

ISSN 1684-8489

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



**АКТУАЛЬНІ  
ПРОБЛЕМИ**

**ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць*

---

**№ 2(48)**

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 № 11/211-6 від 24.12.2015 р.*

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

**Актуальні проблеми державного управління :** зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2015. – № 2 (48). – 212 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. – № 2 (48). – 212 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> .....	7
<i>Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю.</i> Науково-прикладні засади інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління фінансовою децентралізацією ...	7
<i>Гайдученко С. О.</i> Ціннісний аспект організаційної культури публічного управління в умовах становлення інформаційного суспільства .....	17
<i>Фоміцька Н. В.</i> Підходи до визначення властивостей та складових соціальних систем .....	24
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	31
<i>Мельниченко О. А.</i> Вплив структурних зрушень у національній економіці на споживчі настрої населення .....	31
<i>Хашиєва Л. В.</i> Глобалізація та ідентичність: взаємозв'язок глобального й локального .....	38
<i>Ганущин С. Н.</i> Теоретико-методологічні аспекти застосування аут-технологій у державному управлінні .....	44
<i>Алієва П. І.</i> Організаційно-інформаційне забезпечення та механізми управління інноваційною активністю вищих навчальних закладів .....	52
<i>Денисюк О. В.</i> Механізми державного регулювання банківської сфери в інтересах забезпечення фінансової безпеки України .....	58
<i>Митник А. А.</i> Теоретико-концептуальні моделі взаємодії держави та бізнесу .....	62
<i>Мороз С. А.</i> Потенціали спеціальності “механізми державного управління” для дослідження проблематики державного управління розвитком трудового потенціалу вищих навчальних закладів .....	69
<i>Шепеленко О. Г.</i> Державне управління інноваційною діяльністю (інституціональний аспект) .....	77
<b>РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b> ...	83
<i>Мамонова В. В.</i> Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації .....	83
<i>Ольшанський О. В.</i> Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності .....	92
<i>Гройсман В. Б.</i> Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів .....	99

<i>Гончаренко М. В.</i> Вплив бюджетно-податкової реформи на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування .....	105
<i>Дунаєв І. В.</i> Закономірності та визначальні тренди регіонального розвитку і управління в умовах глобалізації та інтеграції .....	112
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо розвитку урбанізованих територій малих історичних міст шляхом застосування кластерної моделі .....	123
<i>Мазій Н. Г., Войтик О. Є.</i> Інвестиційно-інноваційна діяльність та регіональні чинники формування привабливості регіонів .....	128
<i>Гуменюк А. І.</i> Регіональні особливості розвитку туристичної галузі Івано-Франківської області на сучасному етапі .....	136
<i>Барановська Т. М.</i> Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади .....	145
<i>Котковський В. Р.</i> Напрями реформування системи управління на місцевому рівні: соціологічний аналіз .....	153
<b>ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ...</b>	163
<i>Лашко А. О.</i> Розвиток аналізу державної політики: історичний аспект .....	163
<i>Шашула О. М.</i> Політика Європейського Союзу у сфері охорони праці .....	170
<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ</b> .....	177
<i>Носик О. А.</i> Компетентністний підхід в управлінні кадровим потенціалом ...	177
<b>СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	184
<i>Дегтярьова І. О.</i> Децентралізація та демократизація управління вищою освітою у Чеській Республіці .....	184
<i>Александрович О. О.</i> Модернізація системи державного фінансового контролю України в контексті імплементації світового досвіду .....	192
<b>СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА</b> .....	203
<i>Шведун В. О.</i> Сутнісне дослідження дефініції “державна політика у сфері рекламної діяльності” .....	203
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	208

---

## CONTENTS

---

<b>THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>7</b>
<i>Bobrovska O. Yu., Munko A. Yu.</i> , Scientific and applied principles of information and analytical support processes of financial decentralization management .....	7
<i>Gaiduchenko S. A.</i> Value aspect of public management organizational culture under conditions of information-oriented society formation .....	17
<i>Fomitska N. V.</i> Approaches to determining features and components of social systems .....	24
<b>MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>31</b>
<i>Melnychenko O. A.</i> Impact of structural changes in national economy on consumer sentiment .....	31
<i>Khashiyeva L. V.</i> Globalization and identity: interrelation of global and local .....	38
<i>Ganushchyn S. N.</i> Theoretical and methodological aspects of out-technologies implementation in the practice of public administration .....	44
<i>Alieva P. I.</i> Organizational and information support and management mechanism innovation activity of higher education institutions .....	52
<i>Denisyuk O. V.</i> Mechanisms of state regulation of the banking sector in the interests of the financial security of Ukraine .....	58
<i>Mytnyk A. A.</i> Theoretical and conceptual models for state-business interaction .....	62
<i>Moroz S. A.</i> Advantages of the specialty of “the mechanisms of public administration” for a research of the issues of public administration by labor potential development of higher education institutions .....	69
<i>Shepelenko E. G.</i> State management of innovation (institutional aspects) .....	77
<b>REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT ....</b>	<b>83</b>
<i>Mamonova V. V.</i> Organizational mechanism of administrative services in the community in conditions of decentralization .....	83
<i>Olshanskyi O. V.</i> Combining local communities as a mechanism to ensure their resource capacity .....	92
<i>Groisman V. B.</i> Decentralization as a mean of public administration liberalization: the analysis of current research approaches .....	99
<i>Goncharenko M. V.</i> Fiscal reform impact on strengthening local government financial basis .....	105
<i>Dunaiev I. V.</i> Laws and determinant trends of regional development and governance under globalization and integration .....	112
<i>Kravchenko S. G.</i> State policy for development of urban areas small historic towns application by cluster model .....	123
<i>Voityk O. Y., Mazy N. G.</i> Investment-innovative activity and regional factors of forming of attractiveness of regions .....	128

<i>Gumenyuk A. I.</i> Regional features of tourism development in Ivano-Frankivsk region at the present stage .....	136
<i>Baranovska T. M.</i> Decentralization of power as the main directions of improvement of the state policy of territorial communities .....	145
<i>Kotkovsky V. R.</i> Areas of reforming the system of local governance: a sociological analysis .....	153
<b>POLITICAL AND LEGISLATIVE BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	163
<i>Lashko A. O.</i> Public policy analysis development: the historical aspect .....	163
<i>Shashula O. M.</i> EU policy on occupational safety .....	170
<b>PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICES</b> .....	177
<i>Nosyk O. A.</i> Competence approach in development of personnel potential of public authorities .....	177
<b>WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION</b> .....	184
<i>Degtyarova I. O.</i> Decentralization and democratization of higher education governance in Czech Republic .....	184
<i>Aleksandrovych O. O.</i> Modernization of state financial control system of Ukraine in terms of world experience implementation .....	192
<b>SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY</b> .....	203
<i>Shvedun V. A.</i> Essential research of the definition “of state policy in the sphere of advertizing activity” .....	203
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	208

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**УДК 352.07:336**

**О. Ю. Бобровська,**

*д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економіки  
та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ;*

**А. Ю. Мунько,**

*аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ,  
м. Дніпропетровськ*

## НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ

*Обґрунтовано методичний підхід до формування системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. Визначено напрями і об'єкти управління місцевими фінансами. Виокремленні джерела фінансового потенціалу регіону, завдання їх оцінювання з метою визначення шляхів розвитку. Запропоновано модель циклу кругообігу та управління фінансовими ресурсами, що дозволяє сформулювати аналітично-управлінські завдання управління ними в новій моделі місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, організація та управління місцевими фінансовими ресурсами, аналітичне забезпечення управлінських рішень і функцій управління фінансовими ресурсами.

**O. Yu. Bobrovska,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, head of the department of economy and regional policy, DRI NAPA;*

**A. Yu. Munko,**

*postgraduate student, DRI NAPA, Dnipropetrovsk*

## SCIENTIFIC AND APPLIED PRINCIPLES OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT PROCESSES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION MANAGEMENT

*Methodical approach to the formation of local finance management under decentralization are justified. Directions and management objects of local finances are determined. Financial potential sources of the region and tasks of their evaluation to identify ways of development are separated. The model of financial resources circulation and management are proposed. This allows to formulate analytical and management tasks of financial resources management in the new model of local government.*

**Key words:** financial decentralization, organization and management of local financial resources, analytical support management decisions and financial management functions.

Успішна реалізація здійснюваних в Україні реформ у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади актуалізує необхідність глибокого вивчення напрямів і джерел формування фінансових ресурсів регіону та аналізу резервів їх збільшення. Відомо, що обґрунтованість теоретичних і аналітичних висновків, цінність практичних рекомендацій знаходяться в залежності від достовірності уяви про стан їх розвитку. Тому завданням фінансової децентралізації, предметом і об'єктом управлінського аналізу має стати систематизація та аналіз інформації про процеси управління фінансовими можливостями регіонів.

Джерела фінансових ресурсів повинні розглядатись, як складові ринкової інфраструктури економічних систем регіонів, що віддзеркалюють її стан і організацію, надаючи інформацію для прийняття управлінських рішень щодо розвитку фінансових відносин суб'єктів господарювання і влади, між інвесторами і суб'єктами споживання інвестицій.

Водночас для проведення аналітичної оцінки передумов і специфіки управління формуванням засад бюджетної незалежності регіонів існують методичні труднощі, обумовленні новизною проблеми, що актуалізує продовження пошуку методичних основ для її вирішення.

Розробці теоретичних засад управління державними і місцевими фінансами в різних галузях економічної діяльності присвячено праці українських вчених В. Бакуменка, Н. Балдич, В. Князева, І. Розпутенко, А. Крисоватого [1]. Теоретичні засади державної фіскально-бюджетної політики і рекомендації по їх удосконаленню розглядалися в працях В. Андрущенко, С. Буковинського, В. Опаріна, В. Федосова, та ін. [4; 6]. Утім здійснювані на сучасному етапі в Україні реформи місцевого самоврядування зумовлюють продовження досліджень щодо розширення і поглиблення методичних підходів до аналізу стану і оцінки можливостей створення умов фінансової самодостатності регіонів. Результат аналізу джерел і можливостей фінансового забезпечення регіонів для проведення реформ створить можливість задіяти в систему управління організаційний ресурс підвищення самостійності місцевих бюджетів.

Метою статті є дослідження та формування методичного підходу до аналізу джерел фінансового потенціалу регіонів, як важливого організаційно-аналітичного ресурсу створення умов підвищення фінансової їх спроможності та швидкості руху реформування місцевого самоврядування.

Впровадження ключових постулатів фінансової децентралізації повинні ґрунтуватись на діагнозі проблем регіонів, пов'язаних із обсягом їх фінансового потенціалу, його якості, достатності, можливостями поповнення і загрозами зниження.

Визначення складових і технологій формування аналітичного базису впровадження реформ зумовлює необхідність оцінювання шляхів покращення управління в місцевому самоврядуванні.



Управлінський аналіз, на відміну від фінансового, більш різнобічний. Крім економічних і фінансових показників він передбачає системний розгляд структури об'єктів управління, ланцюги суб'єктних і виробничих зв'язків, аналіз організаційних схем управління, деталізацію уяви про активи регіону та іншу аналітичну інформацію, необхідну для ефективного управління.

У складі основних об'єктів оцінювання фінансових можливостей регіонів, насамперед, доцільно визначити економічний простір, фінансовий потенціал, оцінити обсяги і параметри його джерел, стан фіскальної сфери, показники соціально-економічного розвитку на мезо- і мікрорівнях. Якість результатів оцінювання забезпечуються вибором сучасних методів аналізу, у тому числі методів динамічного, статистичного і структурного аналізу, економіко-математичних методів, методів дисперсійного, коваріаційного, функціонально-вартісного, SWOT і GAP аналізу. У системі методів аналізу повинні переважати управлінські, які акцентують увагу на об'єктах, процесах і прийомах управління, їх опосередкованого впливу і способів сполучення.

Ланцюг організації і оцінювання власних основних джерел фінансового потенціалу може бути побудований за такими послідовними етапами:

- визначення і характеристика об'єктно-суб'єктного, суб'єктно-структурного і функціонального складу економічного простору регіону;
- встановлення переліку, опрацювання призначення і характеристик основних складових формування фінансового потенціалу регіонів;
- виокремлення виробничих і невиробничих джерел формування місцевих бюджетів і концентрації їх за напрямками;
- визначення складу локальних аналітичних завдань і інформаційно-аналітичної інформації для їх послідовного вирішення;
- уточнення, систематизація і здійснення розрахунків показників рівня фінансових можливостей регіонів;
- розробка шляхів (пропозицій) подальшого збільшення і розвитку фінансового потенціалу в умовах фінансової децентралізації.

Перший етап аналізу дозволяє здійснити опис більшості елементів економічної інфраструктури регіонів, виокремити їх економічні зв'язки, роль у розвитку фінансової бази та обсягу її використання в місцевому бюджеті.

Первісна уява про існуючі джерела фінансового потенціалу регіону суспільного користування може бути сформована шляхом аналізу основних витоків формування бюджету, їх походження (див. рис. 1), їх організаційних форм, зв'язків, спорідненості процесів продукування фінансових ресурсів.

Бюджети формуються за рахунок джерел виробничого і невиробничого походження. Фінансові ресурси невиробничого походження суттєво залежать від здатності органів місцевого самоврядування ефективно здійснювати операційну і фінансово-комерційну діяльність, збалансовувати структуру дохідних джерел бюджету з найкращими результатами їх застосування, своєчасного запровадження ефективних систем менеджменту.

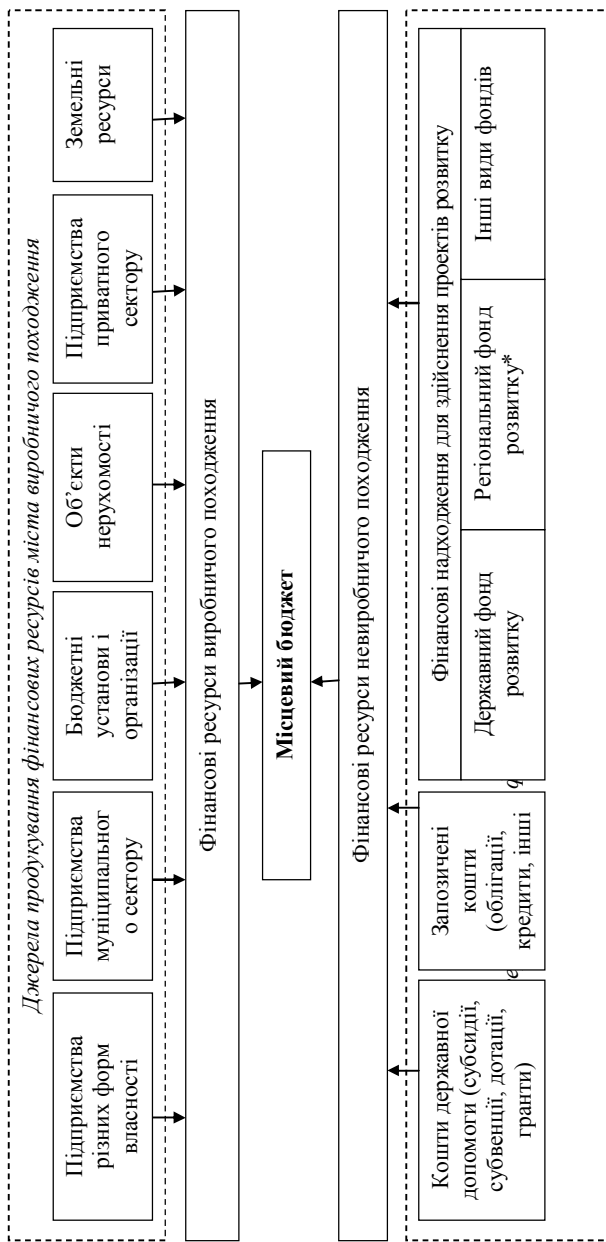


Рис. 1. Основні джерела наповнення місцевих бюджетів

Виокремленні джерела формування місцевих бюджетів дозволяють перейти до їх систематизації за походженням (табл. 1). Ця інформація повинна надавати уяву про особливості джерел і складових фінансового потенціалу, їх характеристики, стан і рівень розвитку, уточнювати призначення, визначення впливових чинників їх зміцнення і розвитку.

Таблиця

Вартісне оцінювання джерел формування фінансового потенціалу регіону

<i>Об'єкти оцінювання</i>	<i>Характеристика складових</i>	<i>Показники оцінювання стану</i>	<i>Мета оцінювання</i>
1	2	3	4
1. Власні джерела			
Необоротні активи	Сформовані на початку господарської діяльності для участі у виробничих процесах муніципальної економіки основні засоби, за допомогою яких виробляється продукція, товари і послуги	-Коефіцієнт участі операційних необоротних активів у загальній сумі активів; - коефіцієнт зносу операційних необоротних активів; - коефіцієнт придатності; - коефіцієнт рентабельності; - показник оптимальної вартості необоротних активів у створенні продукції	- визначення можливості і форм оновлення активів; - визначення потреби у збільшенні обсягів фінансування; - забезпечення умов ефективного використання; - визначення ресурсів, необхідних для відтворювальних процесів
Оборотні активи	Частина майна муніципальних підприємств і організацій втілена в матеріально-виробничих запасах, незакінчених розрахунках, залишки грошових коштів і фінансових вкладень та ін.	-оборотність оборотних активів; - коефіцієнт участі грошових коштів в оборотних активів; - потреба в оборотних активах; - період обороту; - оптимальний залишок оборотних активів	- вибір оптимального рівня і раціональної структури оборотних активів з метою визначення достатності поточних зобов'язань за обраною стратегією фінансування; - вибір оптимальної форми товарного обігу
Земля у власності територіальних громад	Першооснова життя суспільства	- вартість землі; - земельні податки; - орендна плата; -фінансовий лізінг; -продаж землі;	

1	2	3	4
2. Джерела, що передаються з державного бюджету місцевим для підтримки їх фінансової спроможності			
Субвенції	Грошова допомога яка виділяється державою на програми і заходи спрямовані на підтримку гарантованого законодавством мінімуму соціальної забезпеченості населення регіону	Сума фінансової допомоги (відсоток) у загальній сумі бюджету	Оцінювання можливостей підвищення власної фінансової спроможності та зменшення рівня фінансового дефіциту
Дотації	Безповоротна, безвідплатна допомога, дар, пожертвування з бюджету іншого рівня. Надається у випадку перевищення видатків бюджету над його доходами	Сума (відсоток) у загальній сумі бюджету	Обґрунтування і здійснення заходів соціальної політики, визначення рівня соціальної відповідальності
Субсидія	Цільовий трансферт. Допомога держави місцевому бюджету у грошовій або натуральній формі з метою підвищення платоспроможності	Сума (відсоток) у загальній сумі бюджету. Вирівнювання фінансових можливостей територій	Визначення причин фінансової неспроможності та можливостей її зменшення
Гранти	Вид трансферту необов'язкового характеру в рамках реалізації проектів, оплачуване державне замовлення на виконання наукових досліджень	Сума коштів призначених для реалізації проектів	Зростання нематеріальних активів, підвищення інноваційного рівня процесів діяльності, розробка програм розвитку територій за перспективними напрямками
3. Джерела фінансового потенціалу, що формуються за рахунок фінансових операцій			
Акції територіальної громади	Вид цінного паперу, який свідчить про пайову участь у статутному фонді акціонерних товариств і дає право на одержання частини прибутку	Сума прибутку, процент окупності пайового капіталу	Розвиток корпоративних можливостей суспільної діяльності [2-3]

Продовження таблиці

1	2	3	4
Боргові зобов'язання: Облігації	Вид цінного паперу, що є борговим зобов'язанням емітента повернути запозичену суму і виплатити певний дохід у формі виграшу від спеціальних тиражів або оплати купонів чи номінальної вартості облігацій під час їх погашення	Прибуток від капіталізації облігацій або підприємницький дохід банку, що передається місцевій громаді для фінансування бюджетного дефіциту або його розвитку	Перехід від управління витратами до управління прибутком, оцінка можливостей розвитку фінансового ринку
Кредити банків і інших кредитно-фінансових установ	Позика в грошовій або товарній формі на умовах повернення у певний термін з виплатою відсотків	Кошти, призначені для фінансування капітальних і поточних витрат бюджетів у разі їх недостатності	Підвищення гнучкості фінансової політики і фінансової стратегії

Зв'язок процесів формування, використання і відтворення фінансових ресурсів створює цикл їх кругообігу та управління. Результати аналізу за попередніми етапами дозволяють, використовуючи процесний і системний підходи, а також принципи логістики, побудувати модель циклу формування, використання і нарощування фінансових ресурсів регіону (див. рис. 2).

Кожна складова моделі відрізняється функціональними завданнями, методами і технологіями їх вирішення, відносинами з учасниками процесів.

