринку;

– використання, як правило, витратних, а не ринкових методів формування ціни на науково-технічну продукцію;

– слабка вивченість принципово нових форм фінансово-економічних стосунків, що виникають у сфері науково-технічної діяльності;

– слабка науково-методична база планування вступу і використання прибутків наукових організацій;

– недостатнє наукове опрацювання питань використання елементів комерційної діяльності у сфері прикладної науки [4, с. 30].

Наука ВНЗ – поняття комплексне, збиральне. У зв'язку з дослідженням проблеми фінансування науки у вищих навчальних закладах слід передусім відмітити її організаційно-інституційну неоднорідність: частина науково-дослідних проектів проводиться у рамках спеціалізованих структурних підрозділів ВНЗ – наукових (дослідницьких) центрів, проблемних лабораторій і т. д. Велика ж частина наукових розробок припадає на частку так званих кафедральних учених, тобто викладачів ВНЗ, які займаються науково-дослідницькою діяльністю відповідно до кафедральних (факультетських, ВНЗ) планів НІР або у рамках тимчасових наукових колективів за трудовим договором.

При організації фінансування науково-дослідних підрозділів вищих навчальних закладів слід виходити з того, що фінансується основний вид діяльності співробітника ВНЗ (у випадку з “кафедральними ученими” фінансується так звана друга половина дня, тобто частина робочого дня, не зайнята власне викладацькою діяльністю).

Розгляд науки у вищих навчальних закладах, як об'єкту фінансування припускає відповідну класифікацію досліджень і їх результатів, відбиту в таблиці. Проблема економічної класифікації і структуризації наукових досліджень і її результатів висувається різноманітними умовами діяльності в галузях науки у вищих навчальних закладах. Точна, науково обґрунтована класифікація дає можливість знайти в об'єкті дослідження деякі загальні ознаки і, об'єднавши їх в

окремі групи, що дозволяє досягти єдиного підходу у визначенні принципів і методів фінансування, планування, економічного стимулювання, управління по створенню нової техніки, сприяє точнішому визначенню терміну на проведення прикладних досліджень і розробок, ціни на науково-технічну продукцію.

Таблиця

<i>Класифікація наукових досліджень</i>	
<i>Критерії</i>	<i>Види</i>
Залежності від характеру отримуваних результатів	<ul style="list-style-type: none"> <li>• фундаментальні</li> <li>• прикладні</li> <li>• наукові розробки</li> </ul>
Цільове призначення наукових досліджень	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) що переслідують наукові цілі</li> <li>б) що переслідують соціальні цілі</li> <li>в) що переслідують економічні цілі</li> </ul>
За способом реалізації	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) цільові</li> <li>б) ліцензійні</li> <li>в) ринкові</li> </ul>
По джерелу фінансування	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) централізовані (засоби державного бюджету)</li> <li>б) децентралізовані (засоби підприємств, фірм і некомерційних організацій)</li> <li>в) власні (засоби, зароблені самими ВНЗ)</li> <li>г) притягнені (засоби кредитних установ, іноземний капітал, гранти міжнародних організацій і міжнародних фондів)</li> </ul>
Залежно від того, хто виступає замовником наукових досліджень	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) міждержавні (міжнародні)</li> <li>б) державні</li> <li>в) галузеві</li> <li>г) ініціативні</li> </ul>
По видах виконаних робіт	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) наукові знання (нові теоретичні знання)</li> <li>б) продукція, матеріалізована в предметах і процесах (створені зразки нової техніки, матеріалів, нові технології)</li> <li>в) виробничі послуги, що не мають форми матеріальних благ (наприклад, дослідження з раціонального використання виробничих потужностей, консультації, аналітичні, експертні і тому подібні роботи)</li> </ul>
За критерієм відношення до творця науково-дослідницької продукції розрізняють	<ul style="list-style-type: none"> <li>а) науково-дослідна продукція як результат праці наукової організації</li> <li>б) науково-дослідницька продукція як результат праці тимчасового творчого колективу</li> <li>в) науково-дослідна продукція як результат діяльності окремого індивідуума</li> </ul>

Специфіка науки ВНЗ та її головна роль полягають у тому, що викладачі і професори, аналізуючи й розробляючи новітні проблеми фундаментальної і

прикладної науки, передають інформацію студентам і аспірантам, які, після вже 3-4 року використовують ці наукові знання в наукових і науково-виробничих організаціях [5, с. 175].

Серед керівників наукових тем від університетів, як правило, працюють фахівці, учні яких (3-4 покоління) ведуть роботи на місцях. Це сприяє кращим контактам, кращому розумінню і як наслідок кращій якості робіт.

Великою перевагою науки ВНЗ є можливість залучити до роботи молоді кадри – студентів і аспірантів – і відібрати найбільш здатних з них. Для науки ВНЗ і особливо для молодих учених (аспірантів, студентів) характерні свіжі нестандартні рішення.

Роль науки у ВНЗ надзвичайно велика і в справі підготовки кадрів. Тільки випускник, що бере участь в період навчання в реальних дослідницьких проектах, може вважатися досить підготовленим фахівцем. Крім того, це важливо з точки зору зацікавленості в роботі за фахом після закінчення ВНЗ.

Завдяки роботам, в яких безпосередню участь беруть студенти і аспіранти у ВНЗ, істотно підвищується рівень їх професійної підготовки [4, с. 8].

Таким чином, особлива роль науки у вищих навчальних закладах обумовлена необхідністю посилення її впливу на процеси в регіонах, бо тут вона складає основу їх науково-технічного потенціалу. Головна мета полягає в тому, щоб перетворити сектор ВНЗ української науки на велику підсистему інтегрованого науково-технічного комплексу, одночасно зберігши кращу частину науково-педагогічного потенціалу вищої школи. Останнім часом велика увага приділяється розвитку нових регіональних структур, які представлені науковими і технологічними парками, інноваційними бізнес-центрами і інкубаторами. У складі технопарків і на їх базі формується унікальна інфраструктура науки, орієнтована, у тому числі, на підтримку малого науково-технічного підприємництва.

#### **Література:**

1. *Жабенко О. В.* Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції / О. В. Жабенко // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 126–128.
2. *Кобець А. С.* Державна політика інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки: засади, механізми управління, напрями забезпечення : [монографія] / А. С. Кобець. – Донецьк : ТОВ “Юго-Восток”, 2012. – 472 с.
3. *Марцин В.* Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
4. *Міщенко В.* Особливості функціонування вищої школи України в ринкових умовах: вища школа між минулим і майбутнім / В. Міщенко, С. Науменко // Вища школа. – 2001. – № 1. – С. 6–17.
5. *Ядранська О. В.* Визначення структури та масштабів державного сектору науки / О. В. Ядранська // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2007. – № 1. – С. 173–177.

*Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.*

УДК 34:378

**О. Л. Петрик,**

здобувач кафедри соціальної економіки та ринкових відносин Чернігівського національного технологічного університету, м. Чернігів

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРАВ ТА ГАРАНТІЙ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

*Досліджено основні наукові підходи до визначення понять “права” та “гарантії”. Наведено основоположні позиції науковців щодо можливого групування прав і гарантій людини та громадянина. Класифіковано права та гарантії науково-педагогічних працівників як особливих учасників освітнього процесу.*

**Ключові слова:** права, гарантії прав, освітній процес, науково-педагогічні працівники, класифікація.

**O. L. Petryk,**

Seeker of a PhD degree of Social Economy and Market Relations Department, Chernigov National Technological University, Chernigiv

## THE THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASES OF CLASSIFICATION OF RIGHTS AND GUARANTEES OF SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL WORKERS

*The main scientific approaches to defining the concepts “rights” and “guarantees” have been investigated. The scientists’ basic views regarding the possible grouping of human and citizens’ rights and guarantees have been highlighted. The classification of rights and guarantees of scientific-pedagogical workers as special participants of the educational process has been done.*

**Key words:** rights, guarantees of rights, scientific-pedagogical workers, classification.

Конституційне визнання прав і свобод людини, їх захист – найголовніші ознаки сучасного демократичного суспільства. Становлення і розквіт демократичної, правової держави безпосередньо пов’язані з реальним забезпеченням прав людини, у зв’язку з чим все більшого значення набуває питання забезпечення їх реалізації, оскільки без створення відповідних умов вони носимуть суто декларативний характер. Гарантії прав служать певним єдиним елементом, який забезпечує необхідний в правовому статусі особи перехід від задекларованої законом можливості до реальної дійсності.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Це положення Основного Закону є першорядним при дослідженні проблем реалізації гарантій прав людини у суспільстві.

У соціально-політичному просторі все більшого значення набуває сфера освіти, оскільки рівень її розвитку, у кінцевому рахунку, визначає і рівень розвитку суспільства в цілому. У зв’язку з підвищенням соціальної значимості освіти та суспільної уваги до системи освіти, правовідносин, які виникають у ній, їх

учасників, стало актуальним дослідження проблем, які виникають у освітянській сфері за останні десятиріччя.

Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. серед учасників освітнього процесу визначає науково-педагогічних працівників і дає законодавче визначення даних суб’єктів суспільних правовідносин. Так, науково-педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у вищих навчальних закладах провадять навчальну, методичну, наукову (науково-технічну, мистецьку) та організаційну діяльність [1, ст. 53]. При цьому Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” також закріплено визначення даного кола осіб, а саме: науково-педагогічний працівник – це вчений, який за основним місцем роботи у вищому навчальному закладі професійно здійснює педагогічну та наукову або науково-технічну діяльність [2, ст. 1]. Отже, аналіз чинного законодавства дає підстави зробити висновки, що науково-педагогічний працівник:

– є фізичною особою (громадянином України, іноземцем або особою без громадянства), яка має вищу освіту ступеня магістра та проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження і отримує наукові та (або) науково-технічні результати;

– здійснює професійну діяльність за основним місцем роботи у вищих навчальних закладах.

Протягом XIX – XX ст. гарантії прав людини і громадянина стали предметом багатьох наукових досліджень, проте слід зазначити, що права та гарантії вищеназваних учасників освітнього процесу не набули широкої зацікавленості серед великої аудиторії вчених. Серед вітчизняних науковців, які досліджували питання правового статусу науково-педагогічних працівників, у тому числі їх прав та гарантій, слід назвати Л. Миськіва, І. Василенко, М. Кучера, Е. Роздобудька, серед іноземних – Н. Петрецьку, Д. Воронцова, О. Шевченка, А. Асєєву, М. Смолярову.

Вважаємо за доцільне розглянути існуючі в науці класифікації родових понять “права людини” та “гарантії прав людини” на видові поняття і, з урахуванням досліджень вищеназваних науковців, запропонувати можливі класифікації прав та гарантій науково-педагогічних працівників, як особливих учасників освітніх правовідносин.

Поняття “права людини” (основоположні концепції, які утворюють основу правового статусу особистості), не має однозначного визначення та тлумачення серед науковців. Так, П. Рабинович “права людини” визначає як “певні можливості людини, необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, які об’єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей” [4, с. 16], а І. Ліщина – як “можливості вибору особою певної поведінки для забезпечення свого нормального існування і розвитку, закріплені в законах, інших правових актах держави і міжнародних документах, обумовлені рівнем економічного, соціального, духовного і культурного розвитку суспільства” [5, с. 6-7], тобто права людини визначаються через її можливості здійснення тих чи інших дій з метою задоволення власних інтересів, що надаються їй державою та залежать від рівня розвитку суспільства, в якому вона перебуває.

Слід звернути увагу на те, що термінологічні звороти “права людини” та “права громадянина” не є тотожними – витоки відмінності їх змісту лежать у французькій



Декларації прав людини і громадянина 1789 р., де визначено, що “права людини” – це свобода, власність, безпека, опір гнобленню тощо, а “права громадянина” – право творити закон; рівний доступ до всіх посад і занять; право вільно висловлюватись, писати, друкувати тощо. Чинна Конституція України, як і конституції багатьох держав світу, також містить розділ “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”. Аргументуючи законодавче закріплення прав людини та громадянина як відмінних за змістом та значенням понять, М. Антонович зазначає, що не кожна людина має громадянство за внутрішньодержавним правом (правом країни, де постійно або тимчасово проживає), а отже, не користується деякими правами, які надаються тільки громадянам держави [6, с. 13].

Для гарантування можливості користуватися всіма правами та свободами людини і громадянина держава повинна забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод, створити відповідний механізм їх гарантування [9, с. 3]. Обов’язковим елементом цієї системи є гарантії, які поєднують у собі цілу низку засобів, завдяки яким стає реальною реалізація громадянами своїх прав і свобод, їх охорона та захист від правопорушень. Їх головна мета – надання рівних правових можливостей для набуття, реалізації, охорони та захисту суб’єктивних прав і свобод, які, у свою чергу, без гарантій перетворюються на своєрідні “заяви про наміри” та перестають бути цінними як для особи, так і для суспільства.

Розглядаючи існуючі в науці позиції щодо питання можливого групування прав та гарантій людини, у першу чергу, необхідно звернутися до думки П. Рабіновича, який зазначає, що за характером потреб людини, які забезпечуються правами, права людини необхідно поділяти на фізичні (життєві), особистісні, культурні (гуманітарні), економічні та політичні. На його думку “всі права людини є соціальними як за змістом, так і за способами їх здійснення, оскільки вони обумовлені соціумом, суспільством” [4, с. 19]. З цієї точки зору несоціальних прав людини (особи) взагалі існувати не може, але при цьому соціальні права науковцем не виділяються в окрему групу, що є традиційним, наприклад, для Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права 1966 р.

І. Шумак вважає найбільш досконалою класифікацію прав людини за їхнім соціальним призначенням, тобто за тими сферами суспільного життя, де виникають й реалізуються ці права і свободи. За даною ознакою виділяють громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні права. Автор розглядає громадянські права як пріоритетні, оскільки вони є передумовами реалізації будь-яких інших конституційних прав і свобод, без їх дотримання виявляється марним проголошення прав політичних, економічних, соціальних, культурних чи екологічних [7, с. 39, 43].

На нашу думку, важливим для класифікації прав людини є введення поняття “трьох поколінь” прав людини, котре запропонував французький юрист Карел Васак. До першого покоління він відносить громадянські та політичні права (*liberté*), до другого – економічні, соціальні й культурні права (*egalité*), до третього — колективні (солідарні) права (*fraternité*) [8, с. 264]. Існує велика кількість інших думок науковців стосовно класифікації родового поняття “права людини”, що, у свою чергу, можна пояснити його поділом на видові поняття за різними критеріями.