Фінансова децентралізація поглиблює існуючі і доповнює новими фінансовими функціями діяльність органів місцевого самоврядування. Необхідним стає починати управління фінансовою забезпеченістю регіону в тому числі й з формування шляхів нарощування фінансового потенціалу.

Проблема нарощування фінансової «потужності» регіону пов'язується з пошуком джерел продукування фінансових ресурсів, їх організаційно-управлінським упорядкуванням і корегуванням циклу кровообігу ресурсів. Це створює можливості результативності їх використання за рахунок нових управлінських раціональних комбінацій їх взаємодії і використання виходячи із інтересів системи управління місцевими фінансами.

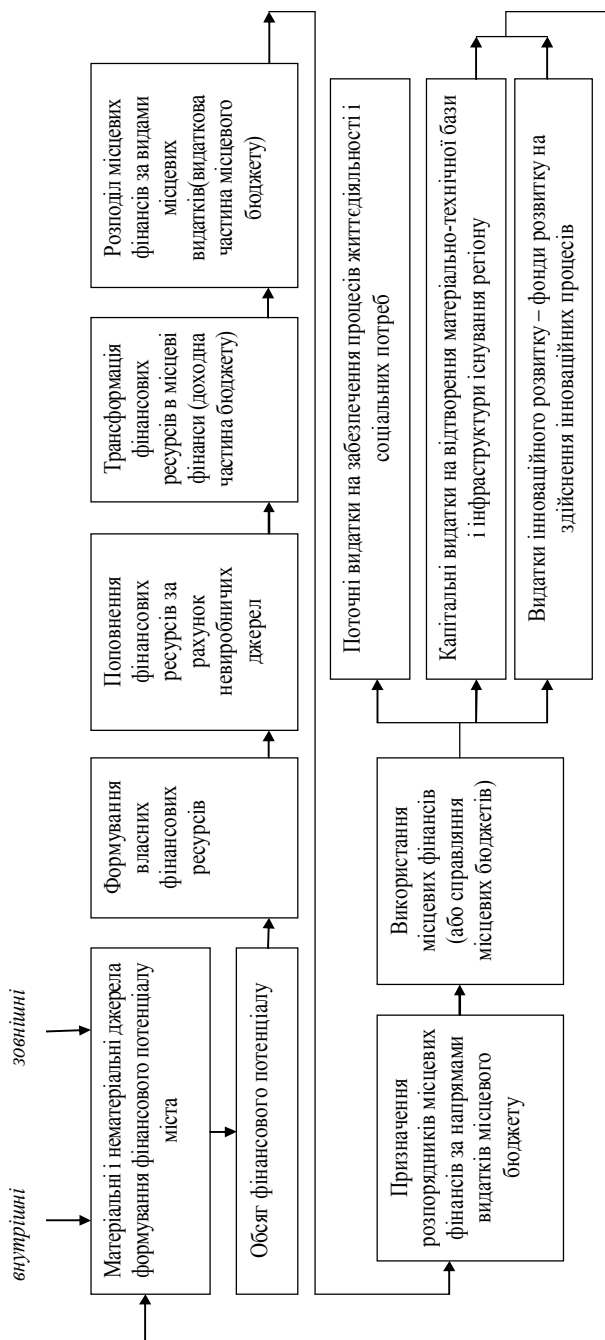


Рис. 2. Модель циклу формування, використання, і нарощування фінансових ресурсів

Методичний, організаційний, управлінський супровід, поглиблення змісту і швидкості плину процесів циклу створюють можливості підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які полягають у дотриманні обґрунтованих обсягів, періодів формування, чітких комунікативних зв'язків учасників, розмежування повноважень і відповідальності.

Розглядаючи управління фінансовими ресурсами, слід пам'ятати, що ефективність управління багато в чому залежить від якості управління джерелами фінансових ресурсів на базовому рівні їх формування. Увага до рівня прогресивності та ступеня використання виробничих і невиробничих джерел продукування фінансових ресурсів безпосередньо на рівні підприємств і організацій дозволить збагатити можливості їх використання на рівні регіону і прогнозувати напрями їх подальшого розвитку.

У складі джерел формування фінансового потенціалу окремих суб'єктів господарювання у регіонах найбільша питома вага належить активам. Слід відмітити, що поняття «активи», аспекти їх формування і використання широко розглянуті в літературних і нормативно-правових джерелах [4-5], але для використання цього терміну в сучасних умовах управління фінансовим забезпеченням регіонів і фінансової децентралізації доцільним являється його уточнення, систематизація та «інвентаризація».

Активами називаються ресурси регіонів (міст), які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Їх підтримка і належне використання веде до збільшення економічних вигід в майбутньому шляхом раціональної організації їх використання та участі у виробничих процесах.

У системі управління місцевого самоврядування має бути повна, якісна і своєчасна інформація про їх стан, зміни, темпи оновлення, потужності.

До складу локальних аналітичних завдань оцінки активів регіонів доцільно віднести: аналіз фінансової стратегії та політики розвитку регіону; аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів, їх реальних можливостей і співвідношень з обсягами вхідних потоків бюджету. Дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів доцільно аналізувати за їх структурою і раціональністю розподілу. Особливої уваги набуває аналіз джерел і умов формування фондів розвитку, як інвестиційної бази регіону та інноваційної результативності видів економічної діяльності.

Для ефективного управління плином процесів фінансової децентралізації необхідним стає застосування додаткової інформації про стан існуючих і знов створених джерел поточного та капітального.

Джерелами інформаційного забезпечення місцевого самоврядування розглядається інформація державної муніципальної статистики. На жаль розвиток муніципальної статистики, особливо в частині фінансів територій залишається недостатнім, що в умовах децентралізації є неприпустимим.

Зазначене порушує необхідність створення інформаційно-технологічних ланцюжків фінансових потоків регіонів, які б об'єднали фінансову підсистему в єдину корпоративну мережу з урахуванням її горизонтальних і вертикальних зв'язків.

Пропозиції щодо розвитку фінансової спроможності регіонів, обґрунтовані аналітичними даними, створюють підґрунтя управлінських рішень по реформуванню існуючої системи управління фінансовими ресурсами. У їх складі повинні знайти відображення обґрунтування напрямів і можливостей підвищення бази джерел фінансових ресурсів; оцінка і прогнозування податкоємності елементів фінансового потенціалу; визначення реальної суми податків та інших потенційних додаткових доходів місцевих бюджетів.

Отже, зміни в системі місцевих фінансів та засад їх організації в умовах бюджетної децентралізації зміщують центр ваги перетворень з державного на регіональний рівень, що неминуче вимагає перегляду існуючих основ господарювання, методів і механізмів управління.

Особливої уваги заслуговує вивчення джерел місцевих фінансів та засад їх організації з метою вибору найкращих шляхів і засобів їх розвитку.

Запропонований методичний підхід дозволяє визначити внутрішньо керовані фактори фінансового забезпечення, на які повинні впливати органи місцевого самоврядування, що визначають можливості поточного і майбутнього стану фінансового потенціалу регіонів і можуть бути використанні в сприянні їх адаптації до нових функцій місцевої влади.

Складний комплекс факторів, які впливають на стан фінансового забезпечення буде більш керованим та зрозумілим для учасників фінансових відносин при використанні інформаційних систем зі зворотнім зв'язком, імітацією реальних процесів, проектуванням бажаних і доступних для розуміння суб'єктів господарювання і жителів регіону.

#### **Література:**

1. Бізнес-адміністрування: магістерський курс : підручник / за ред. д.е.н. проф. Л. Г. Мельника, д.е.н. проф. С. М. Ілляшенко та к.е.н., доц. І. М. Сотник. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 896 с.
2. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. –С. 209, 225, 227.
3. Бобровська О. Ю. Формування моделей корпоративного управління в муніципальному менеджменті : навч. посіб. / О. Ю. Бобровська. – Д. : ДДТУ, 2010. – С. 266.
4. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафоновва та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Фінансовий менеджмент : підручник / кер. кол. авт., наук. ред. проф. А. М. Поддєрьогін. – К. : КНЕУ, 2005. – 535 с.

*Надійшла до редколегії 29.09.2015 р.*



**УДК 35.082.4**

**С. О. Гайдученко,**

*к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
Харківського нац. ун-ту міського господарства імені О. М. Бекетова, м. Харків*

## **ЦІННІСНИЙ АСПЕКТ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Проаналізовано ціннісно-нормативний концепт вітчизняного публічного управління та майбутнього інформаційного суспільства. Визначено інституціональну і соціокультурну функції цінностей, надано авторську дефініцію цього поняття. Сучасною стратегічною ціллю вітчизняного публічного управління є формування ціннісно-нормативної складової організаційної культури в контексті взаємовідносин “держава – суспільство – громадянин – інформація (знання)”.*

**Ключові слова:** організаційна культура публічного управління, масова культура суспільства, глобальні цінності, цінності-цілі, цінності-засоби, ціннісна складова організаційної культури.

**S. O. Gaiduchenko,**

*PhD in Public Administration, Senior Lecturer, Management and Administration Department,  
Kharkiv National University of Municipal Economy, Kharkiv*

## **VALUE ASPECT OF PUBLIC MANAGEMENT ORGANIZATIONAL CULTURE UNDER CONDITIONS OF INFORMATION-ORIENTED SOCIETY FORMATION**

*Value and standard concept of domestic public management and the future information-oriented society has been analyzed in the article. The author has defined institutional and sociocultural functions of values as well as the author's definition of this concept. Formation of value and standard constituent of organizational culture in the context of interrelations “the state – society – a citizen – information (knowledge)” has been deemed by the author as the modern strategic goal.*

**Key words:** organizational culture of public management, mass culture of the society, global values, values-goals, values-means, value constituent of organizational culture.

З часів розпаду СРСР Українська держава і суспільство хоч і пройшли етап зміни суспільної думки та переоцінки цінностей під впливом зміни умов зовнішнього середовища, проте за роки незалежності їм так і не вдалося остаточно сформулювати систему базисних цінностей як соціокультурну основу та орієнтувати на них більшу частину громадян у всіх сферах їх життєдіяльності. Безумовно, причинно-наслідковий аспект такої ситуації в країні є сам багатогранним, але вирішальним завжди був і буде соціокультурний фактор, який формувався і формується до сих пір стихійно та безконтрольно з боку держави. В нинішніх умовах становлення інформаційного суспільства такий стан справ потребує від публічного управління, як головного керманіча громадянського суспільства, термінового втручання шляхом формування відповідного власного організаційно-культурного рівня і його базисних цінностей.

Значний внесок у вивчення сутності терміна “цінність” зробили такі представники соціологічної та філософської наук, як І. Кант, В. Вільденбанд, Г. Ріккерт, М. Вебер Т. Парсонс та інші, які довели, що цінність слід розуміти як загально визнану норму, що сформована в певній культурі й обумовлює зразки та стандарти поведінки. Проте вперше дослідження організаційних цінностей у державних організаціях отримало статус проблеми в роботах англійських вчених А. Лоутона та Е. Роуза.

Особливості структурно-організаційних цінностей, як важливого елемента організаційної культури, розглядаються у роботах Е. Шейна, Н. Леметра, Г. Саймона, П. Друкера, Д. Смітта, Г. Файоля, Г. Атаманчука, О. Виханського, В. Козакова, О. Оболенського, А. Пригожина, В. Співака, О. В. Радченка, В. Ребало, Ю. Шарова, В. Шахова та ін.

Метою статті є аналіз ціннісного аспекту організаційної культури публічного управління в умовах становлення інформаційного суспільства, а також визначення стратегічних завдань щодо формування її ціннісно-нормативної складової в контексті взаємовідносин “державна – суспільство – громадянин – інформація (знання)”.

Інтерес до ціннісного аспекту організаційної культури пояснюється потребою суспільства в розвитку, самовідтворенні та стабільності існування. А О. Фатхутдінова навіть упевнена, що “ціннісний аспект є цементуючою силою будь-якої організаційної культури, проте у випадку із організаційною культурою органів державної служби, – вважає вона, – він набуває підвищеної актуальності” [9, с. 37].

Нагадаємо, що загальнокультурний контекст даного дослідження обумовлений, в основному, якісно новим етапом розвитку України, безпосередньо пов’язаним з глобалізацією світового співтовариства та трансформацією громадянського суспільства у інформаційне. Цей процес значно посилює взаємозалежність країн з їх економікою, політикою та культурою. Маємо погодитися з думкою Г. Дашутіна і М. Міхальченка, що “для України пошук нової системи ідеалів і орієнтирів є сьогодні складним, але важливим завданням. Без цього етапу пізнавального і світоглядного пошуку неможливо розробити програми економічних, політичних, освітніх та інших реформ, подолати системну кризу, яка розхитує суспільну будівлю” [2, с. 12].

У цих умовах організаційна культура публічного управління перестає бути тільки додатковим його важелем і стає стратегічним фактором формування та розвитку масового соціокультурного простору. Деякі дослідники навіть вважають, що в сучасних умовах “організаційна культура набуває уніфікованого, світоглядного характеру і стає чимось, на кшталт, державної ідеології” [10].

Отже, цілком природно, що в сучасних умовах визначальними виступають глобальні цінності та норми, які суттєво модифікують соціокультурні функції організаційної культури різних інститутів та масової культури суспільства. Наприклад, організаційна (корпоративна) культура фірми, завдяки наявності спільних цінностей, норм та порядку, об’єднує людей на різних рівнях виробничих та соціальних відносин, у тому числі і на міжнародному рівні, перетворюючись у цінну для суспільства субкультуру. У той же час, керовані лідерами організаційної культури окремих фірм, холдингів, учбових та медичних закладів, політичних та суспільних об’єднань стають основою організаційної культури галузей, які, у свою чергу, виступають суб’єктами масової культури.

З іншого боку, базуючись на концепції менеджменту, організаційна культура і її цінності впроваджується не тільки у виробничій та бізнесовій сфері, а й в інших сферах, у тому числі в інститутах публічного управління. У цьому контексті актуалізується проблема управління організаційною культурою з метою нейтралізації (мінімізації) можливих її деструктивних факторів впливу на управлінські процеси та соціокультурні комунікації у різних сферах людської діяльності.

Таким чином, усе вище означене обумовлює необхідність дослідження концепції організаційної культури публічного управління у ціннісному контексті в умовах сучасного інформаційного суспільства, яке є продуктом світової глобалізації і суттєво впливає на її концептуальні положення. До того ж, “в Україні ситуація ускладнюється тим, що тут відбувається перехід від суспільства, в якому усім його членам були прописані жорстко задані правила і моделі поведінки, до суспільства, де визначальними мають стати механізми соціального регулювання, засновані на індивідуальному виборі та індивідуальній відповідальності, особистих цінностях і перевагах” [11, с.10].

Як слушно підмітила О. Сушій, “трансформаційні процеси, що їх випробовує на собі українська держава, поширюють свій вплив на дедалі нові сфери суспільного життя. Але чи не найбільшого впливу зазнає від трансформації свідомість людини. Водночас ці зміни дедалі гостріше вступають у протиріччя із застарілими засобами регуляції соціальних відносин. У зв’язку з цим, дослідниця вважає, що “потребують суттєвого концептуального оновлення усталених уявлень щодо інституційних та соціокультурних перетворень суспільства та держави з врахуванням зміни системоутворюючого чинника як визначального для різновекторного характеру сучасних суспільно-трансформаційних процесів [8, с. 5]. Таким чинником нам видається відповідний часу рівень організаційної культури вітчизняного публічного управління, від якого напряду залежить рівень масової культури. А остаточним завершенням трансформаційного процесу публічного управління та суспільства можна буде вважати формування організаційної культури публічного управління на основі глобальних цінностей, як головної ознаки його нової парадигми. Адже “цілісне, системне розуміння державного (публічного. – С. Г.) управління неможливе без урахування феномену цінності, що одночасно виступає як механізм інституювання влади й держави та як механізм стратегічного цілепокладання сенсу й розвитку державно організованого життя суспільства” [6, с. 11].

При цьому слід урахувати думку Ю. Шарова, що “професіоналізм у діяльності і система цінностей особистості не завжди знаходяться у органічній єдності: можна бути висококласним фахівцем і неординарною

людиною, власні цінності якої не відповідають загальнолюдським орієнтирам. Проте, коли йдеться про професіоналізацію служби в публічному управлінні, ці іпостасі не можуть бути відокремлені, тому що публічна служба – це за визначенням служіння людям. <...> Навіть у точних науках прийняття рішень не може бути вільним від цінностей і суворо об’єктивним, тому що вибір проблеми для дослідження й подальше її структурування відображує систему цінностей, переваги й професійні знання” [12].

Основу організаційної культури складають цінності та норми поведінки. На наше переконання, цінності – це життєво важливі для суб'єкта або групи суб'єктів явища, об'єкти, переконання тощо, які відповідають їх основним життєвим вимогам і слугують орієнтирами та цілями життєдіяльності, а також стратегічним об'єднуючим фактором, що обумовлює норми поведінки.

Відомо, що одні науковці поділяють цінності на цінності-цілі, що відображують місію організації, та цінності-засоби, які забезпечують досягнення цінностей-цілей. При цьому дуже важливо, щоб цінності-цілі були узгоджені із цінностями-засобами, оскільки останні значно залежні від думки усіх співробітників організації і не підвладні керівнику, якщо ідуть всупереч базовим організаційним принципам.

О. Бандурка, розглядаючи гносеологічну різноманітність ціннісно-нормативного змісту концепту держави, виділяє два типи цінностей – предметні та суб'єктивні. До першого він відносить “предмети людської діяльності, суспільні відносини та включені до їхнього кола природні явища як об'єкти ціннісного відношення”, а до другого – “установки й оцінки, імперативи та заборони, цілі та проекти, виражені у формі нормативних уявлень; іншими словами, це способи і критерії, що слугують основою самої процедури оцінювання відповідних об'єктів” [1, с. 78].

О. Радченко поділяє соціальні цінності “на первинні, базові та інструментальні. До первинних належать життєві ресурси як матеріально-фізичні блага. Базовими є невелика частина найбільш цінних та найбільш стійких для цієї спільноти ідеалів, цілей стратегічного суспільного розвитку, що становлять кістяк ціннісної системи суспільства. За цими цінностями, як правило, і називаються відповідні суспільства: комуністичне, ісламське, християнсько-демократичне, ліберально-демократичне, патерналістичне тощо (на цьому рівні маємо місток між цінністю та державним режимом). Нарешті, інструментальними є цінності (правові норми, традиції), що суттєво полегшують отримання первинних матеріальних цінностей. <...> Найважливішою інструментальною цінністю є влада, адже вона дозволяє розпоряджатися не тільки первинними матеріальними, але й почасти духовними та майже цілком – іншими інструментальними цінностями” [7, с. 23-24]. Така класифікація цінностей асоціюється із відомим філософським поділом цінностей, як цінності-речі, цінності-цілі, цінності-інструменти.

У контексті озвученої проблематики розглянемо цінності та норми, які притаманні інформаційному суспільству у форматі відносин держава – суспільство – громадянин – інформація (знання) і складають основу організаційної культури публічного управління та масової культури. Аналіз ціннісно-нормативного змісту концепту інформаційного суспільства будемо базувати на глобальних характеристиках демократії та свободи особистості, як таких, що мають складати сутність та культуру демократичного публічного управління. Це означає, що в умовах інформаційного суспільства до засобів впливу на об'єкт управління можна віднести інтелект особистості, її творчий потенціал, інформацію та знання, а методи публічного управління мають базуватися на партнерських і когерентних відносинах між усіма учасниками досліджуваного формату відносин.

Отже, розклад сучасних ціннісних складових організаційної культури публічного управління у контексті розвитку масової культури інформаційного

суспільства, здійснюємо на підставі сучасних соціологічних підходів. Відомо, що “в рамках соціологічної науки склалися два основних теоретичних дослідницьких підходи до організаційної культури: регулятивний та конструктивний. Перший пов’язаний із позитивістською парадигмою, згідно логіці якої культура тлумачиться як система визнаних членами організації цінностей і норм, що слугують адаптації та інтеграції колективу” (лідерська позиція керівника, морального авторитету, традиції, ритуали, гасла тощо. – С. Г.). “В рамках другого – культура розглядається як система напрацьованих членами організації колективних уявлень, які слугують основою для інтерпретації соціальної реальності” (уявлення про місію та стратегію, цілі та способи їх досягнення, про критерії стабільності та змін тощо. – С. Г.) [4].

У політично організованому соціумі базова цінність соціальної справедливості не тільки обумовлює інституалізацію влади, але й “формує соціетальну функцію унормування та справедливого (з точки зору пануючого соціального прошарку) розподілу дефіцитних ресурсів-цінностей. <...> При цьому, серед базових цінностей вищого порядку, як уже зазначалося, особливе місце посідає бінарна опозиція “добро – зло”. У першому концепті уособлено інстинкт внутрішньовидової агресії, що формує ціннісний вимір “влади”. У другому – інстинкт соціальної справедливості, який, в свою чергу, формує ціннісну категорію “свободи” й отримує уособлення в громадянському суспільстві. Уся історія існування людства є свідченням постійної боротьби “влади” та “свободи” [7, с. 27]. Саме тому стратегічною ціллю публічної влади є прагнення сформувати систему базисних цінностей і орієнтувати на них більшу частину суспільства шляхом формування його масової культури. Якщо зазначені цінності несуть мотивуючий зміст, то пересічний громадянин і службовець, без сумніву, знайдуть шляхи та засоби їх реалізації. Проте, якщо задекларовані публічною владою цінності суперечать соціально-економічним цінностям-мотивам, то вони будуть “лише інструментом для досягнення іншої, можливо, діаметрально протилежної мети” [3, с. 107], а влада може отримати результат прямо протилежний поставленій цілі.

Базисні цінності суспільства формуються із індивідуальних цілей-потреб задоволення ресурсами життєдіяльності. Український політологічний словник так і тлумачить цінності як “об’єкти, явища, ідеї та їх властивості, до яких людина відноситься як до таких, що задовольняють її потреби, інтереси, і які вона залучає у сферу своєї діяльності [5, с. 719]. У той же час, базисні цінності суспільства у досліджуваному форматі взаємодії держава – суспільство – громадянин – інформація (знання) не бувають стабільними. На разі, вони змінюються відповідно до змін глобалізованого зовнішнього середовища і, особливо, під впливом нового знання та інформації. Саме ці фактори стають вирішальними у системному конституюванні цінностей. Держава формує і реалізує свою політику в межах і відповідно до пануючої у суспільстві системи базисних суспільно-політичних та морально-етичних цінностей, оскільки вони притаманні індивідуальним суб’єктам влади. Що стосується громадянина, то базисні цінності, крім того, що обумовлюють його поведінку, ще й формують відповідний архетип в результаті його психосоціальної діяльності. Так, у державно-управлінській та політичній сфері узвичаєно вирізняти чотири найбільш узагальнені архетипи: тоталітарний, в

якому превалює традиція, єдина надособистісна норма; авторитарний, в якому функції традиції перебирає на себе воля вождя, а сила й енергія соціального інтелекту спрямовуються на реалізацію цієї волі; ліберальний, в якому домінують гуманістичні цінності свободи особистості та демократичний або інтегральний, в якому всі попередні поєднуються на якісно новому рівні [7, с. 33].

Домінування в суспільстві певних архетипів та властивих їм сукупностей цінностей обумовлює становлення ціннісної системи публічного управління, суспільства та менталітету відповідного етносу, народу, нації, що, у свою чергу, вирішальним чином впливає на формування типу організаційної культури публічного управління та масової культури суспільства. В сучасних умовах саме менталітет громадянина є об'єктом впливу культури, тому що “менталітет являє собою певну стійку ціннісну систему, яка зумовлює відповідні стереотипи поведінки, діяльності, способи життя різноманітних соціальних спільностей (груп), індивідів...” [7, с. 35].

У формуванні менталітету провідну роль відіграє рефлексія ціннісної системи особи на політичні та соціальні події, які впливають, певним чином, на її інтереси та пріоритети і коригують їх. Менталітет є основою організаційної культури публічного управління і масової культури суспільства, адже з латинської *mens* – душа, дух, що охоплює ціннісну сукупність розумових та емоційних ідей, поглядів, уявлень, переконань, яка є результатом глибокого тезаурусного аналізу особистості. Спираючись на ціннісно-нормативну складову організаційної культури, менталітет забезпечує усі комунікативні процеси досліджуваного формату взаємодії та взаємовідносин (держава – суспільство – громадянин – інформація (знання), оскільки базується на інформації і знаннях, хоча і носить, на разі, хаотичний та нерегульований характер, що також підтверджує актуальність даного дослідження.

В силу своїх глибоких соціальних коренів, ціннісна складову організаційної культури публічного управління, у тому числі й масової культури, видається нам набором пріоритетів, які визначають ціннісні вектори її розвитку і виступають індикатором змін. Архетипне підґрунтя ціннісної компоненти організаційної культури публічного управління, в свою чергу, обумовлює стратегічний характер її змін у разі зміни пріоритетів. А рушійною силою цих змін, безумовно, виступає ідеологія, яку виплекав і обґрунтував лідер-керівник, авторитет на засадах політичної культури, що, на думку відомого американського філософа Френсіса Фукуями, що має вбирати в себе “структуру сім’ї, релігію, моральні цінності, етнічну свідомість, громадянськість та історичні традиції...” [13, с. 9].

Існує наукова думка, що ефективність публічного управління залежить від того, наскільки співпадають традиційні цінності громадянського суспільства із цінностями, інститутованими в державній політиці і задекларованими правлячою командою. При цьому вирішальну роль відіграє соціокультурний фактор у досліджуваному форматі взаємодії. Таку взаємодію В. Козаков називає ціннісним механізмом взаємодії демократичної влади та громадянського суспільства і виокремлює п’ять різновидів його складових: ментальні (усвідомлений стан відносин): злагодa, взаєморозуміння, порядок, свобода, патріотизм, мораль тощо; правові (стійкий стан відносин): безпека, законність, справедливість тощо; культурні (історично-еволюційний стан відносин): освіта, виховання, мистецтво

---

тощо; політичні (динамічний стан відносин): відповідальність тощо; інформаційні (техногенний стан відносин): відкритість тощо [3, с. 84-85].

І хоча сьогодні в публічному управлінні стрижневими залишаються політичні цінності, ми впевнені, що демократичні процеси у суспільстві, яке постійно трансформується і продукує сучасну систему соціальних цінностей, поступово замінюють їх на культурно-правові: свободу самовираження та персоніфікацію; орієнтацію на захист інтересів громадян; переорієнтацію із жорсткого формального контролю на діловий громадський контроль; заохочення ініціативи службовців; підтримку інновацій; відкритість публічної діяльності; використання пропозицій та ініціатив громадських інститутів та окремих громадян тощо. І лівова доля роботи у цьому процесі, на нашу думку, має бути виконана саме науковцями.

#### **Література:**

1. *Бандурка О. О.* Єдність цінностей та істини у праві (філософський аналіз) : [монографія] / О. О. Бандурка. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 403 с.
2. *Дашутін Г. П.* Український експеримент на терезах гуманізму / Г. П. Дашутін, М. І. Михальченко. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 335 с.
3. *Козаков В. М.* Становлення та розвиток соціально-ціннісних засад державного управління в Україні : [монографія] / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 446 с.
4. *Литов С. С.* Ценности организационной культуры как управленческий ресурс государственной службы : автореф. дис. ... канд. социол. наук ; 22.00.08 – социология управления / С. С. Литов. – М., 2006. – 24 с.
5. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
6. *Радченко О. В.* Антропологічна природа ціннісної системи суспільства / О. В. Радченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 2 (21). – С. 275–282.
7. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. В. Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 380 с.
8. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. В. Суший ; НАДУ при Президентові України. – К. : Світогляд, 2012. – 344 с.
9. *Фатхутдінова О. В.* Правова освіта як чинник організаційної культури українців / О. В. Фатхутдінова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя, 2013. – № 55.
10. *Хабаров А. Ю.* Трансформація організаційної культури в процесі глобалізації : автореф. дис. ... канд. культурол. ; 24.00.01 – теорія і історія культури / А. Ю. Хабаров. – СПб., 2011. – 23 с.
11. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні : конспект лекцій / В. А. Ребало, В. М. Козаков, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.
12. *Шаров Ю. П.* Стратегічні орієнтири професійної діяльності в публічному управлінні: ціннісно-інструментальний аспект / Ю. П. Шаров // Зб. наук. праць АМУ. – К. : АМУ, 2010. – С. 154-155.
13. *Fukuyama F.* The Primacy of Culture / F. Fukuyama // Journal of Democracy. – 1995. – Vol. 6. – № 1. – P. 7–14.

*Надійшла до редколегії 08.09.2015 р.*

**УДК 352.07**

**Н. В. Фоміцька,**

*к.держ.упр., доц., професор кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВЛАСТИВОСТЕЙ ТА СКЛАДОВИХ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ**

*Доведено, що однією з основних властивостей соціальних систем є інертність. Сформульовано один із законів функціонування систем з урахуванням даної властивості. Визначено суперечності в розумінні понять «управління» та «зовнішнього середовища» для соціальної системи.*

**Ключові слова:** соціальна система, властивості соціальних систем, інертність, підсистема управління, об'єкт управління, соціетальна система, зовнішнє середовище.

**N. V. Fomitska,**

*Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Full Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **APPROACHES TO DETERMINING FEATURES AND COMPONENTS OF SOCIAL SYSTEMS**

*The paper proves that one of the major features of social systems is their inactivity. A law of the systems' functioning has been formulated with account of that feature. Additionally, the paper explores the contradictory conceptualization of 'management' and 'external environment' notions with reference to social systems.*

**Key words:** social system, features of social systems, inactivity, subsystem of management, societal system, external environment.

Дослідження соціальних систем завжди було і залишається провідним у соціальних теоріях і, зокрема, у науці державного управління. Проблеми функціонування соціальних систем тісно пов'язані з її управлінням. Однак підходи науковців щодо визначення складових та властивостей соціальних систем, взаємозв'язок систем управління з соціальними системами значно різняться. На сьогодні відсутній усталений єдиний підхід у розумінні даного питання. Різні підходи до визначення складових соціальних систем, розуміння їх сутності, опис властивостей окреслюють ті чи інші аспекти складного явища. Особливо це стосується суспільства у цілому як соціетальної системи. Переважною більшістю визначення властивостей соціальних систем засновано на дослідженнях соціологів, і значно менше вони виходять з загальної природи систем та теоретичних основ управління. Розуміння загальних закономірностей у будові й функціонуванні систем дозволяє прогнозувати їх дії, передбачати етапи розвитку. Для соціальних систем це є особливо важливим, оскільки значна частина науковців характеризують соціальні системи як мало прогнозовані. Крім того для науки державного управління дослідження соціальних систем є завданням виявлення закономірностей протікання певних процесів, окремих властивостей, які б дали



можливість оптимізувати управління такими системами. Для того, щоб управляти індивідом, групою індивідів, суспільством у цілому потрібно визначати загальні закономірності функціонування соціальних систем, їх особливості, властивості. Існування різних моделей та форм управління приводить до неоднозначного розуміння та суперечностей щодо визначення складових як соціальної системи так і системи управління. Усе це вимагає більш глибокого дослідження природи соціальних систем з точки зору управління ними.

Базою для дослідження проблем функціонування соціальних систем виходячи з основ системного аналізу були праці таких основоположників як В. Афанасьєв, О. Богданов, Л. Берталанфі, І. Блауберг, П. Бурдє, Е. Гіденс, В. Карташов, М. Луман, Р. Мертон, Т. Парсонс, В. Садовський, В. Самнер, Е. Юдін та ін. Дослідженню природи соціальних систем з метою розвитку теорії управління присвячено ряд робіт Ю. Сурміна, які стали основою для подальших наукових розробок автора. Вивчення процесів, що відбуваються у соціетальній системі базувалося на роботах Е. Афоніна, А. Мартинова. Основою для аналізу системи управління стали праці Н. Мельтюхової, Г. Одінцової.

Метою даної статті є встановлення окремих властивостей соціальних систем та вироблення підходів щодо розуміння управління в соціальній системі.

Теорія систем, заснована Людвігом фон Берталанфі, вказує на загальні прояви у поведінці систем, визначає їх основні властивості не в залежності від природи цих систем. Для усіх систем більшість дослідників визначають певну сукупність властивостей, що вказують на системні характеристики явищ та процесів. Так, зокрема, О. Шарапов основними властивостями системи називає:

- сутність та складність;
- зв'язок систем із зовнішнім середовищем;
- цілеспрямованість;
- параметри розвитку та функціонування [1].

Ю. Сурмін найважливішими властивостями системи вважає: структурність, взаємозалежність з середовищем, ієрархічність, множинність описів [2]. Існує також інший перелік основних властивостей, до яких насамперед відносять емерджентність, цілісність, гомеостатичність, умовність кордонів [3, с. 23; 4, с. 561].

Проте для соціальних систем, найважливішим компонентом яких є людина, поряд з названими загальними властивостями, не менш важливими для розуміння природи систем є також інші, пов'язані з тим, що в процесі свого функціонування людина встановлює велику кількість зв'язків – відносин і форм взаємодії. Тобто первинним в такій системі стає те, що будь-яка соціальна система є складною системою. Соціальні системи як складні системи характеризуються «поліструктурністю, поліфункціональністю, поліваріантністю розвитку, тобто вони принципово багатолікі, багатоальтернативні» [5, с. 570]. Такі властивості, як основні для соціальних систем називає Ю. Сурмін. Крім того, він наголошує, що для таких систем властивим є множина станів, слабка детермінованість, самодостатність. Наявність механізмів цілевизначення у складних соціальних системах дозволяє формувати різні цілі та реалізовувати їх шляхом вироблення політики та програм [Там само, с. 570]. Також існують погляди, що таким системам притаманні такі властивості як гнучкість, адаптивність, стійкість, здатність до виживання,

збереження своєї самобутності. Вони до того ж характеризуються саморозвитком, саморегуляцією, самоуправлінням, самоорганізацією [Там само, с. 570].

Відзначаючи таку властивість соціальних систем як самоуправління, мається на увазі, що для людства є притаманним виділення окремої своєрідної функції, яка не властива іншим системам – управління. Це атрибут, який відрізняє ці системи від інших. Виходячи з того, що це атрибут, управління завжди і розглядалось, як ознака, властивість соціальної системи. Проте, виходячи з функціонального підходу, тобто розглядаючи управління як функцію соціальної системи, доцільно виокремити елемент, чи групу елементів системи, які здійснюють управління нею. Таким чином соціальні системи обов'язково утворюють у своєму складі таку підсистему як управління. Виходячи з системного підходу саме функції визначають поділ системи на елементи, а відповідно і на підсистеми, як сукупність елементів, що виконують відносно відокремлені функції у системі. Тобто для соціальних систем систему управління ми будемо розглядати як підсистему. До цього саме такого підходу у визначенні підсистем та складових соціальних систем не існувало.

Розглядаючи управління як підсистему соціальної системи, доцільно вказати, що саме вона найбільшим чином впливає на зв'язки і процеси, що існують у соціальній системі. Будь-яка система, у залежності від стадії свого розвитку, виходячи з загальних підходів, а особливо при переході з одного стану в інший, змушена змінювати зв'язки між елементами. Для соціальної системи ці функції виконує підсистема управління. Виходячи з того, що на будь-яку зміну потрібен час(ця властивість має назву «інертність»), системі управління він потрібен також для реакції на виклики зовнішнього чи внутрішнього середовища. Проте жоден з науковців, які вивчають соціальні системи, не розглядав *інертність* як одну з основних характеристик соціальних систем.

Для механічних систем інертність – властивість, яка полягає в тому, що для зміни стану (зокрема швидкості) системи потрібен час – є однією з основних, без яких не може здійснюватись опис систем. Мірою інертності тіла в механіці є маса. Тоді визначаючи інертність як одну з основних властивостей соціальних систем, постає питання, що може слугувати мірою інертності для таких систем. За аналогією, на думку автора, мірою інертності соціальної системи може виступати «людська маса». Цей термін широко використовується в політології, однак для соціальної системи під ним будемо розуміти кількість індивідів, що входить до соціальної системи, визначаючи тип її ієрархічної будови: індивід – група (колектив) – інститут – суспільство в цілому. Такі типи ієрархічності були визначені Т. Парсонсом [6]. Тип ієрархічної будови також пов'язаний зі складністю зв'язків, які виникають в соціальній системі, що в свою чергу зумовлює більш явний прояв інертності системи. Для аналогії можна привести процес фазового переходу тіла з твердого стану в рідкий, для якого потрібен час і енергія на руйнування зв'язків в кристалі. Значення енергії і часу залежать від маси тіла.

Тепер, виходячи з того, що інертність є однією з основних властивостей соціальних систем, одним з основних законів їх функціонування стане таке: *чим більша людська (соціальна) маса системи, тим більше часу потрібно щоб змінити стан цієї системи*. Прояв цього закону спостерігається постійно в державному управлінні. Зі зміною влади чи її політичних орієнтирів народ очікує на швидкі зміни в організації

---

діяльності влади і держави. Однак велика маса системи, яка відповідає ієрархічному рівню «інститут» (інститут держави), не дозволяє забезпечити швидких змін функціонування як у самій системі, так і у її управлінській підсистемі. Виходячи з такого розуміння функціонування соціальних систем можна пояснити виникнення значної частини проблем у державному управлінні.

У соціальній системі крім того, що на руйнування зв'язків потрібен час, він потрібен і на їх побудову в новій структурі. Підсистема управління повинна впорядкувати зв'язки в соціальній системі, тобто визначити структуру системи. Таким чином підсистема управління крім іншого забезпечує детермінованість соціальної системи. Дослідники частіше вказують на таку властивість соціальної системи, як більш притаманну їй, як стохастичність, складність передбачення поведінки. Проте, на думку автора, виходячи з таких властивостей соціальних систем як саморегуляція, самоорганізація, що є основними функціями самоменеджменту, для соціальної системи більш притаманною є протилежна властивість – детермінованість – передбачуваність, прогнозованість дій. Міра і спосіб детермінованості системи залежать від її ієрархічного рівня. Зокрема, для такої соціальної системи як держава детермінованість забезпечується нормативно-правовими актами, що здійснює підсистема управління.

Також за Т. Парсонсом, підсистема управління латентно виражена в політичній підсистемі (функція – досягнення цілей), яка включає три інститути: лідерство, органи влади та регламентацію [6]. Кожен з цих інститутів також може розглядатися як самостійна система. Проте Т. Парсонс сутність функції досягнення цілей вбачає у визначенні цілей соціальної системи, а також мобілізації енергії та ресурсів для їх досягнення. При цьому «модель Т. Парсонса занадто абстрактна, щоб пояснити всі процеси, що протікають у політичній сфері» [1, с. 79], а тим більше яким чином відбувається досягнення цілей, яке місце займає управління у цій системі.

Підсистема управління соціальної системи повинна здійснювати регулятивні функції в системі для того, щоб задовольняти певні потреби своїх елементів, забезпечуючи їх виживання. Вона повинна володіти і певними способами розподілу матеріальних ресурсів. Крім того, управлінська підсистема має виробити певний процес соціалізації людей, даючи їм змогу сформувати або суб'єктивні мотивації підпорядкування конкретним нормам, або певну загальну потребу такого підпорядкування, тобто детермінувати систему. Управлінська підсистема повинна забезпечити певну організацію видів діяльності та інституційні засоби, щоб успішно протидіяти порушенням цієї організації, вдаючись до примусу або переконання. До цього усі ці завдання приписувалися соціальній системі у цілому без виділення тієї сукупності елементів, які беруть на себе ці функції, тобто підсистеми управління.

Найбільш поширеним підходом до розуміння функцій системи управління є суб'єктно-об'єктний. Цей підхід полягає в тому, що в системі управління одночасно є два основних елементи – керуючий і керований. Однак більш глибокий аналіз розуміння системи управління дозволяє по-іншому розглядати її. Виходячи з того, які складові має соціальна система можна зробити висновок про те, що будь-яка соціальна система є одночасно і системою управління, в якій нами описана підсистема управління з її функціями, буде вважатися суб'єктом управління, усі інші підсистеми – об'єктом. У такому сенсі стають зрозумілі

властивості самоуправління соціальної системи. Таке розуміння системи управління може підтверджуватися і визначенням Н. Мельтюхової щодо системи управління, що «головною метою системи управління є не особиста діяльність, а організація та забезпечення належного стану об'єкта» [7, с. 520]. Тобто система управління розглядається більшою мірою як суб'єкт, який забезпечує потреби об'єкта, а це веде до розуміння нових моделей управління.

Крім того визначення об'єкта державного управління, яке приводиться у енциклопедії державного управління колективом авторів під керівництвом Г.С. Одінцової, будується також саме на такому розумінні складових соціальної системи: «об'єкт державного управління – підсистема соціальної системи...» [8, с. 418]. Такий же підхід витриманий авторами при класифікації об'єктів державного управління за критерієм сфер вияву (за призначенням), де автори поділяють об'єкти управління на економічні, соціальні духовні і політичні, що повністю відповідає підсистемам соціальної системи за Т. Парсонсом. Однак надалі у цій же статті приводиться посилання на Г. Атаманчука, де визначаються три основні рівні об'єкта державного управління: людина, об'єднання людей і суспільство в цілому. При такому розгляді об'єкта управління виникає принаймні дві основні суперечності. Першу з них було висвітлено і вона полягає в тому, що людина, об'єднання людей і суспільство в цілому є ієрархічними рівнями соціальної системи, самоуправління якою здійснюється її підсистемою.