Досліджуючи аспекти правового статусу науково-педагогічних працівників, слід відмітити, що ці учасники освітніх правовідносин володіють, у першу чергу,

основними правами, свободами та обов'язками людини, що закріплені в Конституції України та виникають від моменту народження як невід'ємні умови фізичного і соціального існування та розвитку. Поряд із загальними громадянськими, економічними, політичними, соціальними та культурними правами, науково-педагогічні працівники наділені спеціальними, притаманними лише їм правами та гарантіями, що визначені законами України “Про освіту” [3, ст. 55], “Про вищу освіту” [1, ст. 57] та деякими іншими нормативно-правовими актами.

Багатоманітність сфер та аспектів прояву суб'єктивних прав і свобод науково-педагогічних працівників зумовлює їх різний характер та можливість класифікації за декількома критеріями. Тому в межах даної статті пропонуємо наступні класифікації прав даних учасників освітнього процесу:

За сферами суспільних відносин, учасниками яких можуть бути науково-педагогічні працівники, розрізняють:

а) особисті (громадянські) права (як людини та індивіда загалом) — це можливості науково-педагогічних працівників, що надаються для забезпечення їх фізичної та морально-психологічної індивідуальності. Вони слугують гарантією індивідуальної автономності і свободи, засобом захисту даних суб'єктів від свавілля з боку держави та інших людей. Серед них — право на життя; повага до гідності; свобода та особиста недоторканність; недоторканність житла; таємниця листування і телефонних розмов; вільний вибір місця проживання та ін.

Права і свободи науково-педагогічних працівників цієї групи виникають від моменту їх народження та існують довічно. Вони є невідчужуваними, тобто не можуть бути обмеженими чи скасованими органами державної влади, а також не можуть бути передані або подаровані іншим суб'єктам.

б) політичні права (як громадянина власної держави) — можливості науково-педагогічних працівників брати участь у процесі прийняття та реалізації політичних рішень, діяльності елементів політичної системи, формування представницьких органів влади. До цієї групи прав належать права на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, на участь в управлінні державними справами; на збори, мітинги, походи, демонстрації; на звернення до органів державної влади та самоврядування; право кожного на свободу думки і слова, тощо

Наведена група прав забезпечує можливості науково-педагогічних працівників бути суб'єктом владних відносин. У даному їхні політичні права і свободи випадку визначають рівень політичної свободи в суспільстві і забезпечуються суспільним та державним ладом. Межами здійснення політичних прав є гармонійне поєднання суспільних потреб та особистих інтересів громадян.

в) економічні права — це можливості науково-педагогічних працівників розпоряджатися предметами матеріального характеру та здобувати засоби для існування і розвитку. Такими є право приватної власності, право на підприємницьку діяльність, право користуватися об'єктами права власності українського народу, державної та комунальної власності та інші. Головна мета даної групи прав є сприяння розвиткові ініціативи у реалізації здібностей та здобутті засобів існування працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

г) соціальні права — можливості науково-педагогічного працівника бути повноцінним суб'єктом суспільних відносин, а також забезпечення умов, необхідних

для існування та розвитку. До цієї групи належать право на: працю, страйк, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування; безпечне навколишнє середовище.

д) культурні права – це можливості участі науково-педагогічних працівників у створенні матеріального і духовного середовища існування, поширенні та відтворенні норм і цінностей, що сприяють гуманізації та солідарності суспільства, взаємоповаги людей, заснованих на високій моральності людини. Серед них: право на освіту; свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати власної інтелектуальної діяльності; право на свободу думки і слова; право на свободу світогляду та віросповідань.

Вищезазначена група прав безпосередньо впливає на рівень їх духовного розвитку та забезпечує необхідні умови для створення і використання духовних надбань людства.

За ступенем поширеності прав:

а) загальні права, що у рівній мірі належать кожній людині, незалежно від її соціальної, професійної чи іншої приналежності. Саме такими є конституційні права, які реалізуються за принципами рівності всіх суб'єктів суспільних відносин.

б) спеціальні права, які відображають специфіку статусу науково-педагогічних працівників, як учасників освітнього процесу у вищій школі. Вони доповнюють, розвивають та конкретизують загальні права і не можуть їм суперечити.

За способом закріплення прав:

а) конституційні (основні) права, що закріплені та гарантовані Основним Законом нашої держави і мають фундаментальний характер.

б) галузеві, передбачені поточним законодавством і є конкретизацією основних прав, вони приймаються на їх основі та більш детально визначають можливості науково-педагогічних працівників у освітній сфері. Так, наприклад, пенсійне забезпечення цих суб'єктів правовідносин у сфері освіти здійснюється відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, що, у свою чергу, розширює та конкретизує конституційне право на соціальний захист.

Система гарантій прав і свобод людини є складною та розгалуженою. У науковій літературі сформувалися різні підходи до групування гарантій прав і свобод людини та громадянина. Так, заслуговує на увагу позиція Є. Білозьорова, який гарантії прав і свобод особи за змістом і видами поділяє на загальні та спеціальні. До загальних гарантій він відносить економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та культурні гарантії, а до спеціальних – правові гарантії прав і свобод особи [10, с. 27].

В. Погорілко ділить гарантії на дві основні групи: загальносуспільні (загальносоціальні) та юридичні. У свою чергу, серед загальносуспільних гарантій науковець розрізняє політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) гарантії, тобто відповідно до суспільних систем – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), які склалися й функціонують у суспільстві [11, с. 41].

На думку П. Рабіновича, гарантії прав і свобод поділяються на загальносоціальні та спеціальні. На його думку, до загальносоціальних належать економічні, політичні, духовно-ідеологічні гарантії, а спеціальні – це встановлені державою юридичні норми, які спрямовані на забезпечення прав людини, а також практична діяльність із застосування цих норм та правозастосовчі акти відповідних органів влади [12, с. 7-8].

К. Волинка визначає загальні та правові гарантії, при цьому зауважує, що юридичні гарантії прав і свобод особи поділяються на нормативно-правові та інституційно-організаційні [13, с. 8-9].

Існує багато інших підходів до класифікації гарантій прав і свобод людини та громадянина, але слід відмітити, що першочергове значення у забезпеченні прав науково-педагогічних працівників належить саме нормативно-правовим (юридичним) гарантіям, які можна визначити як систему взаємопов'язаних правових та організаційно-правових умов, способів і засобів, які забезпечують здійснення (реалізацію, охорону та відновлення) ними передбачених законодавством прав, як безпосередніми учасниками освітнього процесу.

Гарантії науково-педагогічних працівників розглядаються як умови та засоби, що надають їм можливість користуватися правами, що установлені Конституцією та іншими спеціальними законами, у зв'язку з цим також можливе групування гарантій науково-педагогічних працівників, зокрема на: основні та спеціальні, де останні закріплені законами України “Про освіту” [3, ст. 55], “Про вищу освіту” [1, ст. 59], “Про наукову і науково-технічну діяльність” та ін.

Гарантії науково-педагогічних працівників можна класифікувати “по вертикалі” та “по горизонталі”. А саме, “по горизонталі” види гарантій поділяються на загальні та спеціальні. “По вертикалі” – гарантії об'єднуються в залежності від реальної (конкретної) можливості реалізації прав у тій чи іншій системі людських цінностей, сфері суспільних відносин. У даному випадку загальні включають загальносуспільні (загальносоціальні) і нормативно-правові, а спеціальні – інституційно-організаційні, економічні, політичні, духовно-ідеологічні гарантії.