Друге протиріччя полягає у розумінні сутності об'єкта управління, виходячи з різних моделей управління. Сучасні підходи до розуміння публічного управління розглядають останнє як процес надання управлінських послуг населенню. Тоді об'єктом управління стають саме процеси, що відбуваються в суспільстві, а не населення, яке при такому підході виступає споживачем і замовником послуг.

Таким чином соціальна система характеризується високою здатністю до самоорганізації та адаптивністю, які забезпечуються підсистемою управління. Соціальна система – це суспільство та його складові, що виступають як системні цілісності. Якість організації управління в соціальній системі зумовлена такими факторами, які характеризують і саму систему також: «тип цивілізації, рівень економічного, політичного, соціального та духовно-культурного розвитку, прояв людської активності» [4, с. 570]. Ці фактори проявляються здебільшого для таких соціальних систем, які відповідають ієрархічному рівню «інститут». До того ж, як розглядається в дослідженні, такий інститут як держава формує підсистему управління під впливом як внутрішніх так і зовнішніх факторів. Держава знаходиться в зовнішньому середовищі і за різних умов вибудовує ту чи іншу модель управління.

Проте в розумінні загальних підходів до функціонування соціальних систем і місця управління чи самоуправління в ній виникають протиріччя. Всі дослідники соціальних систем вказують на існування найвищого ієрархічного рівня соціальної системи – соціетальну систему, яка являє собою усе людство. За Т. Парсонсом, соціетальна система утворюється у вигляді злиття чотирьох підсистем: економічної (функція – адаптації), політичної (функція – досягнення цілей), фідуціарної (функція – латентність) і соціетальної спільності (функція – інтеграції). За Л. Берталанфі, будь-яка система має кордони, які умовно відділяють

зовнішнє середовище від внутрішнього. Постає логічне запитання, що виступає зовнішнім середовищем для соціальної системи. Чисто формально таким середовищем можна вважати природні ресурси планети. Однак з врахуванням законів та правил логіки не може бути порушено єдності поділу класу на види. Ядром соціальної системи є людина, яка може належати до різних соціальних систем, зовнішнім середовищем яких є інші соціальні системи. Такий підхід не витримується для соціальної системи.

Для цієї ж системи частково не витримується і утворення підсистеми управління соціальною системою, точніше постає питання чи є міжнародні організації інститутами підсистеми управління соціальної системи, а точніше суб'єктами управління. У певній мірі це так, і це, можна вважати, підтверджується точкою зору на процеси в суспільстві Е. Афоніна та А. Мартинова: «Соціальної особливості соціальних інститутів можна розглядати як систему усталених зв'язків між людьми, що організаційно відтворюються завдяки стандартизованим моделям поведінки» [9, с. 194]. Проте термін «управління людством» має значні моменти змістовної колізії. Подолання такої колізії може виходити лише з розуміння об'єкта управління лише як сукупності соціальних відносин, а не сукупності індивідів. Тоді суб'єкт управління не є достатньо структурованим, якщо розуміти під ним міжнародні організації. А підсистема управління соціальної системи є децентралізованою, мало детермінованою, знаходиться на перших етапах свого розвитку.

Таким чином, однією з основних підсистем соціальної системи, незалежно від критеріїв поділу, є підсистема управління. Виходячи з того, що для людства є притаманним виділення окремої своєрідної функції, яка не властива іншим системам – управління, наголошено, що саме функції визначають будову системи, а не її властивості. На відміну від того, що управління – це атрибут, а значить ознака, властивість соціальної системи, доведено, що управління як функцію соціальної системи виконує група елементів самої системи і соціальні системи обов'язково утворюють у своєму складі таку підсистему як управління.

Соціальна система має таку властивість як інертність, оскільки залежно від стадії свого розвитку, особливо при переході з одного стану в інший, вона змушена змінювати зв'язки між елементами, а на будь-яку зміну потрібен час. Мірою інертності соціальної системи може виступати «людська маса». Під цим терміном для соціальної системи слід розуміти кількість індивідів, що входить до соціальної системи, визначаючи тип її ієрархічної будови: індивід – група (колектив) – інститут – суспільство в цілому. Виходячи з того, що інертність є властивістю соціальних систем, одним з основних законів їх функціонування стане такий: чим більша людська (соціальна) маса системи, тим більше часу потрібно щоб змінити стан цієї системи.

Соціальній системі потрібен час як на руйнування зв'язків, так і на їх побудову. Побудовою нових зв'язків підсистема управління забезпечує детермінованість соціальної системи. Для такої соціальної системи як держава детермінованість забезпечується нормативно-правовими актами.

Визначено основні суперечності в розумінні суб'єкта і об'єкта управління. Зокрема, їх сутність полягає в тому, що людина, об'єднання людей і суспільство в

цілому не є об'єктами управління, а є ієрархічними рівнями соціальної системи, самоуправління якою здійснюється її підсистемою. Тоді об'єктом управління стають саме процеси, що відбуваються в суспільстві, а не населення, яке при такому підході виступає споживачем і замовником управлінських послуг.

Визначено зовнішнє середовище для соціальної системи. Оскільки ядром соціальної системи є людина, яка може належати до різних соціальних систем, зовнішнім середовищем яких є інші соціальні системи, то для соціальної системи (людства) за таким підходом зовнішнє середовище визначати недоцільно. Міжнародні організації віднесено до інститутів підсистеми управління соціальної системи. При цьому об'єктом управління також може бути лише сукупність соціальних відносин, а не індивідів.

#### **Література:**

1. *Шарапов О. Д.* Економічна кібернетика : [навч. посіб.] / О. Д. Шарапов, В. Д. Дербенцев, Д. Є. Семьонов. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
2. *Сурмин Ю. П.* Теория систем и системный анализ: [учеб. пособие] / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
3. *Фоміцька Н. В.* Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, В. В. Єганов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – 248 с.
4. *Сурмин Ю. П.* Система / Ю. П. Сурмин // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – С. 561.
5. *Сурмин Ю. П.* Система соціальна // Енциклопедія державного : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – С. 570.
6. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс ; [пер. с англ. Л. А. Седова, А. Д. Ковалева ; науч. ред. пер. М. С. Ковалева ; Ин-т «Открытое об-во»]. – М. : АспектПресс, 1998. – 270 с.
7. *Мельтюхова Н. М.* Система управління / Н. М. Мельтюхова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев(співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – С. 520.
8. Об'єкт державного управління / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – С. 418.
9. *Афонін Е.* Архетип і соціальне: взаємодія і взаємовпливи [Електронний ресурс] / Е. Афонін, А. Мартинов // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Спец. вип. – С. 193–200. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2013\\_spets.vip.\\_27.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2013_spets.vip._27.pdf).

*Надійшла до редколегії 29.09.2015 р.*

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**УДК 330.341.4:364.14**

**О. А. Мельниченко,**

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

## **ВПЛИВ СТРУКТУРНИХ ЗРУШЕНЬ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ НА СПОЖИВЧІ НАСТРОЇ НАСЕЛЕННЯ**

*Отримано подальший розвиток тлумачення понять «потреби», «настрій» та «споживчі настрої». Виявлено особливості впливу структурних зрушень в національній економіці на споживчі настрої населення.*

**Ключові слова:** структурні зрушення, національна економіка, споживчі настрої, потреби, якість життя, населення.

**О. А. Melnychenko,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **IMPACT OF STRUCTURAL CHANGES IN NATIONAL ECONOMY ON CONSUMER SENTIMENT**

*The conceptualization of «needs», «sentiments», and «consumer sentiment» has been further developed. Specific features of the impact made by structural changes in the national economy have been identified.*

**Key words:** structural changes, national economy, consumer sentiment, needs, life quality, population.

Сьогодні «НТП призвів до того, що 20 % населення планети здатні задовольнити основні потреби інших 80 % у товарах і послугах, навіть відносно нерозвинені в промисловому плані країни де-факто увійшли до цивілізації споживання» [3, с. 69]. До того ж надвиробництво змушує продавців дедалі активніше використовувати нав'язливу рекламу й «вигідні» споживчі кредити для «гри» на бажанні людей бути не гіршими за інших, спонукаючи тих «зробили (надмірне. – О. М.) споживання товарів своїм способом життя» [17, с. 72], тим самим перетворюючи «людину розумну» на споживача, для якого купівля та споживання часом є важливішими за свою індивідуальність і навіть «практичне значення того, що саме вона споживає» [18] та є демонстрацією власної купівельної спроможності чи навіть залежності від споживачтва (омніоманії,

шопоголізму, шопоманії). І хоча ідеалу досягти неможливо, «кількість речей, які використовує людина в побуті, зростає в геометричній прогресії, проте суттєвих якісних змін від цього не спостерігається» [18]. При цьому споживчі настрої різних верств населення залежать від типу споживацької поведінки та структурних зрушень в національній економіці – «зміна умов і кінцевих результатів діяльності як економіки в цілому, так й окремих індивідів під впливом ринкових механізмів і механізмів державного регулювання» [7, с. 168], «тобто кількісних та якісних характеристик системи, часток, пропорцій, місцеположення елементів структури» [9, с. 134]. Усе це й обумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика структурних зрушень в національній економіці стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (С. Біла, О. Кахович), економіки (О. Волкова, М. Домаскіна, О. Захарченко, І. Касабова, О. Кравченко, О. Крихтін, І. Лубчук, І. Одоцюк, К. Панченко, С. Пашков, О. Поліщук, Н. Скірка, Л. Фокас, Л. Шабліста), географії (В. Грицьку) тощо.

Дефіцит комплексних досліджень специфіки чинників, що визначають споживчі настрої населення компенсується публікаціями у фахових виданнях таких науковців: Ю. Белікова – виявлено специфіку емоційного споживання, порівняно з іншими його типами. Б. Бондарець – виявлено роль реклами як фактору формування й розвитку «суспільства споживання». Н. Домбровська, Н. Коваліско – методологічно обґрунтовано та виділено моделі споживчої поведінки з урахуванням регіональної специфіки споживання. С. Іванов, С. Шиманова – визначено структуру та розмір споживання домогосподарств в Україні і особливості його регулювання. О. Кісель, В. Корабльова, О. Сердюк – систематизовано передумови виникнення суспільства споживання та доведено його ідеологічний характер. Т. Кокодей, В. Момот – розроблено методи класифікації типів споживачів харчових продуктів України залежно від домінуючих мотивів і можливостей споживання. В. Корсак – виявлено вплив обсягу споживання основних продуктів харчування тваринного походження на середню тривалість життя в регіоні. А. Кудінова – виділено суспільні передумови поширення в сучасному світі універсальної моделі споживання, яка вже не відображає національні виробничі можливості, а є результатом процесів інтернаціоналізації споживання. Т. Мельник, К. Пугачевська – досліджено структуру й вартість споживання продуктів харчування в Україні та світі. Н. Никифоренко – диференційовано старшокласників відповідно до їхніх уявлень про престижне/модне споживання. В. Фомішина – виокремлено особливості управління кінцевим споживанням і заощадженням у системі державного управління. Г. Шамборовський – проаналізовано розвиток глобальної культури споживання тощо.

Метою статті є розробка рекомендацій з покращання життя населення. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачень понять «потреби», «настрій» та «споживчі настрої»; 2) виявлено особливості впливу структурних зрушень в національній економіці на споживчі настрої населення.

Проблематика врахування споживчих настроїв і потреб населення у межах економічної політики держави й бізнес-структур не нова для вітчизняної науки.



Попри це донині відсутній усталений понятійний апарат. Так, зокрема, сутність поняття «споживчі настрої» розкриває поєднання змісту його складових: «споживання» та «настрої». Вікіпедія витлумачує «настрій» як «загальний емоційний стан, який своєрідно забарвлює на певний час діяльність людини, характеризує її життєвий тонус» [4]. Водночас, більшість науковців виділяють такі ознаки «споживання»: процес [1; 3]; користування товарами й послугами; невід’ємна складова життя [15]; активний модус відносин [2], структурування соціального простору [1]; універсальний відгук на зовнішні впливи [2]; ідентифікація актора: уподобання [1], фізіологічні потреби, психологія [3], соціальність [1; 3], культура [2; 3], ставлення до речей і всього світу [2].

Автор уже досліджував «ієрархії потреб» [10, с. 199–202], але залишив поза увагою тлумачення поняття «потреби», яке Вікіпедія витлумачує як «стан живого організму, людської особистості, соціальної групи чи суспільства в цілому, що виражає необхідність у чомусь, залежність від об’єктивних умов життєдіяльності та є рушійною силою їхньої активності» [4].

Життєдіяльність людей безпосередньо пов’язана з ланцюгом взаємопов’язаних суспільних явищ: «Потреби → Інтереси → Цілі → Рішення → Дії → Результати» [13], в якому саме потреби є, водночас, «відправною точкою» й «рушійною силою» діяльності населення щодо покращання власного життя. Динамічний розвиток суспільства не лише обумовлює зростання потреб і розширення можливостей для їх задоволення, а й «створює додаткові складнощі для окремих категорій населення, нездатних повною мірою адаптуватися до нових умов життєдіяльності. Глибокі диспропорції в людському розвитку породжують взаємно посилюючу одна одну структуру знедоленості, яка супроводжує людей протягом усього їхнього життя, передається з покоління в покоління» [11, с. 318], тим самим обумовлюючи не стільки відмінні потреби населення, скільки різні можливості щодо їх задоволення (рисунок).

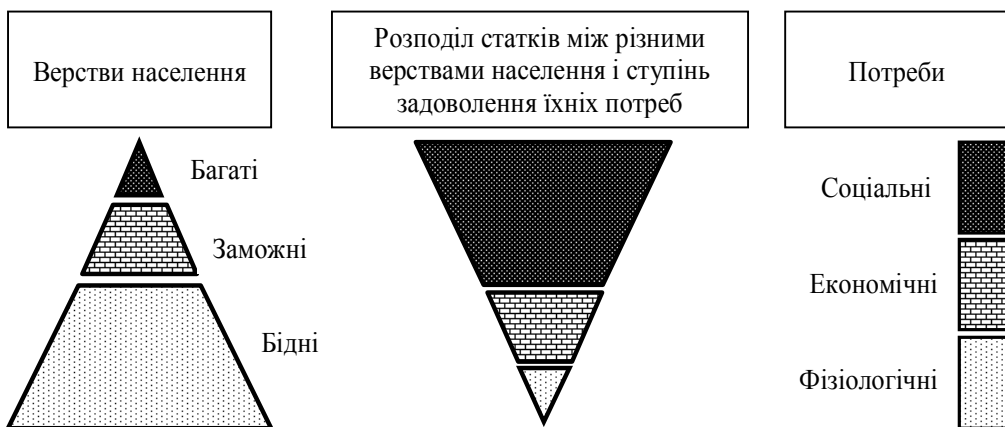


Рисунок. Диспропорції у розподілі ресурсів і ступені задоволення наявних потреб різними верствами населення

Диспропорції у розподілі ресурсів і ступені задоволення наявних потреб різними верствами населення (рис.) існували в усі часи й, частіше за все, мали такі ознаки:

– основним джерелом доходів для бідних залишається соціальні виплати та оплата праці, для заможних – оплата праці та прибуток від власного бізнесу, для багатіїв – дохід від інвестицій (останнє обумовлено тим, що 95 % активів є власністю 5 % найбагатших людей);

– поточних доходів бідним ледь вистачало для покриття поточних витрат, тобто на задоволення переважно фізіологічних потреб (умовно кажучи, «втамувати голод»), заможним – мати заощадження й задовольняти економічні потреби (жити «ситно й комфортно»), багатіям – отримувати максимум задоволення від життя (підтверджувати високий суспільний статус тощо); певним виключенням були часи СРСР, коли гарантоване всім без виключення верствам населення повне задоволення фізіологічних потреб супроводжувалось активним заміщенням економічних потреб моральними, тим самим створюючи ілюзію загального добробуту; «чим бідніша сім'я, тим більша частка всіх витрат виділяється на придбання продуктів харчування; по мірі зростання доходів родини питома вага витрат на харчування скорочується, частка витрат на житло, комунальні послуги, одяг може не змінюватися, а питома вага всіх інших витрат збільшується» [5, с. 287]; «у харчовому наборі населення України переважають дешеві продукти з високою енергетичною й низькою біологічною цінністю (кондитерські, хлібобулочні вироби, крупи, картопля); частка витрат у доходах українців на продовольство значно перевищує її рівень у розвинених країнах, що віддзеркалює нижчі фінансові можливості населення для купівлі продуктів харчування вищої якості за вищими цінами» [8, с. 111];

– бідні орієнтовані на товари першої необхідності, заможні – на товари тривалого користування, а багатії – на предмети розкоші; водночас, «помітною є перевага осіб із заощадливою (55,9 %), орієнтованою на практичність (49,7 %), недемонстративною (43,3 %) споживчою поведінкою» [6, с. 40–41]; «при купівлі продуктів першої необхідності люди здебільшого орієнтовані на раціональне та традиційне споживання; обираючи продукти тривалого використання люди здебільшого орієнтовані на референтне споживання, важливою є раціональна складова; предмети розкоші здебільшого апелюють до модного, емоційного та статусного споживання, досить поширеними є раціональне та референтне споживання; раціональне, традиційне та статусне споживання є більш характерним для чоловіків; емоційне, модне та референтне споживання – для жінок» [1, с. 11-12];

– бідні звертали увагу на ціну (кількість), заможні – на якість, а багатії – на статус споживаних благ.

Подібний огляд існуючих диспропорцій між різними верствами населення вбачається методологічно виправданим, оскільки є «відправною точкою» для вивчення споживчих настроїв населення, які залежать від чинників, що можна об'єднати у такі групи: параметри вибору, специфіка споживача, достатність благ, доступність благ.

Узагальнюючим відбиттям схильності населення до нових покупок є «індекс споживчих настроїв», який розраховується як «середнє арифметичне таких

індексів: поточного особистого матеріального становища, очікуваних змін особистого матеріального становища, очікуваного розвитку економіки країни впродовж найближчого року, очікуваного розвитку економіки країни впродовж найближчих п'яти років, доцільності робити великі закупки» [16].

Індекси споживчих настроїв ґрунтуються на результатах опитування, а тому є доволі суб'єктивними. Саме тому їх слід розглядати одночасно з оцінками параметрів структурних зрушень у національній економіці.

Спекулятивність української економіки та певна недолугість державного регулювання її розвитку є причинами істотного погіршення економічної ситуації. Так, зокрема, за 9 місяців 2015 р. в Україні скоротились обсяги виробництва сільськогосподарської продукції (↓ 5,3 %), обсяги промислового виробництва (↓ 16,6 %), обсяги експорту та імпорту (↓ 33,9 %); інфляція склала 41,4 %, порівняно до долару США гривня знецінилась на 42,3 % [14]. Як наслідок, мають місце такі структурні зрушення:

– частка багатіїв залишилась практично незмінною (біля 5 % від загальної чисельності населення), хоча через згорання виробництва у зоні АТО, позбавлення преференцій з боку держави, падіння світових цін на метал і руду, втрату ринків збуту було істотно («на 15–80 %» [19]) погіршено оцінку їхніх статків; при цьому існує висока ймовірність, що після покращання макроекономічної ситуації більшість олігархів доволі швидко повернуть втрачені позиції; попри поточні втрати від «здування» «мильної бульбашки» ціни активів, і надалі споживчі настрої багатіїв залишаються незмінними;

– щонайменше 20 % наших співвітчизників збідніло, унаслідок чого до біля 80 % зросла частка бідняків, а відтак – значною мірою погіршивши якість життя населення та ситуацію на внутрішньому ринку (як для рітейлу, так і для виробників), оскільки мало місце незначне (у вартісному виразі) скорочення продажів товарів першої необхідності та майже повна відмова від придбання товарів тривалого користування (таблиця);

– споживачі коригують власну поведінку, а саме: скорочують видатки, обсяги та частоту покупок; у пошуку нижчих цін стають клієнтами більшої кількості представників рітейлу; «переходять» на дешевші товари (послуги); ретельніше планують покупки, шукають знижки та акції; уникають імпульсивних покупок; підвищують роль самозабезпечення (розвиток натурального присадибного господарства); відмова від відвідування закладів громадського харчування тощо.