Таким чином, на основі аналізу наукових досліджень вітчизняних та іноземних науковців, вивчення основних положень галузевих законодавчих актів України у сфері освіти, зокрема і вищої, ми визначили можливі класифікації прав і гарантій науково-педагогічних працівників. Так, права досліджуваних суб'єктів освітніх правовідносин можна класифікувати за декількома критеріями, серед яких: сфера суспільних відносин, учасниками яких можуть бути науково-педагогічні працівники; ступінь поширеності прав; спосіб закріплення прав. Найважливішу роль у забезпеченні прав науково-педагогічних працівників належить нормативно-правовим (юридичним) гарантіям, які можна групувати “по горизонталі” та “по вертикалі”, де у першому випадку гарантії науково-педагогічних працівників поділяються на загальні та спеціальні, у другому – об'єднуються в залежності від реальної можливості реалізації прав у різних сферах суспільного життя

Вважаємо, що детальне вивчення механізму реалізації прав, свобод та законних інтересів науково-педагогічних працівників, а також гарантій забезпечення їх виконання, є перспективним напрямком подальших досліджень, що зумовлено особливою роллю даних учасників освітнього процесу у розвитку вищої освіти і суспільства у цілому.

#### **Література:**

1. Закон України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.

2. Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.
3. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/page>.
4. Рабинович П. М. Основні права людини: поняття, класифікації, тенденції / П. М. Рабинович // Укр. часопис прав людини. – 1995. – № 1. – С. 14–22.
5. Лищина И. Ю. Международные механизмы защиты прав человека. Харьковская правозащитная группа / И. Ю. Лищина. – Х. : Фолио, 2001. – 112 с.
6. Антонович М. М. Еволюція поняття прав людини та проблеми їх класифікації [Електронний ресурс] / М. М. Антонович // Наукові записки. – Т. 45. Політичні науки. – 2005. – С. 9–16. – Режим доступу : [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2744/1/Antonovych\\_Evoliutsiia\\_poniattia\\_prav\\_liudyny.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2744/1/Antonovych_Evoliutsiia_poniattia_prav_liudyny.pdf).
7. Шумак І. О. Громадянські права і свободи людини за Конституцією України : дис. ... канд. юрид. наук / І. О. Шумак. – К., 2000. – 193 с.
8. Weston B. H. Human Rights / B. H. Weston // Hum. RtsQ. – 1984. – Vol. 6. – P. 257–283.
9. Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції / М. Савенко // Право України. – 1999. – № 2. – С. 3–9.
10. Білозьоров Є. В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми // Є. В. Білозьоров // Адвокат. – 2009. – № 8 (107). – С. 26–30.
11. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Правова держава, 1997. – 156 с.
12. Рабинович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабинович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.
13. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : автореф. дис. .... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К. Г. Волинка ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К, 2000. – 16 с.

*Надійшла до редколегії 05.05.2015 р.*

**УДК 351:796.011.1:615.825**

**І. Є. Рибчич,**

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, м. Харків*

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ОСОБИСТОСТІ У СПОРТІ:  
СОЦІАЛЬНО-ФІЛОСОФСЬКИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено явище спорту як інструменту комунікації та соціалізації в системі суспільно-владних відносин. Вивчено призначення спорту як мотивації людини до розкриття її сутнісних сил. З'ясовано основні аспекти публічного адміністрування процесу залучення особи до фізкультурно-спортивної діяльності.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, спорт, особистість, соціально-філософський аспект, реалізація, соціокультурна система, суспільно-владні відносини, держава.

**I. Ye. Rybchych,**

*Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **PUBLIC ADMINISTRATION OF PERSONAL FULFILLMENT IN SPORTS: SOCIO-PHILOSOPHICAL ASPECT**

*The phenomenon of sports as a tool for communication and socialization in the system of public-authority relations has been researched. The purpose of sports to motivate people to disclose their essential forces has been studied. The main aspects of public administration process of getting people involved in athletic sporting activities have been found out.*

**Key words:** public administration, sports, personality, socio-philosophical aspect, self-fulfillment, socio-cultural system, public-authority relations, state.

Публічне адміністрування постає як підсистема соціальної системи, складова суспільства, чие функціонування та розвиток перебувають під впливом всіх інших сфер суспільної життєдіяльності. Спорт є однією з найбільш важливих моделей функціонування різноманітних підсистем, стає образом рухових взаємодій, які виходять на якісно нову ступінь свого розвитку. Він виступає одним із найважливіших засобів функціонування і оновлення форм людських взаємовідносин. Спорт виявляється тим процесом, який розкриває структури взаєморозуміння між людьми, реалізуючись в архетипах і стандартах особистісної поведінки. Він скерований саме на “розриви” соціального буття, може бути використаний як форма творчого пошуку, “виращування” відсутніх якостей і зв’язків, відходу від неефективності і пошуки механізмів підвищення ефективності у всіх ланках суспільного життя. Спорт стає фундаментальним сучасним інструментом комунікації між людьми, природними системами, людиною і суспільством, людиною і владою.

Із зростанням ролі спорту у сучасному житті як суспільства, так і окремої людини, його висока цінність для цивілізації є очевидною, у тому числі у якості критерію соціально-культурної ідентичності, адже спорт не є повністю замкненою і самодостатньою системою і тому потребує відповідної регуляції з боку держави. Людина, яка попадає у спортивне життя, продовжує залишатися учасником соціально-культурних процесів, що розширюють сукупність критеріїв для самоідентифікації. Фізична культура і спорт надають можливість реалізації внутрішньої природи людини, а вільне самовираження особистості пов’язане з діями певних механізмів самоідентифікації в контексті вираження спортивної практики індивіда.

Завдяки спорту здійснюється відродження і поновлення власне людського існування; це всезагальна умова буття людини, форма її самовизначення і самостановлення, досягнення високих результатів [5]. Найбільш актуальною є характеристика спорту як розуміння його реальної і самодостатньої цінності. Розуміння спорту як соціального архетипу орієнтоване на досягнення не тільки як процесу усвідомлення необхідності, адаптації до неї, але і як активного і діяльнісного процесу переборювання цієї необхідності. Вчені намагаються осмислити спорт як цілісний феномен повсякденного життя сучасної людини, життєстверджуючим фактором реалізації людиною її сутнісних сил. У розумінні і тлумаченні людини як особистості є безліч теорій: дзеркального “Я” Ч. Кулі, “узагальненого іншого” Дж. Міда, рольова концепція, диспозиційна теорія В. Ядова, системна концепція людини І. Хомича; теорія самосприйняття Д. Бема.

Спорт – це визначення людиною своїх позицій, орієнтирів свого життя і діяльності, здатність людини розпоряджатися своїми власними фізичними силами, своєю діяльністю, володіти засобами формування свого самостійного життя. Публічне адміністрування реалізації особистості в спорті це царина практичної діяльності, в тому числі надання засобів для індивідуального самоудосконалення, що зумовлюють можливість розвитку людини як особистості. В той же час для нашого дослідження спорт – це істотна сторона людиновимірності буття, яке полягає у визначенні міри співвіднесеності гранично виражених природно даних і культурно модифікованих тілесних властивостей індивіда, а також, безумовно, моральних якостей як суб'єкта соціалізації у суспільно-владних відносинах.