Таблиця

Зміна цін і обсягів продажів в Україні упродовж 9 місяців 2015 р. (складено за [14])

<i>Блага</i>	<i>Зміна цін</i>	<i>Зміна обсягів продажу</i>
Продукти харчування – загалом	↑ 32,5	↓ 14,4
Хліб	↑ 41,3	↓ 3,1
М'ясо та м'ясна продукція	↑ 23,5	↓ 4,7
Риба та рибна продукція	↑ 23,5	↓ 39,6
Олія	↑ 60,5	↓ 6,6
Непродовольчі товари – загалом	↑ 31,5	↓ 91,4
Комунальні послуги	↑ 127,9	↓ 0,3

Прогноз змін споживчих настроїв широких верств населення України:

- домінування раціонального типу споживання;
- ретельніше планування покупок, уникнення імпульсивних придбань;
- збереження «режиму економії», скорочення обсягів і частоти покупок;
- пошук знижок та акцій; нижча ціна – один із основних критеріїв вибору представників ритейлу;
- перехід на дешевші товари (послуги);
- ціна важливіша за якість; знижка привабливіша за бонуси;
- використання «запасів», періодичне їх поповнення;
- предмети першої необхідності (дешеві продукти з високою енергетичною та низькою біологічною цінністю) та комунальні послуги – основні статті витрат, для забезпечення яких використовують як поточні доходи, так і заощадження;
- ремонт і використання наявних товарів тривалого користування, майже повна відмова від придбання нових їх аналогів;
- підвищення міри самозабезпечення (розвиток натурального господарства);
- відмова від відвідування закладів громадського харчування тощо.

Для покращання споживчих настроїв населення необхідно реалізувати комплекс заходів, як-от:

– *адміністративні*: підвищення розміру заробітної плати та недопущення заборгованості з її виплати; недопущення необгрунтованого підвищення процентних ставок за раніше виданими кредитами чи примушення до дострокового їх повернення.

– *нормативно-правові*: встановлення чітких, зрозумілих та стабільних «правил гри»; підвищення дієвості чинної законодавчої бази і справедливості судової системи; захист прав власності фізичних і юридичних осіб; формування соціально відповідального суспільства;

– *економічні*: забезпечення макроекономічної стабільності; реалізація інноваційно-інвестиційної моделі розвитку національної економіки; формування легальних джерел отримання доходів як альтернативи поширеній нині тіньовій діяльності населення; зважене регулювання цін і тарифів; стимулювання розширення обсягів виробництва та освоєння нових зовнішніх ринків збуту; приведення до реальних величин розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, забезпечення еквіваленту мінімальної заробітної плати та першого розряду ЄТС; підвищення розміру щомісячної допомоги на дитину до рівня прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років; запровадження страхування банківських вкладів населення;

– *політичні*: спадковість пріоритетів розвитку економіки; виявлення політичної волі всіх гілок влади.

– *соціальні*: запровадження заміни системи діючих пілг на адресну грошову соціальну допомогу чи на соціальні послуги; чітке розмежування платних і безоплатних медичних, освітніх та інших послуг, які отримує населення; розробка та реалізація спеціальних соціальних програм, спрямованих на профілактику соціального сирітства, безпритульності і бездоглядності, а також правопорушень у дитячому та молодіжному середовищі [12].

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістали подальшого розвитку тлумачення таких понять:

«настрій» – поточний загальний емоційний стан індивіда, який є реакцією їхнього організму на внутрішні й зовнішні подразники, а також фактору впливу на рішення, що приймаються; «споживчі настрої» – прагнення осіб спрямувати частину доступних коштів на придбання бажаних товарів і послуг, споживання яких спроможне задовольнити все зростаючі їхні потреби. «потреби» – своєрідна рушійна сила, що спонукає індивіда до використання наявних і створення нових можливостей задля покращання власного життя.

Проведені узагальнення напрацювань провідних науковців і результати власних досліджень дозволили удосконалити класифікацію чинників впливу на споживчі настрої населення: а) *параметри вибору*: тип споживання; категорія товару; б) *специфіка споживача*: спосіб життя; вік і стать; економічний та соціальний статус; розмір, джерело й регулярність поточних доходів; розмір субсидій; форма та розмір заощаджень; структура витрат; поінформованість; психологія; стереотипи; кліматичні умови; історія; традиції; в) *достатність благ*: статки; потреби населення; реклама; обсяги державних дотацій, податків та інших обов'язкових платежів і добровільних внесків; соціальні стандарти; споживчий коштик; г) *доступність благ*: баланс товарів і послуг й ціни на них, економічна та соціальна ексклюзія, розвиток кредитування.

Спекулятивність української економіки та певна недолугість державного регулювання її розвитку є причинами істотного погіршення основних макроекономічних показників, масового збідніння наших співвітчизників, значного скорочення продажів товарів, зниження доходів виробників і ритейлу.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому покращанню життя населення.

#### **Література:**

1. Белікова Ю. В. Емоційне споживання: спроба соціологічного аналізу / Ю. В. Белікова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. (Серія «Соціологія»). – 2012. – Т. 177. – Вип. 165. – С. 9–12.
2. Бодрийяр Ж. Суспільство споживання / Ж. Бодрийяр; [пер. з фр.]. – М., 2006. – 269 с.
3. Бондарець Б. Б. Роль комерційної реклами в процесі формування і розвитку «суспільства споживання» / Б. Б. Бондарець // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. (Серія «Соціологія»). – 2012. – Т. 177. – Вип. 165. – С. 69–72.
4. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
5. Кізіма Т. О. Фінанси домогосподарств: сучасна парадигма та доміанти розвитку : монографія / Т. О. Кізіма. – К. : Знання, 2010. – 431 с.
6. Коваліско Н. В. Методологічне обґрунтуванням та виділення моделей споживання на емпіричному рівні / Н. В. Коваліско, Н. В. Домбровська // Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. – 2012. – Вип. 8. – С. 32–43.
7. Кудінова А. Глобальні детермінанти трансформації відносин споживання / А. Кудінова // Товари і ринки. – 2014. – № 1. – С. 14–26.
8. Мельник Т. М. Оцінювання впливу імпорту на проміжне і кінцеве споживання в Україні / Т. М. Мельник, К. С. Пугачевська // Актуальні проблеми економіки. – 2013. – № 11. – С. 62–70.
9. Мельниченко О. А. Вплив структурних зрушень в економічній сфері на рівень добробуту населення: державно-управлінський аспект / О. А. Мельниченко // Публічне

управління: теорія та практика : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр., 2011. – № 2. – С. 164–168.

10. Мельниченко О. А. Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. А. Мельниченко. – Запоріжжя, 2010. – 448 с.

11. Мельниченко О. А. Концептуальні засади механізму державного регулювання рівня та якості життя населення / О. А. Мельниченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – № 1. – С. 318–327.

12. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підручник / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

13. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду / О. Оболенський // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. сем. (м. Київ, 11–12 березня 2002 р.) ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 9–33.

14. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ>.

15. Сердюк О. О. Витоки суспільства споживання: соціально-філософський аналіз / О. О. Сердюк // Грані. – 2014. – № 7. – С. 26–31.

16. Споживчі настрої в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.gfk.com/ua/documents/proposals/consumer\\_confidence\\_2015\\_gfk\\_proposal\\_ua.pdf](https://www.gfk.com/ua/documents/proposals/consumer_confidence_2015_gfk_proposal_ua.pdf).

17. Феофанов О. США: Реклама и общество / О. Феофанов. – М. : Мысль, 1984. – 262 с.

18. Цинтила О. Консьюмеризм як ознака сучасної культури і втрати людської індивідуальності [Електронний ресурс] / О. Цинтила. – Режим доступу : [ag.chnu.ua/jsprui/.../2012/619](http://ag.chnu.ua/jsprui/.../2012/619).

19. Як змінилися статки українських олігархів? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://p-control.com.ua/news/385-jak-zminylsja-statky-ukrayinskyh-oligarhiv.html>.

*Надійшла до редколегії 15.10.2015 р.*

**УДК 35:321.01:130.2:572.026**

**Л. В. Хашиєва,**

*к.держ.упр., доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ІДЕНТИЧНІСТЬ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ГЛОБАЛЬНОГО ТА ЛОКАЛЬНОГО**

*Досліджено вплив глобалізаційних процесів на розвиток національно-культурної, ідентичності. Ініційовано пошук альтернативних стратегій культурної політики як механізму зниження ризиків втрати етнокультурної самобутності в контексті сучасних соціокультурних трансформацій. Проаналізовано нові ідентифікаційні моделі, засновані на розвитку локальних культур, що розглядаються як форми протистояння глобалізаційному тиску на соціокультурну сферу.*

**Ключові слова:** колективні ідентичності, національно-культурна ідентичність, етнокультурна ідентичність, глобалізація, культурна уніфікація, мультикультуралізм, локальні культури.

*L. V. Khashiyeva,*

*PhD in Public Administration, associate professor of Political Science  
and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **GLOBALIZATION AND IDENTITY: INTERRELATION OF GLOBAL AND LOCAL**

*The article is devoted to the study of globalization impact on the national and cultural identity development. The quest for alternative strategies of cultural politics as a mechanism of the reduction of the ethno-cultural identity loss risks in the modern socio-cultural transformation context is initiated. New identification models based on local cultures development that act as forms of resistance to the globalizing pressure on the socio-cultural realm are analyzed.*

**Key words:** collective identity, national and cultural identity, ethno-cultural identity, globalization, cultural unification, multiculturalism, local cultures.

Одним з найважливіших факторів, що впливають на динаміку й характер соціокультурних змін, які провокують кризу ідентичності, виступає глобалізація з притаманними їй інформаційним прискоренням та ускладненням, розростанням комунікативних транстериторіальних та транскультурних зв'язків. Загострення проблем безпеки, що постають сьогодні перед людством, разом із економічними кризами та ускладненням політичної ситуації у світі в цілому, дозволяють говорити про глобалізацію в термінах «перехідності» – як про нову фазу розвитку людства. Розповсюдження демократії, ринкової економіки, жорсткої економічної конкуренції у різних країнах світу є внутрішніми складовими інтернаціоналізації економіки, що спрямована на укріплення міжнародного фінансового обороту та світового ринку праці, орієнтацію на світові ціни, стандарти та якість. На тлі цих змін відбувається, з одного боку, розповсюдження єдиних технологій та стандартів у різних сферах людської діяльності, з іншого, – поширення міграційних процесів, зміна стилів та образу життя тощо.

Численні дослідники наголошують на тому, що тиск глобалізаційного контексту на колективні ідентичності та їх випробовування політичними дискурсами, що ретранслюються наднаціональними структурами, пов'язаними із неурядовими організаціями; залежність від міжнародної думки, транснаціональних організацій та рухів призводять до того, що в різних країнах світу при зникненні традиційних кордонів у сфері інформаційного й культурного обміну утворюється вакуум, який миттєво заповнюється уніфікованою масовою глобальною і транснаціональною культурами. Досить часто їхня співзвучність цінностям філософії споживання виявляється привабливою для сучасної молоді, що також призводить до деструкції ядра колективної ідентичності та виступає новим викликом національно-культурній єдності країни.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблема впливу соціальних та політичних змін на стійкість ідентичності досліджувалась численними науковцями [4]. У найбільш радикальних сценаріях розвитку людства глобальний ринок, інформаційне суспільство та культурні експансії, що розмивають всі кордони та відмінності, постають як такі, що здатні вщент зруйнувати територіально закріплені спільноти та структури влади. Однак відповідну точку зору поділяють не всі дослідники. На думку Дж. Грея, це не більш ніж «утопія» [5].

Дещо перебільшеними видаються також побоювання відносно повного знищення культурного різноманіття у світі глобальних торгівельно-економічних та комунікаційно-технологічних мереж, оскільки процеси розширення територіальних компетенцій та стрімкий розвиток локальних спільнот і культур утримують надзвичайно комплексну конструкцію теперішньої соціокультурної реальності. Тим не менш, неможливо повністю заперечувати існування загрози щодо насадження ззовні сценаріїв конструювання нових колективних ідентичностей в Україні в умовах, коли частина населення ототожнює себе із Західною Європою, поділяючи сучасні західні культурно-цивілізаційні цінності, а решта живе в зовсім іншому «просторово-часовому вимірі».

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси «розмивання» колективних ідентичностей в умовах глобалізації залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є спроба осмислення проблем колективних ідентичностей як соціальної та культурної єдності різних індивідів, що усвідомлюють себе як групу та спільноту, володіють культурою, яка поділяється всіма членами групи, у т. ч. цінностями, нормами, відносинами тощо. При цьому головну увагу буде зосереджено на динаміці колективних ідентичностей в умовах глобальної соціокультурної реальності та зв'язку цих процесів зі зміною місця і ролі сучасних територій, розвитком місцевої ідентичності та локальних культур.

Очевидність взаємозв'язку між змінами соціокультурного середовища та процесами ідентифікації передбачає міждисциплінарні ракурси дослідження, що дозволяють виявити «виклики» сучасної культури і, що є найбільш суттєвим, проаналізувати сучасні ідентифікаційні моделі, які є «відповіддю» на них. Інтегративна сутність категорії «колективна ідентичність» фіксує притаманну людині потребу відчувати себе частиною більш широкої множини та сприймати таку приналежність як цінність» [1], що дозволяє подолати частковість конкретизованих та закріплених у різних варіантах персональних і колективних ідентичностей, що приймаються людиною. У межах цього дослідження основну увагу було приділено поняттю «національно-культурна ідентичність», що обумовлено визнанням його широкого узагальненого сенсу, наділеного інтегративним потенціалом.

Національно-культурна ідентичність, що живиться внутрішніми «соками» культури та конструюється з використанням політичних та ідеологічних механізмів, утворює певну «культурну скріпу» колективної спільноти, що проживає на одній території, та піддається серйозним змінам. Однак саме культура, що утворює її комплексне ядро, виступає потужним інтегруючим символічним (духовним) ресурсом, що підтримує тотожність, не дивлячись на глибину трансформацій, що відбуваються. Завдяки цьому національно-культурна ідентичність на відміну від громадянської ідентичності («приналежності» до конкретної держави) є результатом узгодження особистісного вибору з ціннісною складовою культури, в середовищі якої живе людина.

Динамічність колективних ідентичностей, у тому числі національно-культурних, відмічається численними дослідниками. Так, філософи зазвичай



осмислюють іманентність протиріччя людини та роду як недосяжної тотожності. Соціологи на основі кількісних методів фіксують рівні індивідуального та суспільного усвідомлення приналежності людей до спільної території (держави, спільноти, групи). Культурологи аналізують усталені уявлення реальності як простору, що вбирає в себе культурне різноманіття, важко порівняні способи життя, форми інтегрованості в соціум і укоріненості в побутті, способи самореалізації людини у світі, що постійно змінюється.

Не дивлячись на існування численних підходів та рішень, що пропонуються, у кожному з них у тому чи іншому ступені розглядається проблема розуміння цілісності індивідуального й соціального в конкретний історичний період, ставиться питання щодо «хиткості» меж між особистісною та колективною ідентифікацією. На цьому наголошує зокрема М. Мерло-Понті, який визнає, що «навколо наших починань та того суворо індивідуального проекту, який складає наше буття, існує зона загального існування вже готових проектів, певних значень, які витають між нами та речами й визначають нас в якості чоловіка, буржуа або робітника. Загальність повсякчас втручається, вона опосередковує нашу присутність по відношенню до самих себе; ми перестаємо бути чистою свідомістю, тільки-но природний або соціальний стан речей перестає бути чимось неоформленим і складається в ситуацію, тільки-но вона набуває сенсу, тобто в підсумку, тільки-но ми починаємо існувати» [2].

Ця постійно відшукувана рівновага між самоорганізаційними процесами та конструюванням колективної ідентичності як одна з найбільш складних проблем для кожної людини та центральна в соціально-гуманітарному знанні може отримати своє вирішення під різними кутами зору. Зрозуміло, коли йдеться про пошук конкретних інструментів аналізу, то й вибір досліджуваних аспектів буде визначатися вихідною позицією відносно самої можливості досягнення рівноваги. Тому в межах цього дослідження не стоїть завдання вирішення цієї ключової проблеми, а лише виявлення тенденцій, що продукуються глобалізацією на культурну сферу та проявляються у протистоянні тиску уніфікації через реалізацію ідей мультикультуралізму та розвитку локальних культур. Їх вплив на культурні політики різних країн ще не отримав глибокого аналізу; недооціненою залишилась також, на наш погляд, роль національних держав як провідних акторів, що визначають межі колективної ідентифікаційної моделі «зразкового» рівня, зафіксованої у ціннісно-орієнтованих концепціях культурних політик.

У ідеальному варіанті модель колективної ідентичності вибудовується з урахуванням багатоманітності індивідуальних рішень самоідентифікації, які виявляються вбудованими в процес конструювання колективної ідентичності. Тому співпричетність до інших вже врахована й не позбавляє людину можливості творчих проявів у суспільстві, створює інтегративні імпульси для укріплення спільноти. Створені суспільством інститути утворюють регульовану систему спеціалізованої сфери культури, що підтримує цю модель, у той час, як у повсякденній культурній діяльності вплив цих інститутів зменшується, оскільки освоєння технологій та практик здійснюється людьми переважно в режимі самоорганізації та особистісного вибору. Однак, часто в реальності модель

колективної ідентичності виступає у вигляді «переконливої ілюзії», що потребує інструментів підтримки та розповсюдження, у зміні відношення до неї в масовій свідомості. Це вирішується шляхом конструювання образів, символів та системи цінностей у медіа-просторі; виражається у активізації діяльності культурно-дозвільних організацій та закладів, що виступають як інституціональні структури, що створюють певні культурні ландшафти та беруть участь в процесі формування ціннісно-сміслових орієнтацій людини в світі, що змінюється.

Лише сама людина може прийняти або заперечувати ту чи іншу колективну ідентичність. У виборі колективної ідентичності, як у процесі пошуку ціннісно-сміслових взаємодій між соціальними групами одним з головних критеріїв виступає співзвучність своїй культурі, що відкривається назустріч культурі «іншого». У ситуації системної кризи початку ХХІ ст., коли втрачено низку важливих позицій, що утримували позитивну соціальну ідентичність, яка забезпечує особистості захищеність та відкриває перспективи соціальної реалізації, питання щодо усвідомлення єдності людської спільноти та цілісності її культури, збереження спадкоємності, гармонізуючої відносини між поколіннями, стає центральним. Крім того, оновлення інформаційно-комунікативного середовища та ускладнення під впливом глобалізації мультикультурної та поліетнічної матриці «розхитують» також інші типи колективної ідентичності, призводять до руйнування культурних кодів, зміни установок, способів життя, якими довгий час визначались напрями та особливості розвитку нашої країни.

Соціокультурні зміни виступають в якості контексту, що впливає на становлення колективної ідентичності. Стреси та ціннісна девальвація, деструктивні соціальні явища дестабілізують й без того хитке толерантне середовище, ставлячи під питання можливість захисту гідності людини та її добробуту. Тобто говорити про подолання кризи національно-культурної ідентичності, що стоїть на перешкоді суспільному розвитку, передчасно.

Аналіз становлення колективної ідентичності в ракурсі «перехідності» сучасної культури, співіснування в єдиному просторі різних типів культур, що підтримуються різними соціокультурними групами, призводить до висновку про те, що сучасне покоління живе в ситуації соціокультурних ризиків, обумовлених розповсюдженням нових інформаційно-комунікативних систем і технологій. У період «загостреної перехідності» виявити будь-яку ієрархію в системі цінностей, домінуючі переваги та інтереси в суспільстві достатньо складно – інтегративні функції культури послаблені. Така ціннісно-смістова нестійкість соціуму посилює соціокультурну диференціацію та кризу ідентичності, призводить до маргіналізації, соціокультурних деструкцій, аномії, активізації міфу та архетипів.

Політична влада завжди перевіряє культуру на стійкість та за всієї очевидності імперативу демократичного шляху розвитку в реальності мають місце й жорсткі підходи, й обмеження у виборі власної культури. Отже, видається необхідним переосмислення мультикультурної парадигми, яку поставили під сумнів європейські політики, бо саме вона виступає як «скріпа» для динамічної колективної ідентичності у тих спільнотах, до яких постійно вливаються представники різних культур.

---

Вплив глобалізації як потужної тенденції, що охопила увесь світ та суттєво змінила соціокультурний контекст, спонукає урядові та неурядові організації різних країн до пошуку альтернативних стратегій культурних політик як механізмів зниження ризику втрати етнокультурної самобутності та національної ідентичності. За роки, що пройшли з моменту активного обговорення та прийняття Загальної декларації ЮНЕСКО про культурне різноманіття, змінилося розуміння культурного плюралізму та відношення до концепції мультикультуралізму, а це неможливо не брати до уваги у сучасній культурній політиці.

Аналізуючи глобальний розвиток культури в сучасних умовах, деякі дослідники фокусують увагу, перш за все, на таких позитивних, на їхню думку, тенденціях, як зростання телевізійної аудиторії та розширення культурного обміну між країнами, наголошуючи при цьому, що протиріччя глобалізації полягають в одночасному прояві культурної нерівності та розповсюдженні «культурного імперіалізму», та вбачаючи вихід у відмові від лінійного шляху розвитку, у підтримці всіх форм культурного різноманіття [3]. Сьогодні це вже проявляється у трансформаціях соціокультурного середовища, ускладненні й диверсифікації культурних практик та соціальних моделей поведінки людей у результаті розповсюдження ідеї «єдності в багатоманітті», альтернативної процесам уніфікації й стандартизації, що супроводжують глобалізацію.

Слід наголосити, що жорстке протиставлення цих різноманітних векторів розвитку значно посилює напругу в суспільстві (підтвердженням цього, нажаль, слугують трагічні події в нашій країні), а формування опозиційних ліній та образу «ворога» у мас-медійних та політичних дискурсах підтримує й без того стійку стратегію на неузгодженість спільних інтересів. Однак у суспільстві активізуються пошуки нових характеристик української національної ідентичності, здатних інтегруватися з попередньою ідентифікаційною основою, що часто супроводжуються етноцентристськими та радикально націоналістичними проявами.

Між тим запропонована світовим співтовариством модель культурного різноманіття, що будується, у тому числі, на розвиткові місцевих та регіональних культур та надає глобалізаційним тенденціям позитивної спрямованості, досить добре узгоджується з задекларованими на рівні вищого керівництва країни орієнтирами культурної політики України.

Глобальні трансформації змінюють тренди культурної політики, висувуючи на перший план збереження етнокультурного різноманіття як одного з важливих факторів досягнення стійкого розвитку; актуалізуючи проблеми національної (колективної) соціокультурної ідентичності як умову соціальної єдності; ініціюючи розробку теоретичних моделей та практик, заснованих на принципах толерантності; визначаючи критерії конструктивного міжкультурного та межконфесійного діалогу; осмислюючи позитивний досвід подолання соціальної та культурної нерівності, практик зменшення тиску цінностей економікоцентризму як шляху до досягнення балансу між особистими та суспільними інтересами, заснованого на цінностях культуроцентризму, справедливості й партнерства; формуючи соціальне середовище взаємодопомоги; включаючи практики

волонтерства, благодійності в культуру повсякденності як такі, що відповідають принципам громадянського суспільства та сприяють становленню України як соціальної держави.

Дійсно, явище глобалізаційного детермінізму як особливої форми політичного тиску, реакції на унікальні для всієї історії людства масштаби інтеграції та пов'язані із ними переміщення людей, впровадження елементів міжнародного права, норм поведінки та стилю відповідають сучасній реальності. Однак слід розуміти, що в умовах глобалізації без вироблення принципів визнання багатоманітності місцевих культур, релігій, самоцінності кожної з них, неможливо підтримувати стан динамічної рівноваги як умови виживання людської цивілізації. Сучасне тлумачення ідей плюралізму дозволяє розвиватися культурному різноманіттю та діалогу культур і цивілізацій, а також використовувати у взаємовідносинах культур і народів ідею солідарності, подолання неузгодженості суспільного буття.

#### **Література:**

1. *Кнабе Г. С.* Жажда тождества: культурно антропологическая идентификация. Вчера. Сегодня. Завтра / Г. С. Кнабею. – М., 2003. – С. 5.
2. *Мерло-Понти М.* Феноменология восприятия / М. Мерло-Понти ; пер. с фр. под ред. И. С. Вдовиной, С.П. Фокина. – СПб., 1999. – С. 567.
3. A Globalizing World? Culture, Economics, Politics / Ed. by D. Held. – L., N.Y., 2004. – P. 48–80.
4. Cultural theory: The Key Concepts / Ed. by A. Edgar and P. Sedgwick. – L., N.Y., 2003. – P. 187.
5. *Gray J.* False Dawn: The Delusions of Global Capitalism / J. Gray. – L., 1998. – P. 68.

*Надійшла до редколегії 26.11.2015 р.*

**УДК 35.071.1:35.077**

***С. Н. Ганущин,***

*аспірант кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, м. Львів*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ АУТ-ТЕХНОЛОГІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Розглянуто сучасні аут-технології в системі управління загалом, здійснено теоретико-методологічний аналіз аутсорсингу, аутстафінгу, інсорсингу, ауттаскінгу й аутплейсменту та обґрунтовано можливості їх застосування у сфері державного управління, зокрема щодо реалізації пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».*

**Ключові слова:** аут-технології, аутсорсинг, аутстафінг, інсорсинг, ауттаскінг, аутплейсмент, державне управління.

*S. N. Ganushchyn,*

*the postgraduate student of the Department of Management  
of organizations, LRIPA NAPA, Lviv*

## **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF OUT-TECHNOLOGIES IMPLEMENTATION IN THE PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The modern out-technologies in administration system were researched. Theoretical and methodological analysis of outsourcing, outstaffing, insourcing, outtasking and outplacement was performed. The possibility of their use in public administration were proven out, especially to implement the priorities of Sustainable Development Strategy «Ukraine-2020».*

**Key words:** out-technologies, outsourcing, outstaffing, insourcing, outtasking, outplacement, public administration.

Упровадження в Україні європейських стандартів життя та її вихід на провідні позиції у світі, визначені метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», значною мірою залежить від застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, формування сталих ефективних комунікацій. Вони відіграють важливу роль у реформуванні державного управління, скерованого на створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [1].

Серед першочергових пріоритетів реалізації Стратегії є «Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі», яка має на меті формування довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцнення її національної безпеки та відновлення територіальної цілісності, й фокусується на забезпеченні: підсилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій; синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування України у світі; збільшення та оптимізації присутності України на міжнародних заходах та майданчиках; присутності в міжнародному академічному, культурному та громадському середовищі; комунікації щодо успіху реформ та перетворень, що здійснюються в Україні; формування та просування бренд-меседжів про Україну (Україна – країна свободи і гідності; Україна – країна, що реформується, незважаючи на виклики; Україна – хаб для інвестицій; Україна – країна високих технологій та інновацій; Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями); регулярного відкритого діалогу зі спільнотою світових лідерів думки, експертів та медіа, які висвітлюють або коментують українську тематику; формування сталих ефективних комунікацій з українською діаспорою та використання її потенціалу [1].

Зважаючи на те, що такі аут-технології, як аутсорсинг, аутстафінг, інсорсинг, ауттаскінг та аутплейсмент активно використовують в передовій практиці менеджменту, актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю

теоретико-методологічного аналізу цих інструментів в управлінні та обґрунтування необхідності їх застосування у сфері державного управління, зокрема щодо реалізації пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Це визначено метою статті.

Науковий дискурс аут-технологій не позбавлений уваги дослідників, але особливістю є те, що кожна з цих технологій досліджується окремо від інших і різними дослідниками. Так, процеси змісту та видів аутсорсингу досліджували С. Календжан, Г. Марінко, Д. Михайлова, С. Єфімова, Т. Пешкова, Н. Коник, С. Ритик, Е. Спарроу та ін. Наприклад, М. Михайлов під аутсорсингом розуміє передачу традиційних й органічно властивих суб'єктам права функцій виконавцям назовні [2], Є. Румянцева – спосіб оптимізації підприємства шляхом передачі непрофільних функцій зовнішнім спеціалізованим компаніям [3], а К. Хомутінікова визначила аутсорсинг в управлінні проектами як передачу непрофільних функцій щодо управління проектами компанії третій особі, що спеціалізується в галузі проектного управління [4].

Американські дослідники аут-технологій Д. Браун і С. Вілсон розглядають аутсорсинг як інструмент по управлінню змінами, викликами та можливостями шляхом отримання певної послуги від джерела ззовні [5] і поділяють його на три види:

1. Тактичний аутсорсинг використовують при необхідності швидкого досягнення поставленої цілі (наприклад, прибирання приміщень компанії).

2. Стратегічний аутсорсинг використовують при довгостроковій перспективі вирішення певних питань компанії (наприклад, звільнення високваліфікованих фахівців від рутинних завдань, забезпечуючи тим самим час на креативні ідеї та рішення поставлених проблем).

3. Трансформаційний аутсорсинг потребує суттєвих інновацій в організації роботи компанії, що в майбутньому гарантує збільшення прибутку (найскладніший вид аутсорсингу, переважно застосовують при повному перезавантаженні процесів управління компанії [5]).

Дж. Хейвуд визначав аутсорсинг як переведення внутрішнього підрозділу чи підрозділів підприємства та всіх пов'язаних з ними активів в організацію постачальника, що запропонує надавати послугу протягом певного часу за обумовленою ціною [6].

Вивчаючи аутсорсинг у банківській системі українські науковці Б.Усач й О. Мельниченко вважають його певною стратегією управління підприємством, яка передбачає реструктуризацію як внутрішніх корпоративних процесів, так і зовнішньої діяльності компанії. Завдяки аутсорсингу компанія отримує доступ до використання нових технологій, специфічних знань та навиків, а також високопрофесійного досвіду у вирішенні аналогічних завдань офіційно ззовні [7].

Ф. Павелка, досліджуючи аутсорсинг в банківській системі Чехії виокремив четвертий його вид – глобально інтегрований аутсорсинг підприємства, що виникає внаслідок стрімкого переходу функціонування банківської системи на засади стратегічного та трансформаційного аутсорсингу [8, с. 76]. Окрім того, він вважає інсорсинг способом оптимізації внутрішнього аутсорсингу, основним мотивом для якого є отримання синергетичного ефекту за допомогою процедури

об'єднання в системі використання мульти-брендингу, інформаційних систем, багатоканальних способів розподілу, централізації та концентрації оперативної діяльності [8, с. 77]. Синергетичний ефект інсорсингу полягає в передачі завдань реорганізації всередині групи, виконання для замовника таких послуг оперативного характеру, як сканування документів, ведення бухгалтерського обліку та розрахунку поточних виплат, адміністрування порядку денного, обробка виписок по рахунках, зберігання документів, забезпечення безпеки банківських терміналів та банкоматів тощо [8, с. 78].

Різницю між аутсорсингом та інсорсингом Г. Козорезова бачить у гнучкості розміру витрат при зміні обсягу виробництва послуг (аутсорсинг) та стабільності розміру витрат за допомогою наявних потужностей компанії. Обидва методи використовують з метою скорочення витрат за рахунок невикористаних потужностей, а інсорсинг переважно вибирають за умови наявності надлишкової продукції або конкурентної переваги у вигляді надсучасної технології, унікального ресурсу чи ефективного процесу, тому у процесі його застосування властива сезонність [9].

Як «високі технології менеджменту» охарактеризували аутсорсинг та аутстафінг Б. Анікіна та Н. Рудая [10], а автори «Современного экономического словаря» Б. Райзберг, Л. Лозовський та Є. Стародубцева визначення аутстафінгу подають таким чином: «Це технологія менеджменту, яка заснована на кооперації управлінських процесів шляхом залучення зовнішніх організацій і персоналу управління зі сторони, передачі їм ряду функцій управління» [11].

Проблему застосування аутсорсингу в державному управлінні актуалізували у своїх працях Т. Браун, Т. Хілі, А. Какабадзе, Н. Какабадзе, Д. Ліндер, Д. О'Луї, М. Потоскі, П. Селденштат, Д. Ван Слайк, А. Літвак, А. Шестоперов, О. Шестоперов, Л. Васіленко, Л. Демідова, А. Філатова та ін. Окрім того, дана проблематика впродовж тривалого часу є предметом дослідження міжнародної консалтингової компанії «Accenture» та експертів Вищої школи економіки й автономної некомерційної організації «Національний інститут системних досліджень проблем підприємства».

У дослідження питання аутстафінгу вагомий внесок зробили українські науковці, зокрема В. Белікова, Є. Благодарної, А. Соколової, Є. Дерев'янка, Т. Лагоди, О. Коняєва, Л. Тетянич. Дослідження даної аут-технології в контексті трансформації бізнесу та побудові ефективної компанії здійснено А. Парабеллумом, порівняльний аналіз ефективності застосування аутсорсингу та інсорсингу в бізнесі провели Р. Долженко, Г. Маркєєва, Г. Шульц, а В. Іонов – на прикладі комерційного банку.

Теоретичні аспекти аутплейсменту були предметом дослідження таких науковців, як Л. Балабанова, О. Сардак, Н. Грицак, А. Семенюк, А. Кібанова, Ф. Хміль та ін. Однак дана проблематика залишається актуальною та недостатньо вивченою в царині моделі адаптації специфічних інструментів аут-технологій до кадрової специфіки в системі державного управління.

Аналізуючи наявні публікації за темою даного наукового дослідження, можна стверджувати про недостатній рівень наукового опрацювання загалом. Особливо бракує інформації в наукових публікаціях про аут-технології в контексті шляхів їх

використання в державному управлінні. Перш, ніж пропонувати можливості адаптації принципів аут-технологій до існуючих принципів державного управління в Україні, слід ретельно уточнити понятійно-категоріальний апарат найбільш поширених аут-технологій, а саме: аутсорсингу, інсорсингу, ауттаскінгу, аутстафінгу та аутплейсменту.

Адаптація методів аут-технологій до використання у сфері державного управління передбачає окреслення сутності та змісту цих технологій, уточнення основних понять і їх кореляційних залежностей. У перекладі з англійської мови «out» – «назовні», «зовні», «із». Тобто, аут-технології є тим інструментом ефективного менеджменту, наявними засобами яких ми можемо оптимізувати виробничі процеси всередині компанії шляхом винесення чи виведення «за межі» певних функцій чи ресурсів, в тому числі і людських. Найбільш поширеними видами аут-технологій є: аутсорсинг, аутстафінг, ауттаскінг, аутплейсмент та інсорсинг.

Найпоширенішим видом аут-технологій є аутсорсинг, що складається з англійських слів «outside resource using» і означає «використання зовнішніх джерел для отримання ресурсів, яких не вистарчає». Тобто, це передавання певних завдань зовнішнім виконавцям і засоби аутсорсингу є своєрідними комунікаціями між замовником і виконавцем певного замовлення. Автор наукової статті «Аутсорсинг: опыт теоретического описания» І. Котляров вважає, що доречніше розглядати аутсорсинг як використання зовнішніх ресурсів для виконання власних задач, а не як передачу процесів стороннім виконавцям і класифікує його за економічним критерієм (типу ресурсів, необхідних для виконання певних функцій) на такі види:

1. Аутсорсинг капіталу (замовлення на виконання певної продукції компанія-замовник розмішує під своєю торговельною маркою).
2. Аутсорсинг праці (залучення персоналу).
3. Аутсорсинг інформації ( передають збір та аналіз певної інформації. В окремих випадках доручають напрацювати певну схему дій, базуючись на отриманій інформації).
4. Аутсорсинг підприємницьких здібностей (замовник користується зовнішнім інтелектуальним ресурсом для забезпечення власної підприємницької діяльності. Сюди відносять франчайзинг і ліцензування).
5. Змішаний аутсорсинг (з метою виконання певного замовлення аутсорсер користується кількома видами ресурсів) [12].

У процесі своєї діяльності великі холдинги використовують такий різновид аутсорсингу, як інсорсинг (виконавцем є дочірня чи афілійована компанія – одна з двох компаній, яка є дочірнім підприємством третьої та володіє пакетом акцій, меншим від контрольного) [13]. Тобто, ресурси для виконання завдання знаходять всередині компанії.

Наступний різновид аутсорсингу – ауттаскінг передбачає часткову передачу окремих завдань за межі компанії. Ауттаскінг (англ. «out» – «зовнішній» і «task» – «задача», «завдання») – передача стороннім організаціям відповідальності за виконання ряду задач, управління визначеною технологією, надавання конкретної послуги. Відмінність від аутсорсингу полягає у менших масштабах, розподілом



доручень між невеликими фірмами [14]. Замовник делегує виконавцю частину певного проекту і визначає терміни виконання. Перевага ауттаскінгу полягає у відносній дешевизні послуги, короткому терміні виконання і простоті контролю за процесом виконання.

Особливим видом взаємовідносин між організацією і працівником є аутстафінг. У перекладі з англійської («out» – «вивід», «staffing» – «штат») дослівно означає «виведення за штат». Шляхом переведення працівника із штату компанії-замовника в штат компанії-провайдера регулюється кількість працюючих в даній компанії, офіційно не зменшуючи загальну чисельність штату. Такі працівники залишаються працювати на своєму робочому місці і виконувати ті ж самі функціональні обов'язки, що і раніше. Відмінність полягає в тому, що всю юридичну відповідальність за них бере на себе компанія-провайдер. Компанія-провайдер забезпечує також ведення кадрового діловодства та бухгалтерського обліку, що передбачає прийом і звільнення з роботи, виплату заробітної плати, планові відрахування у соціальні фонди, оформлення щорічної відпустки, відряджень, лікарняних листів, вирішення трудових спорів, забезпечення соціальним та медичним страхуванням за домовленістю. Вперше процедура аутстафінгу виникла у кінці 1960-х років у Сполучених Штатах Америки, коли набула поширення практика позики працівників. Від тоді кількість надавачів послуг аутстафінгу щорічно зростає, що свідчить про ефективність такої аут-технології, адже за її допомогою компанія отримує змогу зосереджуватись на стратегічних питаннях розвитку та ведення бізнесу без розпорошення власного ресурсу на вирішення супутніх проблем. На сьогодні в США механізми реалізації надання послуг аутстафінгу, на відміну від України, є законодавчо врегульованими.

Ще однією поширеною аут-технологією в частині кадрової політики є аутплейсмент ( з англ. «out» – «за» і «place» – «місце»), що застосовується у розвинутих країнах з метою підтримки працівників, яких планують звільнити із займаної посади. Таку підтримку здійснюють спеціально підготованими спеціалістами, зі знаннями діючого цивільно-правового законодавства психології, конфліктології та володінням постійно оновленої бази даних вакантних місць та кон'юктуру ринку праці загалом. Метою діяльності спеціалістів із аутплейсменту є зробити невідворотній процес звільнення чи переведення працівника менш стресовим, згладити всі «гострі кути», що можуть виникнути в процесі звільнення працівників. Тобто, за власний рахунок компанія реально надає підтримку таким особам шляхом психологічного супроводу впродовж визначеного періоду, сприяння у пошуку нового місця праці через професійні агентства з працевлаштування, проведення тренінгів із розвитку навичок ефективної комунікації, вміння самопрезентації, підвищення кваліфікації, складання резюме. Окремі компанії дають право такому працівнику на скорочений робочий день з метою пошуку нового місця праці чи навчання для отримання нової професії. Ф. Хміль визначає такі типові складові аутплейсменту:

- цілі програми і засади співпраці учасників програми;
- система контактів;
- аналіз ринку праці;
- аналіз потенціалу працівників та їх очікувань щодо праці;

- центр консультацій;
  - загальне навчання; спеціалізоване навчання; моніторинг ефектів програми [15].
- Прикладами успішного застосування аут-технологій в Україні є такі компанії :
- МТС – лідер та найбільший оператор мобільного зв'язку в східній та Центральній Європі. Усі оператори компанії, велика кількість виконавців та окремі працівники нижчого рівня управління працюють на підприємстві на основі договорів аутсорсингу та аутстафінгу;
  - Альфа-банк – лідер фінансово-кредитного ринку України наймає за договором аутстафінгу більше сотні ІТ-співробітників, які забезпечують безперебійне обслуговування 51 тис. клієнтів і 2,9 млн роздрібних споживачів. Ці працівники оформлені в компанії *Ventra Employment*;
  - Cisco Україна – використовує фахівців по договору аутстафінгу з ІТ, маркетингових, аудиторів, бухгалтерів, промоторів, продавців тощо;
  - Samsung Україна, використовує спеціалістів по договору аутстафінгу з просування товарів, дилерів, бухгалтерів, промоторів, продавців тощо;
  - Ренессанс Капітал використовує страхових агентів та менеджерів нижчого рівня управління по договору аутстафінгу;
  - Philips використовує марчендайзерів за договором аутстафінгу;
  - Procter & Gamble наймає працівників складу за договором аутстафінгу;
  - Київстар – наймає працівників в Call-центри та менеджерів нижчого рівня управління.

Загалом, згідно зі статистикою компаній провайдерів послуг з аутстафінгу, 46 % замовлень припадає на адміністративний персонал, 24 % – на фінансистів середнього рівня, 14 % – на ІТ-спеціалістів, 10 % – на топ-менеджерів, 6 % – на робітничі спеціальності [16].