Виконуючи важливі соціально-комунікативні функції і будучи значущим елементом сучасного суспільного облаштування, спорт поступово стає самостійною соціокультурною системою зі своїми внутрішніми механізмами регуляції і соціалізації. В умовах тотальної глобалізації, однією з основних завдань суспільства стає збереження особистості-спортсмена як першочергової цінності. Для вирішення таких високих завдань необхідно науково обґрунтувати універсальний механізм виміру соціально-культурної ідентичності, яким може виступати саме спорт, у якому людина реалізує свої устремління. У сучасних умовах світоглядної кризи і духовного відчуження людина намагається актуалізувати пошук смислотворчих феноменів, здатних об'єднувати і перетворювати органічну цілісність соціальні та індивідуальні виміри власної життєдіяльності. Безперечно, що одним з таких феноменів, що поглинає і охоплює у всій цілісності особистість, виступає спорт; без активного втручання держави в розвиток спорту його вплив на особистість зменшується. Потреба у всебічному вивченні сучасного спорту є очевидною, так як залишається нереалізованою концепція смислових особливостей спорту як їх вираження в індивідуальній і соціальній формах життєдіяльності індивіда як активного суб'єкта державотворчих процесів.

Спорт був і залишається одним з самих ефективних засобів самоутвердження особистості, володіючи високою соціальною значущістю і привабливістю; а спортсмен виступає образом соціально-культурної ідентифікації, свого роду носієм певних смислів і цінностей, які завжди можуть бути артикульовані. Цінності спорту співвідносяться з загальнокультурними цінностями і будуть розглядатися у нашому дослідженні в контексті таких базових категорій сучасної цивілізації, як якість і рівень життя, активізація людських ресурсів у соціокультурному розвитку, соціальний порядок і добробут.

Метою статті є окреслення соціально-філософських аспектів публічного адміністрування реалізації особистості в спорті. Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Вивчити призначення спорту як мотивації людини до розкриття її сутнісних сил.
2. Дослідити явище спорту як інструменту комунікації та соціалізації у системі суспільно-владних відносин.
3. З'ясувати основні аспекти публічного адміністрування процесу залучення особи до фізкультурно-спортивної діяльності.

4. Окреслити спорт як елемент суспільного облаштування соціокультурної системи регуляції та соціалізації в державі.

Становлення і розвиток сучасного спорту від архаїчного часу до сучасності знаходилося у прямій залежності від конкретно-історичних умов, визначалось соціальними цінностями, нормами і приписами окремих історичних епох. Результатом розвитку явилось формування спорту на основі раціоналізованої і упорядкованої діяльності. Смысловий зміст спорту створюється однаково як суспільством, що детермінує нормативний і стандартизований характер розвитку спортивної практики та її учасниками, так й індивідом, який розглядає спорт як смисложиттєву подію, в контексті якої він має перервати узвичаєне протікання повсякденності та формувати власний смисложиттєвий світ. Сучасний спорт як вираження індивідуального і соціального життя людини, у рамках якого як для індивіда, так і для соціальної групи відбувається в процесі трансформація всіх видів енергії людини для досягнення спортивного результату.

Під публічним адмініструванням розуміється вся система адміністративних інститутів з відповідною ієрархією влади та скоординованими груповими діями із державотворчих питань у визначеній нами сфері спорту. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні прагнути збереження цілісності соціокультурного призначення спорту, який сприяє більш повному розкриттю сутнісних сил людини [1]. Згідно загальної теорії цінностей, будь-яка цінність визначається значимістю чи сенсом певного явища культури, суспільства, реальної дійсності. Постійна внутрішня активність людської психіки приводить до того, що виникає потреба: творити, жити внутрішнім духовним життям. Це життя стає не лише обслуговуючим засобом, а й самоцінністю людини, що виступає іманентною її сутністю. Саме тому спорт надає смисл індивідуальному буттю, так як спорт завжди, елемент життєвого процесу. Спорт як цінність, в кінцевому рахунку, приводить до смислової гармонії, поєднуючи образи матеріального світу з духовними і моральними законами особистості.

Спорт як цінність особистості – це завжди повнота буття в якому органічно злиті духовне і матеріальне начало людини, гармонія душі і тіла. В духовному смислі, спорт – це гармонія душі із світом, потреба в постійному удосконаленні людини. Кожна людина має усвідомити тілесність свого буття і своєї духовної цінності, щоб існування і діяльність людини набули смислу, який складається з розуміння цінностей індивідуального буття. Проблеми спорту як буттєвості – це проблеми спортивної реалізації тих засад людської діяльності, які виявляються результатом практики людей, адже, це, перш за все, духовно-практичне освоєння людиною спортивного світу. [4].

Тому спорт – це царина самореалізації особистості, вільний вибір свого буття, вищий рівень розвитку саморегуляції особистості, самоутворюючий фактор тієї соціоприродної спільноти, до якої вона належить. Спорт як цінність кристалізується у свідомості і самосвідомості, рефлексії, виявленні людиною вищих тілесних спортивних якостей особистості. Він у процесі реалізації вільного часу особистості виступає формою самореалізації сутнісних сил людини, скерованих на становлення своєї індивідуальності. Спортивність як фізична якість людини – це спосіб життя людини, націленої тілом і духом, тому що дух – це стан активності, який уособлює поле культури індивіда.



Процес публічного адміністрування має важливе значення у формуванні державної політики у певній сфері, зокрема спорту: є частиною політичного процесу, відрізняється від адміністрування у приватному секторі та ототожнюється із чисельними групами та індивідами. Саме розвиток спорту допомагає державі у її діях з управління та публічного адміністрування пропагувати духовно і фізично здорову особистість, щоб протиставляти комфортне буття людини фізичному і духовному багатству. Спорт – це явище, що може проявити потенціал спортивної події на державному рівні, яку можна використати для удосконалення соціального життя країни [7].

Народження спорту як складного соціального і культурного явища пов'язано зі зміною способу буття соціуму, коли відтворення соціального досвіду через традицію поступилося місцем зростаючій активності в індивідуальній і соціальній життєдіяльності. Поняття того, що виступає умовою людського буття, – це знаходження найбільших вірогідних можливостей у закритому просторі, без яких взагалі неможливе людське існування. Повнота внутрішньої свободи у спортивній діяльності окреслює мету і вищу цінність людини, які адекватні смисловим факторам спортивного буття. Спорт є високою духовною цінністю і необхідною умовою здоров'я нації, який націлений на самостановлення людини як цілісної істоти.

В той же час розвиток спорту в державі – це першооснова і універсальний фактор соціального, економічного, політичного і духовного прогресу, умова становлення творчих і розвинених особистостей. Пошуки певного виду спорту людиною – це визволення її від будь-яких форм пригнічення, які виходять за межі природної необхідності самозбереження і є надзвичайно великим завоюванням в історії суспільства; в цьому дії держави з публічного адміністрування розвитку спорту повинні сприяти особі. Спорт – це психологічна умова людського існування, внутрішнього духовного життя людини, так як він відтворює активне відношення індивіда до світу і виявлення її місця у світі. Тому тільки за умов реалізації себе у спорті можна реалізувати всю складність буття людини і її дійсну суть. Спорт – це самодостатня цінність, в якій знайшли своє відображення принципи влаштування свого буття, свободи від зовнішніх обставин, які сковують безпосередність самого життя; це бажання і вміння бути собою, досягти великих успіхів.

Спорт – це соціальний архетип, умова, мета і засіб свого існування як особистості, без якого взагалі неможливе людське та державне існування; це вільно виражена самодіяльність людини згідно з поняттями про честь, совість, творчість, справедливість, солідарність, людську достойність. Спорт як діяльність включає такі дії, як вибір, мета, воля, ціль, цінність, активність, спонтанність, мотивація, автономність, незалежність. Тому вибір виду спорту пов'язаний з якісним вибором особою самої себе, з універсальним світом гармонії – істини, добра, краси, справедливості пов'язується з свободою діяльності, які складають субстанційний зміст життєдіяльності людини. Критерієм самовизначення у спорті є активна участь індивіда у визначенні своєї долі, в можливостях країни, в реалізації своїх фізичних, духовних, інтелектуальних здібностей. Спорт культивує умови, вільні від зовнішніх обставин, які сковують безпосередність самого життя, сприяють розкриттю активності і діяльності людини.