Гострота проблеми реформування державного управління є особливо характерною для сьогодення. Центральною ідеєю реформи є перехід від принципу тривалого бюрократизму та дублюючих функцій в органах влади до принципу якісного надання адміністративних послуг громадянам України. Найбільшою помилкою в процесі реформування будь-якого органу влади є те, що ініціатором, виконавцем і контролером окремо взятої реформи в окремо взятому структурному підрозділі системи державного управління є той самий структурний підрозділ. Саме тут і криється ядро стабільної неефективності запроваджуваних реформ в Україні. В контексті даної проблеми доцільно застосовувати аут-технології, широкий спектр характеристик яких здатен покрити всі проблемні питання в процесі системного реформування державного управління

Окремі експерти вважають, що задекларовані в «Стратегії сталого розвитку України – 2020» 62 реформи та програми розвитку держави, які планується здійснити за 5 років, можуть не лише переобтяжити вітчизняне державне управління та, зрештою, зробити його низькоефективним, а й стримати економічний розвиток України [17]. Історія виникнення і розвитку аут-технологій підтверджує ефективність їх використання саме у період реформ з метою мінімізувати навантаження на органи державної влади. Це підтверджує аналіз зарубіжного досвіду, який вказує на безпосередній зв'язок розвитку інструментів аут-технологій з реформуванням державного управління у процесі трансформації в публічне адміністрування. Адже,

аут-технології є тим інструментом, що забезпечить перехід державного управління до ключових принципів публічного адміністрування, а саме: децентралізація управління; впровадження ринкових механізмів в державному управлінні; підвищення рівня вимог до ефективності та результативності діяльності органів державної влади; прозорість процесів державного управління.

#### **Література:**

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. Схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Михайлов Д. М. Аутсорсинг. Новая система организации бизнеса : учеб. пособие / Д. М. Михайлов. – М. : КНОРУС, 2006. – С. 12.
3. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2006. – С. 31-32.
4. Хомутильников К. С. Ключевые преимущества внешнего проектного офиса в развитии организационного управления проектами / К. С. Хомутильников // Управление проектами. – 2006. – № 1. – С. 18–29.
5. Brown Douglas. The black book of the outsourcing, how to manage the changes, challenges and opportunities / Brown Douglas, Wilson Scott. – Willy, USA 2008. – P. 18.
6. Хейвуд Дж. Брайан. Аутсорсинг: в поисках конкурентных преимуществ / Хейвуд Дж. Брайан ; пер. с англ. – М. : Изд. дом «Вильямс», 2004. – 176 с.
7. Усач Б. Ф. Аналіз кадрового забезпечення фінансово-кредитних установ: монографія / Б. Ф. Усач, О. В. Мельниченко. – К. : УБС НБУ, 2009. – С. 92
8. Pavelka F. Outsourcing – A Tool for Increasing the Competitiveness of Czech Banks / F. Pavelka // Studies of Socio-Economics and Humanities. – 2011. – № 2. – P. 68–80.
9. Козорезова Г. Инсорсинг или аутсорсинг? Критерии выбора [Электронный ресурс] / Г. Козорезова. – Режим доступа : <http://www.outsourcing.ru/content/rus/308/3087-article.asp>
10. Аникин Б. А. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента : учеб. пособие / Б. А. Аникин, И. Л. Рудая. – М. : ИНФРА-М, 2006. – С. 71.
11. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь [Электронный ресурс] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2011. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_67315/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_67315/).
12. Котляров И. Д. Аутсорсинг: опыт теоретического описания [Электронный ресурс] / И. Котляров. – Режим доступа : <http://economics.open-mechanics.com/articles/190.pdf>.
13. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1. / Редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Вид. центр «Академія», 2000. – С. 25.
14. Райзберг Б. А. Современный социэкономический словарь / Б. А. Райзберг. – М., 2012. – С. 37.
15. Хміль Ф. Управління персоналом : підруч. для студ. ВНЗ. / Ф. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – С. 378.
16. Якимів А. І. Особливості використання аутстафінгу для забезпечення стабільного розвитку організацій [Електронний ресурс] / А. І. Якимів // Науковий вісник : зб. наук.-техн. праць. – Львів : НЛТУ України, вип. 22.14. – 2012. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvnltu\\_2012\\_22.14\\_69.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvnltu_2012_22.14_69.pdf).
17. Куйбіда В. Профанація або «Про Стратегію сталого розвитку Україна – 2020» [Електронний ресурс] / В. Куйбіда – LB. ua, вип. від 03.04.2015. – Режим доступу : <http://blogs.lb.ua/>

*Надійшла до редколегії 15.10.2015 р.*

**УДК 37.014.24:378 (477)**

**П. І. Алієва,**

*методист сектора міжнародних зв'язків та підготовки іноземних громадян  
Національного університету цивільного захисту України, Харків*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ АКТИВНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

*Проаналізовано організаційно-інформаційне забезпечення та механізми державного управління інноваційною активністю вищих навчальних закладів України.*

**Ключові слова:** інформаційне забезпечення, інноваційна активність, механізми управління, бюджетне фінансування.

**P. I. Alieva,**

*methodist of the international relations department and training  
of foreign citizens, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ORGANIZATIONAL AND INFORMATION SUPPORT AND MANAGEMENT MECHANISM INNOVATION ACTIVITY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

*In the article analysed the organizational and information support of the state and mechanisms of management of innovative activity of higher educational institutions of Ukraine*

**Key words:** information support, innovative activity, mechanisms of management, budgetary financing.

В умовах глобальних змін в Україні та світі взагалі вирішення багатьох питань виходу на більш високий рівень соціального розвитку залежать від наявності грамотних кадрів, від сформованої системи підготовки висококваліфікованих фахівців, від мобільності студентів і викладачів ВНЗ, відкритості програм підготовки та міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів. Перелічені показники університетської системи, які в значній мірі визначають не тільки потік бажаючих вступити до певних вищих навчальних закладів, але і надовгі роки вже після закінчення закладають основи кваліфікаційної структури населення.

Отже, можна зазначити, що вищі навчальні заклади є центрами культури, які зумовлюють майбутнє соціокультурного розвитку як великих міст, так і цілих регіонів нашої країни. Формування і зміцнення в суспільній свідомості інноваційної активності вищих навчальних закладів має важливе соціально-економічне значення для країни, що дозволяє йому зайняти лідируючі позиції в освітньому просторі. Але часом інформація про новачі в освіті, досягненнях у вищій школі просто не доходить до тих, хто потребує в освітніх послугах.

Аналізу останніх досліджень у сфері інформаційного забезпечення та механізмів управління інноваційною активністю ВНЗ присвячено праці А. Абрамешина, А. Алімова, А. Анчішина, Е. Аткінсона, Г. Беккера, Й. Бескида, В. Боброва, М. Гуревичева, Г. Доброва, Е. Кона, Б. Маліцького, О. Молчанової,

Л. Романкової, М. Солодкова, Р. Солоу, Дж. Стігліця, В. Тонкаля, Д. Черваньова, Т. Шульца, Л. Якобсона та ін.

Метою статті є дослідження та аналіз форм, методів і механізмів стимулювання інноваційної діяльності та активності вищих навчальних закладів у сучасних соціально-економічних умовах розвитку суспільства України.

У науковій літературі багато теоретико-методологічних проблем і практичних питань, пов'язаних з організацією забезпечення та удосконалення механізмів управління інноваційною активністю ВНЗ, визначенням їх ефективності та зв'язку з інноваційними процесами, залишаються нерозв'язаними.

Ефективність організаційно-інформаційного забезпечення та механізмів управління інноваційними процесами ВНЗ реалізується з більш високими показниками у разі їх підтримки з боку держави. Для України інститут освіти грав і відіграє значну роль. Саме ефективні механізми управління і значна державна підтримка інноваційної активності ВНЗ, активність у міжнародному співробітництві в освіті повинні забезпечити вихід України з системної кризи, в якій вона опинилася в кінці ХХ ст. Складні проблеми, з якими на початку ХХІ ст. зіткнулося людство, особливо викликані стрімким розвитком науково-технічного прогресу, призвели до усвідомлення ролі вищої освіти і наукових досліджень у розвитку національних спільнот. На сучасному етапі суспільного розвитку система української вищої освіти стає одним з найбільш важливих і динамічних елементів соціальної інфраструктури, потужним прискорювачем суспільного розвитку і перетворень в економіці та державній сфері. Майбутнє України, її економічний добробут і національна безпека визначаються рівнем освіченості нації.

Вирішення національних освітніх проблем вимагає формування нової стратегії державного управління вищою школою, визначення цілей і пріоритетів її розвитку, комплексного прогнозування перетворень системи вищої освіти виходячи з цілей і пріоритетів розвитку країни. Загострення глобальних проблем, вирішення яких неможливе без виходу за національні рамки і державні кордони, обумовлює важливість вивчення світового досвіду в різних сферах суспільного життя і областях наукового знання, особливо в системі вищої освіти [8].

У даний час актуалізується проблема системного й об'єктивного вивчення міжнародного досвіду функціонування та реформування національних освітніх систем, головним чином у високорозвинених країнах. Один з ключових факторів, що визначають необхідність активної участі України в міжнародному співробітництві у сфері вищої освіти, є виняткова роль останнього в економічному розвитку країни, забезпечення її безпечності та поліпшенні геополітичного положення в сучасному світі [1].

Державна політика та механізми управління з боку держави у сфері вищої освіти в Україні спрямовані на реформування освітньої галузі на національних традиціях з урахуванням світових освітніх тенденцій та економічних можливостей держави з метою забезпечення всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розквіту її таланту, підвищення її освітнього рівня, забезпечення народного гос- подарства кваліфікованими фахівцями [3, с. 29].

Провідну роль у реалізації державної політики у сфері освіти, її інноваційної активності, інформаційного забезпечення відіграють механізми державного управління, тому їх аналіз є дуже актуальним.

Практично всі вищі заклади освіти у світі є автономними. Управління ВНЗ має свої складові у кожній країні. Це взаємодія і співробітництво між усіма структурами підрозділів вищої школи – вищою ланкою вищих навчальних закладів, викладачами, студентами та слухачами. У комплексі механізмів державного регулювання системи освіти бюджетне фінансування виступає найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так і на окремі освітні заклади, їх організаційно-інформаційне забезпечення та інноваційну активність вищих навчальних закладів. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність всієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [2, с. 143].

Державна підтримка вітчизняної системи освіти її інноваційної активності останнім часом, все активніше поєднується з ринковим підходом до її організації і розвитку. При цьому вищий навчальний заклад має тісно взаємодіяти з усіма елементами ринкової інфраструктури. Це дозволяє здійснити інноваційна активність, яке за своєю суттю є системоутворюючим, інтегруючим освітні процеси і науковий пошук. Інноваційна активність вищих навчальних закладів передбачає не тільки використання в навчальному процесі нових наукових знань, але воно включає сам процес творчого пошуку нових знань в якості компонента освітнього процесу.

При цьому провідна роль у розвитку інноваційної діяльності вищих навчальних закладів повинна відводитися державі та державним органам управління. Держава має не лише стимулювати інноваційну активність вищих навчальних закладів, а й створювати умови для інноваційного розвитку, забезпечуючи єдність освітнього простору і загальнодоступність освіти, регулювання рівня зайнятості працездатного населення, контроль якості освітніх послуг через ліцензування й атестацію, всебічну підтримку освітніх послуг у рамках освітніх стандартів (включаючи фінансування і інформативне забезпечення). Відставання темпів здійснення організаційно-управлінських інновацій у порівнянні з іншими видами інновацій виражається в тому, що у більшості українських ВНЗ здійснення інноваційної активності відбувається в умовах старих управлінських структур і методів, що негативно впливає як на ефективність інноваційної діяльності, так і на загальну ефективність діяльності організації [4; 6].

Подолання даної тенденції можливо виключно за рахунок стимулювання інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та значної підтримки з боку держави. Успішність стимулювання визначається багатьма факторами, важливе місце серед яких займають наявність інформації про інноваційний управлінський досвід, володіння сучасними технологіями управління, наявність команди підготовлених і зацікавлених менеджерів освіти, а також можливість спертися на професійну консалтингову підтримку з боку законодавчих структур.

Для підняття на більш високий рівень організаційно-інформаційного забезпечення вищих навчальних закладів потрібно розробити програми розвитку регіональних систем щодо інноваційної активності у сфері освіти з метою підтримки вищих навчальних закладів регіональною владою.

Науковцями, які присвятили свої дослідження проблемі організаційно-інформаційного забезпечення та механізмам управління інноваційною активністю ВНЗ, було запропоновано багато підходів щодо підтримки їх інноваційної активності та освіти України взагалі. Отже, було запропоновано створити єдині регіональні міжвузівські центри сприяння зайнятості випускників (формування регіональних банків даних про потреби у кваліфікованих спеціалістах і робочих місцях; допомога у працевлаштуванні випускників; взаємодія зі світовими структурами зайнятості випускників тощо). Було визначено необхідність законодавчо змінити ситуацію, за яких доцільно вводити плату за навчання (наприклад, у разі отримання другої вищої освіти). Запропоновано реформувати статистичну звітність вищої школи у зв'язку з формуванням значного кола джерел її фінансування та необхідності готувати менеджерів вищої освіти, обізнаних з фінансово-економічною діяльністю. Вивчати досвід провідних університетів світу у сфері фінансово-економічного управління, міжнародного співробітництва, які за останні роки досягли найбільших позитивних змін у своїй діяльності [7].

Було доведено, що саме механізм реалізації фінансово-економічної діяльності у сфері вищої освіти найбільше потребує вдосконалення. Механізм реалізації державної політики щодо міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти також було ретельно досліджено науковцями, які доходять висновків, що з перших років незалежності України міжнародна співпраця вищих навчальних закладів нашої держави мала інтенсивний характер. Управління міжнародною діяльністю та інноваційною активністю вищих навчальних закладів, на думку авторів, здійснюється за галузево-територіальним принципом: центральний рівень управління – на рівні Міністерства освіти і науки України, регіональний рівень – обласних відділів освіти і науки, муніципальний – міських відділів освіти, і нарешті, відділи з міжнародних зв'язків вищих навчальних закладів [5].

Наголошено на неефективність взаємодії між ланками такого управлінського ряду, який сьогодні потребує значного вдосконалення, а саме:

- доцільніше використовувати вже накопичений досвід міжнародної діяльності провідних світових закладів вищої освіти як у сфері підготовки іноземних фахівців, так і у реалізації спільних міжнародних освітніх програм на базі українських вищих навчальних закладів;

- активізувати участь у контактах між закладами на регіональному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності міжнародної академічної мобільності на основі поширення накопиченого досвіду вищих навчальних закладів регіону;

- сприяти розповсюдженню позитивного досвіду українських вищих навчальних закладів необхідно для порівняльних аналізів якості міжнародної співпраці на національному і міжнародному рівні;

- регулярно висвітлювати міжнародну діяльність вищих навчальних закладів у національних і закордонних спеціалізованих виданнях для потенційних споживачів та закордонних партнерів;

- вимагати наявності професійної підготовки співробітників міжнародної служби, їхньої регулярної перепідготовки [7, с. 126-127].

Бажано б було вживати більш новітні механізми державного управління вищою освітою та її інноваційної активності з метою підняття рівня вищої освіти

---

на більш високу ланку. Таким механізмом управління можна розглядати механізм освітньої інновації, який спрямований на використання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій у освітній сфері. Під впливом сучасних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів в Україні формуються економічні інновації у сфері освіти, а саме: нові механізми державного фінансування освіти; диверсифікація джерел фінансування освіти; нові механізми фінансування освіти підприємствами; пільгове стимулювання інвестицій у сферу освіти; нові механізми оплати праці робітників освіти; механізми економії від масштабу освітньої діяльності [7].

Усі перелічені механізми потребують розробки, реалізації та контролю з боку централізованого державного органу управління у сфері освіти, яким є в нашій державі Міністерство освіти і науки України. Саме від його ефективного управління залежатиме результат розвитку всієї освітньої й наукової діяльності, інноваційної активності вищих навчальних закладів та престижності провідних національних закладів вищої школи. Таким чином, в Україні сформувалася низка механізмів державного управління інноваційної активності щодо організаційно-інформаційного забезпечення вищих навчальних закладів, які уже працюють у ринкових умовах, але не завжди ефективно, тому потребують удосконалення [8].

Використання ефективних механізмів управління інноваційною активністю у сфері вищої освіти, історичного досвіду, накопиченого українськими ВНЗ, являє безперечний інтерес з політичної, економічної, наукової та історичної точок зору. Вивчення даної теми дуже важливо для теорії і практики в світовому, загальноукраїнському і в регіональному масштабі. Переосмислення практики діяльності у сфері інноваційної активності та значного організаційно-інформаційного забезпечення, аналіз напрацьованих механізмів, наявних здобутків, труднощів і недоліків у процесі навчання іноземних спеціалістів повинен дати цінний матеріал для пошуку найбільш ефективної системи вищої освіти в сучасних умовах. Лише це може належною мірою забезпечити ефективне відстоювання національних інтересів України, проведення політики в різних регіонах світу.

Система вищої освіти та вибір механізмів управління її інноваційної активності є однією з найважливіших сфер розвитку суспільства, оскільки забезпечує всі галузі господарського комплексу і найважливіші напрями державної, політичної та наукової діяльності кваліфікованими фахівцями. Науково-технічний прогрес в даний час розвивається швидкими темпами, що потребує підготовки великої кількості кадрів, здатних на належному рівні забезпечувати роботу виробництва і вирішувати наукові проблеми. Це завдання стоїть в першу чергу перед державою.

Головну роль в інноваційній активності ВНЗ відіграє підтримка з боку держиви та інноваційна інфраструктура, яка являє собою організаційну, матеріальну, інформаційну, фінансову і кредитну базу для створення умов, що сприяють ефективному розподілу коштів та надання послуг для розвитку інноваційної активності вищих навчальних закладів. Розвиток інноваційної активності, а отже, й інноваційної інфраструктури вищих навчальних закладів України, залежить у першу чергу від ходу економічних перетворень, закріплення в



країні стійких параметрів макроекономічного розвитку на тривалу перспективу. Чинниками, що безпосередньо визначають характер інноваційної діяльності, крім розвиненої інноваційної інфраструктури, є створення сприятливого середовища для виведення на ринки інноваційного продукту [3].

Важливість розвитку системи вищої освіти, використання певних механізмів управління щодо організаційно-інформаційного забезпечення та інноваційної активності ВНЗ України, їх вивчення та аналіз є актуальним завданням сьогодення, оскільки до якості підготовки фахівців з вищою освітою висуваються все більш високі вимоги. У зв'язку з цим дуже велике значення в сучасному світі набуває міжнародний обмін студентами, підготовка фахівців для зарубіжних країн, міжнародне наукове співробітництво у сфері вищої освіти.

Підтримка поточної діяльності і стимулювання інноваційної активності ВНЗ з боку держави в умовах інноваційного розвитку економіки є однією з найважливіших соціально-економічних проблем, вирішення якої вимагає науково-обґрунтованих і перевічених практикою підходів і рішень. Це пов'язано з провідною роллю вищого навчального закладу у становленні та розвитку національної інноваційної системи та інноваційної інфраструктури.

#### **Література:**

1. *Базилевич А. И.* Инновационный менеджмент : [учебник] / А. И. Базилевич, Л. Я. Аврашков, Л. В. Бобков. – [2-е изд. перераб. и доп.]. – М. : Вузовский учебник, 2008. – 464 с.
2. *Балыхин Г. А.* Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 428 с.
3. *Євтушевський В.* Становлення і розвиток інновацій у вищій школі / В. Євтушевський, Л. Шаповалова // Вища освіта України. – 2006. – № 2. – С. 62–66.
4. *Журавський В. С.* Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 416 с.
5. *Йохна М. А.* Економіка і організація інноваційної діяльності : навч. посібн. / М. А. Йохна, В. В. Стадник. – К. : Академія, 2005. – 400 с.
6. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
7. *Сікорська І. М.* Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / І. М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 217 с.
8. *Поступна О. В.* Нормативно-правове забезпечення вищої освіти в Україні в контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / О. В. Поступна // Державне будівництво : електрон. вид. ХарПІ НАДУ. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

**УДК 336:338**

**О. В. Денисюк,**

*здобувач навчально-науково-виробничого центру*

*Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СФЕРИ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано механізми державного регулювання фінансової системи, яка є основою соціально-економічної політики будь-якої країни. Розглянуто напрями реалізації державою комплексних заходів з упорядкування, контролю, нагляду за ринком та запобігання зловживанням і порушенням у сфері фінансового ринку.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання, фінансова система, державний фінансовий контроль.