Тільки в умовах безперервного розвитку своїх фізичних можливостей можна сформулювати дійсну сутність свого індивідуального буття. Умовою реалізації фізичних

можливостей людини є їх зв'язок з універсальним світом. Спорт є умовою, метою і засобом гармонізації індивідуального суспільного і державного життя; це свобода волі. Поняття спорту як самореалізації особистості – це подолання відчужених природних і соціальних сил, що дає чималий імпульс для осмислення світу як простору для проблемного буття людини, переходу до позитивного самоутвердження себе у певному виді діяльності, яка створює і формує людину. Ідеал спорту та його діяльності є глибоко вкоріненим в людську природу, він спонукає людину на своє самовдосконалення. Спорт як культурне явище продовжує виступати частиною більш великої сфери – сфери фізичної культури, яка покликана перетворювати природність буття людини у культурно-оформлену тілесність. Стають очевидними як фізичні, так і ментальні можливості, якими володіє людина та якими наділила її ідеологія та пропагандистська політика щодо участі у спорті. Спортивні цінності відображають внутрішній стан буття людини, вони є формою існування людини як істоти, індивідуальності, особистості. Спорт як соціальне і культурне явище – явище суперечливе, розглядається як сфера суспільного життя, у рамках якого проявляються і формуються як кращі людські якості, відбувається становлення людини як особистості, так і якості, що приводять до руйнації психіки, волі, свободи. Разом з тим з'являються і негативні стимули для розвитку особистості. У спорті людина розкриває і “вимірює” свої фізичні і ментальні можливості, проте в них включається і загроза виходу за межі своїх можливостей, за межі допустимої для індивіда напруги сил.

Сучасний спорт – це одна із форм життя свободи, один із станів внутрішньої духовної культури людини, форма людської діяльності, в якій людина виходить за рамки своїх звичних функцій чи утилітарного використання чогось. Мета сучасного спорту як фізичного і духовного світу людини у підтримці свого процесу фізичного і духовного самоствердження, властивих людині інтересів і правил індивідуальної і соціальної взаємодії і комунікації. Спорт як самопроекція розвитку створює передумови для включення індивіда у складні переплетіння державного життя і соціальних зв'язків, намагається проектувати таку модель життєдіяльності особистості, в якій акцентується вимога вільного самоздійснення вибору. Сучасний спорт може розглядатися як найважливіша умова природного розвитку людської історії, осмислення всезагального і особливого як фундаментальних вимірів людського способу життя; він виявляє залежність людського взаємospілкування і взаємодії від розвитку сутнісних сил особистості і здібностей людини.

Основним полем реалізації сучасного спорту виступає духовний світ людини. Сучасний спорт як продукт культурно-історичної екзистенції є одним із способів осмислення людиною свого життя, духовного і матеріального. Тільки в сучасному спорті людина може експериментувати з самим собою, із всіма можливими і неможливими варіантами своєї суб'єктивної поведінки. Сучасний спорт як чуттєве опрацювання певного духовного стану особи стає інструментом вільного вибору людини. Людина може відсторонити своє минуле, розпочати з “точки відліку” своє життя, минуле поєднати з сьогоденням і майбутнім, коректувати свої дії та вчинки, аналогічна позиція можлива і у відношенні до порівняно віддаленого майбутнього. Із спортом пов'язаний процес самовиховання, самовдосконалення, утвердження людини як особистості, щоб відчувати людиність, привабливість повсякденного буття. Як термін, сучасний спорт позначає широке коло предметів діяльності, яка

протиставляється звичайній, утилітарній, практичній і характеризується переживанням задоволення від самої діяльності, самого процесу гри.

Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість та самоврядність усієї суспільної системи та її розвиток у напрямі становлення спорту в державі. Народження спорту було пов'язано зі зміною способу життя в державі, коли відтворення соціального досвіду через традицію вступило місце зростаючій активності людини у індивідуальній і соціальній життєдіяльності. Становлення спорту як змагальності базувалося на цінностях сурової раціоналізації, спеціалізації та успішності життєдіяльності, а також уособлювало практику самореалізації. Професійний сучасний спорт сьогодні – це найважливіший засіб самореалізації людини, а також можливість для соціальної мобільності, що дозволяє людині оволодівати соціальною роллю і підвищувати свій соціальний статус, а спортивні практики стали розумітися як форма виявлення своєї індивідуальної і соціальної життєдіяльності людини.

У спорті мають місце соціальні і психологічні обмеження, але разом з тим, активні заняття спортивною діяльністю є способом подолання страху перед неупорядкованим внутрішнім життям особистості. Отже, комбінація особистісного і соціального світів, повинна сприяти проголошенню суверенної особистості. Причому, самоідентифікація відіграє вкрай важливу роль, так як напряду пов'язана з самооцінкою спортсмена як суб'єкта спортивної діяльності, свої можливостей і перспектив розвитку. Публічне адміністрування загалом постає як розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх підходів і технологій управління скерованих на забезпечення розвитку спорту на рівні світових стандартів. Необхідна адекватна оцінка влади спортивних успіхів через реалізацію механізмів для утвердження ефективного розвитку спортсмена на шляху його подальшого удосконалення [9]. Як свідчить аналіз, у процесі спортивної діяльності та активного залучення до фізичної культури, індивід створює образ самого себе, проєктуючи себе у майбутнє.

Оскільки, тренування і змагання – це не просто розвага, але й скоріше, протиборство, то воно відбувається як із суперником, так із власними обмеженими можливостями. Під час заняття спортом людина вчиться оволодівати самим собою, у тому числі через розвиток волі, вміння досягати на межі можливого. Протиборство нерідко пов'язано з ризиком, так що спорт виявляється школою, у якій спортсмен вчиться оцінювати ризик і при необхідності йти на нього, розвивати здатність приймати рішення [1]. Спорт уособлює надзвичайно амбівалентну сферу людської життєдіяльності, навіть парадоксальну: з однієї сторони, він стимулює до миролюбності; а з іншої, в ньому можна побачити джерело агресії і пов'язаної з нею конфліктної поведінки[4]. Поняття спорту надзвичайно багатоманітне, як багатоманітна і сама діяльність людини. Спорт виступає як основне джерело і найвищий прояв людської свободи, потреба в розвитку і своїх сутнісних сил особистості, самопізнання себе як суб'єкта творчого процесу, виявленні самодіяльності індивіда, відтворенні людини у всій її багатоманітності.

Спорт, який сформувався ще в античній філософії і культурі, зберіг свої соціокультурні виміри, спирається на принципи універсалізму та активізму, які лежать в основі всієї багатоманітності конкретних смислів спортивної діяльності,

задають пафос і ціннісний смисл всьому існуванню людини. У контексті свого розгортання як діяльності, спорт є простором розгортання сутнісних сил і збереження цілісності людини, розширення її можливостей. Процеси державного управління та публічного адміністрування розвитку спорту сприяють ефективності зазначених процесів; ключовими елементами для публічного адміністрування є суспільство і публічна влада, де об'єктом виступає суспільство. Публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє розвитку держави в процесі становлення спорту і суспільної трансформації.

Визначення спорту як смисложиттєвого феномена людської життєдіяльності допомагає виявити скритний потенціал спортивної події, який можна використати для удосконалення індивідуального і соціального життя людини і суспільства: спорт як національна ідея, спорт як спосіб соціальної ідентифікації людини з соціумом. Можливість, що її надають органи державної влади та місцевого самоврядування для особи заняття спортом – це свобода, що проектує себе для досягнення спортивних цілей, досягнення найвищих результатів, формування себе як цілісної істоти у своєму спортивному бутті; це можливість постійно проектувати і обирати, що ставить людину поза закономірністю й причинною залежністю. Спорт володіє міцною соціалізуючою силою, його вже давно слід розглядати як захоплення, що здатне не лише згуртувати всю націю, а й поповнити державну ідеологію, устремлінням людей до успіху і перемоги.

#### **Література:**

1. Білогур В. Є. Світоглядні орієнтації студентів: тенденції змін у трансформаційному суспільстві : [монографія] / В. Є. Білогур. – Дніпропетровськ : Пороги, 2011. – 311 с.
2. Білогур В. Є. Аналіз рівня розвиненості ціннісних орієнтацій студентів-економістів у трансформаційному суспільстві / В. Є. Білогур // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. праць]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2013. – Вип. 53. – С. 113–120.
3. Горбунова Л. Номадизм як спосіб мислення та освітня стратегія / Л. Горбунова // Філософія освіти. – 2011. – № 1-2 (10). – С. 17.
4. Ібрагімов М. М. “Філософія спорту”: предмет, структура і проблеми методології / М. М. Ібрагімов // Актуальні проблеми фізичної культури і спорту. – 2010. – № 3 (19). – С. 97.
5. Ібрагімов Михайло. Історіософія спорту і фізичного виховання як проєкція культурологічних смислів / Михайло Ібрагімов // Теорія і методика фізичного виховання і спорту. – 2012. – № 1. – С. 107–115.
6. Ібрагімов Михайло. Аксиологія спорту і фізичного виховання в концепті спортивного інтересу та спортивного егоїзму / Михайло Ібрагімов // Теорія і методика фізичного виховання і спорту. – 2011. – № 4. – С. 79–86.
7. Образ человека будущего: Кого и как воспитывать в подрастающих поколениях : кол. монография / под ред. О. А. Базалука. – К. : Кондор, 2011. – Т. 1. – 328 с.
8. Шолудько О. Теоретичні засади фінансового механізму сталого розвитку сільськогосподарських підприємств [Електронний ресурс] / О. Шолудько, С. Онисько // Економіка АПК – 2012. – № 19 (1) – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/vldau/APK/2012\\_19\\_1/files/12shoade.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/vldau/APK/2012_19_1/files/12shoade.pdf).
9. Ярова Н. Методи адміністративно-правового регулювання у галузі фізичної культури та спорту / Н. Ярова // Адміністративне право. – 2008. – № 11. – С. 75–78.
10. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. 1. – М., 2008. – 552 с.

*Надійшла до редколегії 01.04.2015 р.*

## **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

- Баглик В. С.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Беззубко Б. І.* викладач кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери Донецького державного університету управління, м. Маріуполь
- Белай С. В.* докторант Національної академії Національної гвардії України, к.військ.н., с.н.с., м. Харків
- Бельська Т. В.* докторант кафедри державної політики та управління суспільним розвитком НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Бізікін С.В.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
- Бульба В. Г.* декан факультету підготовки магістрів державного управління ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Ватковська М. Г.* проректор Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, докторант кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ, к.філос.н., м. Дніпропетровськ
- Волошин О. Л.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Гайдаш Д. С.* аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ, м. Київ
- Гонтар З. Г.* здобувач кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту Львівського державного університету безпеки життєдіяльності, м. Львів
- Грабарь Н. С.* аспірант кафедри державного управління та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
- Грибко О. В.* головний спеціаліст відділу організації наукових досліджень ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Григорова М. О.* докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, к.б.н., м. Дніпропетровськ
- Громова С. О.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків
- Домбровська С. М.* завідувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Дуков Д. Ф.* здобувач кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Євдокимов В. О.* доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Євдокимов В. А.* здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

- Жук В. М.* здобувач наукового ступеня кандидата географічних наук, начальник Харківського регіонального управління водних ресурсів, м. Харків
- Заверуха М. М.* аспірант кафедри державного управління та менеджменту ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Захуцький А. В.* здобувач кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Звіздай О. В.* голова Великобагачанської районної державної адміністрації Полтавської області, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кіндякова К. С.* провідний спеціаліст відділу з питань соціально-трудових відносин Управління праці та соціального захисту населення адміністрації Київського району Харківської міської ради, м. Харків.
- Ковальова О. М.* заступник начальника відділу контролю у сфері матеріального виробництва та фінансових послуг Державної фінансової інспекції в Харківській області, к.держ.упр., м. Харків
- Ковальчук В. Г.* доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., м. Харків
- Кожушко Н. І.* аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, м.Київ
- Кравченко С. Г.* начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Любогинської міської ради, доцент кафедри урбаністики Харківського Національного університету будівництва та архітектури, к.держ.упр., м. Харків
- Кравченко Т. А.* професор кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету, д.держ.упр., доц., м. Запоріжжя
- Криштанович М. Ф.* докторант кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Круглов В. В.* докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Крюков О. І.* професор кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф, м. Харків
- Кузнецов А. О.* начальник управління координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи, доцент кафедри державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц, м. Харків
- Кухарева Г. П.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Лукіша Р.Т.* здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Луценко Т. А.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Майстро С. В.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф.,м. Харків
- Матвейчук Л. О.* докторант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ, к.е.н., м. Київ
- Мельниченко О.А.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Олениченко Ю. А.* ад'юнкт кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту НУЦЗУ, м. Харків

---

<i>Орел Ю. Л.</i>	доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
<i>Пальоха В. В.</i>	аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ, м. Київ
<i>Пастух К. В.</i>	аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Петрик О. Л.</i>	здобувач кафедри соціальної економіки та ринкових відносин Чернігівського національного технологічного університету, м. Чернігів
<i>Поліщук І. В.</i>	аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
<i>Пушкарьова В. І.</i>	заступник голови Карлівської районної державної адміністрації у Полтавській області, м. Карлівка (Полтавська область)
<i>Рибчич І. Є.</i>	аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Ричкіна Л. В.</i>	аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Ромін А. В.</i>	проректор-начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, к.т.н., доц., м. Харків
<i>Сахарук О. П.</i>	аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
<i>Семенець-Орлова І. А.</i>	докторант кафедри управління освітою НАДУ, к.політ.н., м. Київ
<i>Сичова В. В.</i>	професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
<i>Соболь О. М.</i>	доктор технічних наук, начальник кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту НУЦЗУ, д.т.н., м. Харків
<i>Стоян О.Ю.</i>	докторант кафедри державного управління Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, к.е.н., м. Миколаїв
<i>Суворов В.П.</i>	здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Торгало Т. О.</i>	аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Трещов М. М.</i>	помічник-консультант народного депутата України доцент кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, к.е.н., м. Львів
<i>Узунов Ф.В</i>	докторант Академії муніципального управління, к.е.н., м. Київ
<i>Ульянченко Ю. О.</i>	доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
<i>Ундір В. О.</i>	здобувач Національного університету “Острозька Академія”, перший заступник міського голови Острозької міськради, м. Острог
<i>Федоров Г. О.</i>	здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Федченко О. В.</i>	аспірант кафедрі економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Фінкільштейн О. В.</i>	аспірант кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми
<i>Червякова О. В.</i>	докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків

---

## CONTRIBUTORS

---

- Baglyk V.S.* Seeker of a PhD degree, Scientific – Research Laboratory of Management in the field of Civil Protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv
- Bezzubko B.I.* Professor of Productive and Non-productive Sphere Management Department, Donetsk State University of Management, Mariupol
- Bielai S.V.* Doctoral student of National Academy of National Guard, PhD in Military Sciences, senior researcher, Kharkiv
- Bielska T.V.* Doctoral student of Public Administration and Social Development Management Department of NAPA, PhD in PA, Kyiv
- Bizilin S.V.* Seeker of PhD of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA, Kharkiv
- Bulba V.G.* Dean of Faculty of Master Student Training of KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Kharkiv
- Cherviakova O.V.* Doctoral student of Regional Administration and Local Self-Government Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Dombrowska S.M.* Head of Scientific-Research Laboratory of Management in the sphere of Civil Protection of National University of Civil Protection, Doctor of PA, Full Professor, Kharkiv
- Dukov D.F.* Seeker of PhD degree of European Integration of ORI NAPA, Odesa
- Fedchenko O.V.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fedorov G.O.* Seeker of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Finkilshstein O.V.* Postgraduate student of Administration Department, Sumy State University, Sumy
- Gaidash D.S.* Postgraduate student of Public Healthcare Administration Department of NAPA, Kyiv
- Gontar Z.G.* Seeker of European Integration and Law of LRIPA NAPA, professor of Law and Management in the field of Civil Protection Chair, Lviv State University of Life Safety, Lviv
- Grabar N.S.* Postgraduate student of Public Administration and Management Department, Kharkiv
- Gribko O.V.* Main Specialist of Scientific Research Organization Department of KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Gromova S.O.* Postgraduate of Economic Theory and Finance Department of KRI NAPA, Kharkiv
- Grygorova M.O.* Doctoral Student of Public Administration and Local Self-Government Department, PhD in Biology, Dnipropetrovsk
- Ievdokymov V.O.* Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv
- Ievdolimov V.A.* Seeker of PhD of National University Civil Protection, Kharkiv



- 
- Kindiakova K.S.* Leading specialist of Social Labor Relations Department of Labor and Social Protection of Population Administration, Kyiv Region of Kharkiv City Council, Kharkiv
- Kovalchuk V.G.* Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovaliova O.M.* Vice head of Control of Material Production and Financial Service Department, State Financial Inspection in Kharkiv Region, PhD in PA, Kharkiv
- Kozhushko N.I.* Postgraduate student of the Institute of Public Administration and Local Self-Government, NAPA, Kyiv
- Kravchenko S.G.* Head of Town-planning and Architecture of executive committee of Lubotin City Council, Associate Professor of Urbanistic Department of Kharkiv National University of building and architecture, PhD in PA, Kharkiv
- Kravchenko T.A.* Professor of Public Administration and Land Cadastre Department of Classic Private University, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Zaporizzia
- Kriukov O.I.* Professor of Political Science and Philosophy Department, Doctor of Public Administration, Full Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kruglov V.V.* Doctoral student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kryshchanovich M. F.* Doctoral student of European integration and law of LRI NAPA, PhD in PA, Lviv
- Kuhareva G.P.* Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kuznetsov A.O.* PhD in Public Administration, Head of department of coordination of scientific research and information-analytical activity, Associate Professor of Public Administration and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Lukisha R.T.* Seeker of a PhD of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Lutsenko T.A.* Seeker of scientific research laboratory of administration in the field of civil protection, National University of civil protection of Ukraine, Kharkiv
- Maistro S.V.* Professor of Economy Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Matveichuk L.O.* Doctoral student of National Economy Administration and Economic Policy Department, NAPA, PhD in Economics, Kyiv
- Melnychenko O.A.* Professor of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Olenychenko Iu. A.* Postgraduate student of Department of Administration and Activity Organization in the field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Orel Iu.L.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economy, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Palioha V.V.* Postgraduate student of Political Analytics and Forecast Department, NADU, Kyiv
- Pastuh K.V.* Postgraduate student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Petryk O.L.* Seeker of a PhD degree of Social Economy and Market Relations Department, Chernigov National Technological University, Chernigiv
- Polischuk I.V.* Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department, NADU, Kyiv
-

<i>Popov S. A.</i>	Deputy Head on Scientific Work, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, ORI NAPA, Odessa
<i>Pushkariova V.I.</i>	Vice head of Karlivka region state administration in Poltava oblast, Karlivka
<i>Romin A.V.</i>	Vice-rector, Head of the civil protection faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Kharkiv
<i>Rybchych I.Ie.</i>	Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Rychkina L.V.</i>	Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Saharuk O.P.</i>	Postgraduate student of Regional Administration, Local Self-Government and City Management, NAPA, Kyiv
<i>Semenets-Orlova I. A.</i>	Doctoral student of Education Administration Department, NAPA, PhD in Political Sciences, Kyiv
<i>Sobol O.M.</i>	Head of Department of Administration and Activity Organization in the sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Doctor of Technical Sciences, Kharkiv
<i>Stoian O. Iu.</i>	Doctoral student of Public Administration Department, Institute of Public Administration of Chornomorsk State University named after Petra Mogyly, PhD in Economics, Mykolaiv
<i>Suvorov V.P.</i>	Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Sychova V.V.</i>	Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
<i>Torgalo T.O.</i>	Postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Treschov M.M.</i>	Assistant of the People's Deputy of Ukraine, Associate Professor of Organization Management Department, PhD in Economics, LRI NAPA, Lviv
<i>Ulianchenko Iu. O.</i>	Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
<i>Undir V.O.</i>	Seeker of a PhD degree of National University of "Ostroz'ka Academy", Vice City head of Ostrozka City Council, Ostrog
<i>Uzunov F.V.</i>	Doctoral student of Academy of Municipal Administration, PhD in Economics, Kyiv
<i>Vatkovska M.G.</i>	Vice-Rector of Dnipropetrovsk Regional Institute of Postgraduate Pedagogical Education, Doctoral student of informational technologies and informational systems of DRIPA NAPA, PhD in Philosophy, Dnipropetrovsk
<i>Voloshyn O.L.</i>	Seeker of a PhD degree of scientific – research laboratory of administration in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv
<i>Zahutsly A.V.</i>	Seeker of a PhD in Law and European Integration of KRI NAPA, Kharkiv
<i>Zaveruha M.M.</i>	Postgraduate student of Public Administration and Management Department of LRI NAPA, Lviv
<i>Zhuk V.M.</i>	Seeker of a PhD degree in Geographic sciences, head of Kharkiv Regional Department of Water Resources, Kharkiv
<i>Zvizardai O.V.</i>	Head of Velykobachanskoi region state administration of Poltava oblast, postgraduate student of Regional Development and Local Self-Government Department of KRI NAPA, Kharkiv

*Наукове видання*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць № 1 (47)**

Заснований у 1997 р.

*Свідоцтво про Державну реєстрацію  
Серія КВ № 15528-4100ПР від 6 липня 2009 р.*

Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск к.держ.упр., доц. *А. О. Кузнецов*

Редактор	<i>М. М. Сорокун</i>
Коректор	<i>М. М. Сорокун</i>
Комп'ютерна верстка	<i>Л. О. Петренко</i>

Підписано до друку 24.09.2015. Формат 70x100<sup>1/16</sup>. Папір офсетний.  
Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 33,83. Обл.-вид. арк. 30,3.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
“Магістр”.

Свідоцтво суб’єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: nauka@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.