**O. V. Denisyuk,**

*researcher of educational-scientific-production center at National University*

*of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE BANKING SECTOR IN THE INTERESTS OF THE FINANCIAL SECURITY OF UKRAINE**

*The article analyzes the mechanisms of state regulation of the financial system, the fundamental purpose of social and economic policy of any country. Considered directions State considers implementation of comprehensive measures to streamline, control, market surveillance and prevention of abuse and violation of financial market.*

**Key words:** mechanisms of state regulation, financial system, the state financial control.

Державне регулювання ринку фінансових послуг, серед яких головою виступає банківська система, здійснювалося на всіх етапах його розвитку, причому, незважаючи на зміну пануючих економічних теорій, методи цього регулювання залишалися постійними. Зростання трансграничних переміщень капіталу, розширення асортименту фінансових послуг, збільшення інвестицій у глобальні громадські блага, бурхливе зростання транснаціональних фінансових компаній створили нові форми суспільно-державного партнерства.

Збільшення середнього віку населення, реформа пенсійних систем змінюють політичну економію публічних фінансів. Усе більше засобів витрачається на виробництво неринкових за своєю природою громадських благ. Соціальна політика держави все більшою мірою реалізується через систему фінансових банківських послуг. Громадські фінанси визначають шляхи і засоби постіндустріального розвитку, корінної модернізації економіки.

Істотний внесок у дослідження теоретичних питань і розробку окремих аспектів проблематики державного регулювання фінансової сфери економіки країни з позицій підвищення фінансової безпеки його діяльності зробили провідні вчені і практики [1; 2; 4; 5]

Мета статті полягає в аналізі механізмів державного регулювання банківської сфери в інтересах забезпечення фінансової безпеки України.

Державне регулювання ринку фінансових банківських послуг має істотні особливості. Головна з них полягає в тому, що суб'єкти, діючі на цьому ринку, на відміну від виробників інших послуг оперують в основному не власними ресурсами, а грошима, отриманими в довірче управління як пай, позика тощо. Тому управління ризиками на цьому ринку має значення не лише для виробника фінансових послуг, але й для макроекономіки, оскільки криза може викликати банкрутство не лише самого фінансового інституту, але й розвал усього ланцюжка економічних зв'язків і стосунків. Асиметрія інформації, характерна для сучасного ринку в цілому, особливо велика і небезпечна на ринку фінансових послуг, де споживач, тим більш рядовий, не може заздалегідь оцінити надійність і якість послуги, що йому надається.

Державне регулювання ринку фінансових послуг з метою забезпечення державної фінансової безпеки набуває особливого значення в умовах його інформатизації та глобалізації, збільшення асортименту фінансових послуг і різноманіття їх виробників. Це особливо важливо в українських умовах, де клієнтами цього ринку досі були в основному юридичні, а не фізичні особи.

Фінансова безпека є не лише державною проблемою, а виступає визначальною складовою сучасної глобальної економіки, що формується шляхом поглиблення і взаємодії транснаціоналізації та міжнародної регіональної економічної інтеграції. Глобалізація і транснаціоналізація визначають розвиток світової економіки на рубежі тисячоліть. Прикметними рисами сучасної глобальної економіки є:

- вільний рух капіталу і бурхливе зростання транскордонної мобільності фінансових потоків;
- наростання фінансових дисбалансів і значна волатильність світових фінансових ринків, які зумовлюють глобальну фінансову нестабільність;
- активізація конкуренції у фінансовому секторі та консолідація глобальної банківської галузі;
- інтеграція фінансових ринків у глобальну фінансову систему [1, с. 67].

На початку XXI ст. міжнародний рух капіталу (у формі кредитів, позик, операцій з цінними паперами, валютних операцій та ін.) в десятки разів перевищує міжнародний товарообіг і відіграє визначальну роль, перетворюючись на основну рушійну силу процесу глобалізації. Процеси лібералізації у фінансовій сфері та інтеграція фінансових ринків, що відбуваються нині у світовому господарстві, зумовлюють формування відносно цілісної економічної системи, яка фактично охоплює територію всієї планети і нав'язує свої правила гри державним господарствам, адже з розвитком глобалізації держава-нація втрачає здатність ефективно реалізувати свій суверенітет над валютою і фінансами. Найбільш вагомо глобалізацію відчувають фінансові ринки, які стали чи не найважливішим елементом світової економіки. Як «слабку ланку» української економіки фахівці найчастіше називають фінансову систему, особливо – банківську структуру. Її малопотужність, роздробленість не дозволяють проводити прогресивні зміни в організаційній структурі вітчизняного виробництва. Низька

---

конкурентоспроможність вітчизняної банківської системи особливо виявляється в сучасних умовах глобалізації світової фінансової системи.

Як було видно з попереднього аналізу, політика держави, що має на меті вдосконалення банківської системи, значною мірою орієнтована на концентрацію банківського капіталу. Ефективне регулювання ринку фінансових послуг повинно забезпечити реалізацію цілей державної політики з розбудови фінансового сектора економіки. Саме фінансовий ринок має стати, насамперед, каталізатором економічного зростання, одним із чинників забезпечення реалізації національних інтересів. Державне регулювання та нагляд за ринками фінансових послуг повинні сприяти перетворенню фінансового сектора на потужного фінансового посередника [2, с. 126].

Проте однією лише концентрацією не можна вирішувати всі ті проблеми, які накопичилися у минулі роки й особливо загострилися останнім часом. Серед них, зокрема, слід виділити:

- необхідність «транснаціоналізації» банківської діяльності, створення великих банківських конгломератів, здатних фінансувати великі проекти й надавати універсальні банківські послуги;
- вироблення чіткої державної позиції відносно іноземних банків;
- підтримка середніх і дрібних банків, що успішно працюють у своїх сегментах банківського ринку, регіональна диверсифікація української банківської системи і захист регіональних банків;
- створення конгломеративних фінансових систем, передусім у регіонах України, на основі злиття банківських і небанківських інститутів;
- спрощення ланковості державного нагляду за діяльністю об'єднаних інститутів.

На нашу думку, курс на концентрацію банківського капіталу не може мати безумовної переваги при вирішенні названих (та інших) проблем. Наприклад, державне регулювання, спрямоване на витискування (в тому числі стійких і високопрофесійних) банків, є недалекою політикою, що знижує рівень банківських послуг і конкурентоспроможність банківської системи в цілому.

Інша проблема – доля регіональних банків. Як правило, вони значно поступаються в масштабах кредитним установам основних фінансових центрів. У той же час регіональні банки виконують найважливішу роль, обслуговуючи місцеву промисловість, саме з ними пов'язуються плани і надії на підйом реального сектора [3, с. 97]. Багато хто з них є цілком професійними, претензій з боку наглядових органів до них немає, проте об'єктивні умови складаються так, що вони не в змозі швидко відреагувати на нові вимоги.

У зв'язку з цим, можливо, є сенс продовжити термін для активно діючих (свого роду «структуротворних» на регіональному рівні) банків за клопотанням територіальних установ Національного банку України. Адже за кожним з них (навіть невеликих за столичними мірками) у регіоні стоять підприємства й тисячі людей.

Слід сказати і про деякі українські особливості, які і надалі впливатимуть на систему банківського управління і нагляду. Зокрема, йдеться про те, яка модель фінансової системи буде закладена в основу подальших господарських перетворень.

На основі накопиченого досвіду можна припустити, що висока роль держави в економіці робить для України більш прийнятною модель фінансової системи з ключовою роллю банків, що має ходіння у деяких країнах-членах ЄС, і в першу чергу в Німеччині. Проте при цьому мають бути враховані специфічні умови України, в тому числі й ті, що сьогодні перешкоджають впровадженню німецької моделі фінансової системи.

По-перше, для обслуговування фінансових потоків багатьох підприємств вітчизняної промисловості задіяно «кишенькові» банки, які здійснюють фінансування підприємств за рахунок або їх власних коштів, або іноземних інвестицій [4, с. 7].

За відсутності банківських кредитних коштів у фінансуванні промисловості й інших галузей матеріального виробництва нормальною такою банківську систему вважати не можна, вона не вписується в загальні канони світової банківської системи.

Низка умов і передумов стримують наближення української банківської системи до загальносвітової, а саме: непрозорість права власності й фінансових потоків українських підприємств; низький рівень захисту кредитора; відсутність в українських банків достатньої капітальної бази для кредитування великих проєктів і т. ін.

По-друге, існують об'єктивні причини, з яких модель фінансової системи з ключовою роллю фондового ринку є непринятною в нинішніх умовах розвитку української економіки. Справа в тому, що система корпоративних фінансів залежить, головним чином, від внутрішніх засобів та акціонерного фінансування, фондовий ринок на неї практично не впливає та і рівень прибутків населення і підприємств є дуже низьким.

Крім того, в умовах незахищеності прав дрібних акціонерів і неефективного управління підприємствами інтерес для інвесторів представляють лише контрольні пакети акцій підприємств, що ускладнює (практично робить неможливим) залучення капіталу через ринок акціонерного капіталу (з урахуванням того, що інвестори бажають зберегти контроль над підприємством).

Залучення капіталу через ринок цінних паперів, у тому числі й через ринок акціонерного капіталу і ринок облігаційних позик, можливо буде забезпечувати тільки у разі «прозорості» компаній. Прозорий же характер діяльності компаній несумісний з моделлю корпоративного управління, яка характерна для української економіки [5, с. 113].

Перспективи розвитку активного ринку корпоративного контролю в українській банківській сфері залежать від можливостей розвитку ринку традиційних (у першу чергу кредитово-депозитних) банківських послуг, зростання конкуренції, підвищення інвестиційної привабливості банків, зниження ризиків кредитування, що відповідає потребам учасників ринку податкової системи, поліпшення прозорості банків і багатьох інших чинників, прямо або побічно пов'язаних з реформою господарської системи. Підвищення ролі транснаціональних банків у процесі консолідації банківського і промислового капіталу є одним із найбільш помітних моментів у світовій економіці останнім часом. Транснаціональний банк – це великий універсальний банк, що виконує посередницьку роль у міжнародному русі позикового капіталу. Він спирається

завичай на мережу закордонних підприємств, контролює за підтримки держави валютні та кредитні операції на світовому ринку.

Країни з розвинутою ринковою економікою активно підтримують власні транснаціональні компанії і банки, які, у свою чергу, створюють умови для надходження податків від широкої міжнародної діяльності, а також розширення їх економічного й політичного впливу, допомагають встановити контроль над економікою деяких зарубіжних країн. Важливе завдання нинішніх перетворень у вітчизняній фінансовій і банківській сферах необхідно вбачати в тому, щоб українські великі національні й транснаціональні банки брали активну участь у формуванні глобальної економічної стратегії країни.

#### **Література:**

1. *Башлай С. В.* Роль банківської системи в розвитку фінансового ринку України / С. В. Башлай, О. В. Шумкова // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць. – Т. 15. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – 336 с.

2. *Узунов Ф. В.* Підвищення соціальної відповідальності бізнесу як передумова рівноправного партнерства між державою і бізнесом / Ф. В. Узунов // Економіка та держава. – 2014. – № 1. – С. 125–128.

3. Україна. Фінансовий сектор та економіка: нова стратегія реформ : матеріали конф., 22-23 червня 2006 р. – К. : Козаки, 2006. – 124 с.

4. *Стефанюк І.* Державне управління фінансовими ресурсами у сфері підприємництва / І. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право. – 1999. – № 7. – С. 6–8.

5. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 223

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

## **УДК 351.712**

**А. А. Митник,**

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ, м. Харків*

### **ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ**

*Досліджено аспекти розвитку відносин між державою та бізнесом у розвинених країнах; охарактеризовано сфери їх взаємодії, визначено переваги та недоліки інституційної та посередницької моделей взаємодії держави та бізнесу, здійснено порівняльний аналіз моделей державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** держава, бізнес, взаємодія, інституційна модель, посередницька модель, державно-приватне партнерство.

**А. А. Митник,**

*Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

### **THEORETICAL AND CONCEPTUAL MODELS FOR STATE-BUSINESS INTERACTION**

*The paper examines the aspects of relations between the state and business in developed countries, describes their cooperation spheres, defines the advantages and disadvantages of institutional and intermediary models for state-business cooperation, and provides a comparative analysis of public-private partnership models.*

**Key words:** state, business, interaction, institutional model, intermediary model, public-private partnership.

Ефективне управління процесом узгодження інтересів і координації зусиль держави та бізнесу як основних інститутів ринкової економіки є одним з домінуючих напрямків державного управління, що забезпечує адекватне врахування нових тенденцій економічного розвитку, успішний рух у відповідності із заданими системою управління цільовими векторами та досягнення етапних стратегічних і тактичних завдань економічних систем різних ієрархічних рівнів.

Однак на сьогодні в Україні відсутня системність у вирішенні проблем державного управління економікою, недостатньо чітко визначені механізми управління перетвореннями відносин держави і бізнесу в контексті стимулювання соціально-економічного розвитку. З огляду на це особливої актуальності набуває детальне вивчення зарубіжного досвіду та глибоке теоретичне обґрунтування сутності, завдань, принципів, моделей, механізмів державного управління взаємодією держави та бізнес-сектору.

Класичне розуміння сутності взаємодії влади та бізнес-структур в умовах ринкової економіки розробили зарубіжні вчені-економісти П. Друкер, Р. Кантільон, А. Керолл, Ф. Котлер, М. Фрідман, Р. Хейвуд, Т. Шеллінг, Й. Шумпетер та інші.

Дослідження взаємовпливу і взаємодії держави та бізнесу в умовах сучасних тенденцій функціонування економіки знайшло відображення в наукових роботах В. Варнавського, З. Варналія, А. Гальчинського, А. Дегтяра, А. Музиченка, М. Чумаченка, А. Чухна, та багатьох інших учених, що обумовлено високою актуальністю і полідисциплінарністю даного тематичного спрямування. Разом з тим, потребують систематизації та узагальнення моделі взаємодії держави і бізнесу, що стане теоретичним підґрунтям для подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку державно-бізнесової співпраці.

Метою статті є систематизація теоретико-концептуальних засад формування моделей взаємодії держави з бізнес-середовищем, що склалися у світовій практиці.

З 90-х рр. минулого століття державне управління ряду розвинених демократичних країн, таких як США, Англія, Нова Зеландія та ін., переживаючи кризу традиційної моделі управління, дедалі більше орієнтуються на ідеї пост-бюрократичної організації, що припускає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, переходу від «логіки установи» до «логіки обслуговування», до розвитку нового державного менеджменту, що виключає жорсткі вертикальні форми «панування-підпорядкування» [6]. Зміна парадигми державного управління, що полягає в розгляді державних органів як керуючих структур, що надають специфічні послуги, у розвинених країнах в значній мірі відбувається завдяки реалізації концепції «Електронного уряду», коли підвищення ефективності функціонування держапарату і поліпшення його взаємодії з бізнесом і громадянами забезпечується за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Крім цього, у світі все більше укріплюється і інституційно оформлюється ідея соціально-відповідального бізнесу, активно структуруючого соціальний простір у напрямку суспільного служіння. В Україні корпоративна соціальна відповідальність в останні роки починає розглядатися як новий фактор взаємодії бізнесу і суспільства, бізнесу і держави.

Взаємодія держави і бізнесу, а також зміна підходів до організації даного процесу, може бути структурована у трьох основних взаємозалежних площинах: політичній, соціальній, економічній (рисунок).



Рисунок. Сфери взаємодії держави та бізнесу

При цьому в першому випадку об'єктом дослідження виступають взаємини бізнес- і політичних еліт на державному та регіональному рівнях на різних етапах трансформації вітчизняної економіки, у другому – корпоративна соціальна відповідальність і зміна парадигми взаємин ділового співтовариства з основними цільовими групами, інкорпорування комерційних структур у соціальну сферу на основі формування власне української моделі соціального партнерства з урахуванням існуючого світового досвіду.

Процес управління взаємодією держави та бізнесу в сучасних умовах складається із створення сприятливих інституційних умов державно-приватного співробітництва з урахуванням їх високої диференціації в різних соціально-економічних системах; вибору, оцінки, організації реалізації та розвитку найбільш ефективних форм і технологій взаємодії суб'єктів з державного та комерційного секторів; стимулювання та регулювання розвитку суб'єктів взаємодії в напрямі узгодження їх економічних інтересів та посилення організаційного, фінансового,



інформаційного, кадрового потенціалу для зміни якісних і кількісних характеристик і результатів взаємодії.

Серед наукових досліджень, присвячених проблематиці взаємодії держави та бізнесу, важливо відзначити роботу Ф. Шамхалова [5], яка охоплює широкий спектр питань взаємозв'язку і взаємозалежності держави та економіки, влади та бізнесу. Розкриваючи сутність і функції держави і підприємництва в ринковій системі господарювання, аналізуючи основні сфери, характерні риси, форми і технології взаємовпливу держави і підприємництва, вчений окреслює своєрідні рамки поля взаємодії економічних та владних структур, що розуміється як «економічний, інституційний, організаційно-правовий та соціальний простір, в рамках якого здійснюється взаємодія підприємництва з органами державної і муніципальної влади і управління».

Зміна економічних концепцій взаємодії держави та бізнесу в українській економіці відбувалася в значній мірі в одному напрямку з вектором аналогічних трансформацій в розвинених країнах з ринковою економікою одночасно з поступовим відходом від діаметральних позицій трактування домінуючої ролі держави або ролі ринкового механізму в управлінні економічним розвитком до суміщеної концепції визнання важливості їх взаємної присутності для збалансованого зростання економіки.

Протягом XX ст. взаємини держави і бізнесу зазнавали в різних країнах істотних змін. Так, з початку минулого століття в США активно розвивалося антимонопольне законодавство, а в період Великої депресії президент США Ф. Рузвельт проводив політику «Нового курсу», значно обмеживши свободу великих корпорацій, що істотно загострило взаємини між державою і бізнесом. Поступово відбувалася формалізація відносин бізнесу з політичними структурами (в 1949 р. був прийнятий закон про лобювання, новий закон – в 1989 р.). У Європі після Другої світової війни (зокрема, у Франції, Австрії, Великобританії) сталася націоналізація низки великих компаній, а прихід до влади ліберального уряду Маргарет Тетчер у 90-х рр. XX ст. у Великобританії спричинив хвилю роздержавлення власності і значного збільшення числа приватних власників, поклавши початок бурхливому розвитку моделі державно-приватного партнерства. Тоді як в Японії і Південній Кореї у другій половині минулого століття становлення великих корпорацій здійснювалося з ініціативи сильної держави і при її безпосередньому контролі за цим процесом в рамках індикативного планування. Заслуговує на увагу той факт, що державна політика зазначених країн передбачала істотну підтримку окремих галузей національної економіки, орієнтувала великі корпорації на інноваційні технології та розвиток конкурентних переваг в умовах глобалізації, роблячи ставку на мультиплікаційний ефект розвитку великого бізнесу [3].

Протягом минулого сторіччя відносини держави та бізнесу ставали предметом дослідження більшості економічних шкіл, включаючи кейнсіанство, лібералізм, монетаризм, неоінституціоналізм, марксизм і, хоча їх представники часто формулювали протилежні практичні висновки і рекомендації, об'єктивні закономірності розвитку ринкового господарства, перетин інтересів держави і бізнесу, їх ролі та функціональні особливості зумовили необхідність пошуку деякого балансу інтересів і відмови від радикальних позицій.

Аналіз теоретичних концепцій і емпіричного досвіду дозволяє стверджувати, що існує пряма функціональна залежність між ступенем розвитку та поширеності форм і технологій взаємодії держави та бізнесу і ступенем втручання держави в економічні процеси.

Сформована ситуація актуалізує виявлення резерву потенціалу різних інституційних суб'єктів у частині побудови механізму управління взаємодією державних і приватних структур. Світовий досвід залучення подібних структур у процес взаємодії держави і бізнесу може бути досліджений в кордонах найбільш поширених концептуальних моделей співробітництва (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги та недоліки основних моделей взаємодії держави і бізнесу

<i>Назва, сутність та територія поширення</i>	<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
Інституційна модель - передбачає активну участь різних асоціацій та об'єднань бізнесу у взаємодії з владними структурами. Найбільш поширена в Західній Європі, Японії	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечує представництво інтересів великого та малого бізнесу в діалозі з владою</li> <li>- Дозволяє державі порвати зі «зрошенням» інтересів ділових і владних еліт і будувати взаємини з бізнесом на цивілізованій основі</li> <li>- Забезпечує інституціоналізацію і формалізацію контактів представників державного і комерційного секторів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Жорсткість і висока бюрократизація системи представництва інтересів через спілки та асоціації</li> <li>- Неможливість повного представництва інтересів бізнесу через асоціації, що представляють собою диверсифіковані структури, пов'язані з декількома галузями економіки</li> <li>- Примусове об'єднання бізнесу становить небезпеку для неусталених, рухливих структур перехідної економіки</li> <li>- Неможливість реалізації різноманіття форм і каналів зв'язку з держструктурами</li> </ul>
Посередницька (двухсекторна) модель - характеризується появою конкурентної ланки незалежних посередників, що розвиваються в напрямку професіоналізації, спеціалізації, диференціації та розширення спектру послуг. Поширена в США	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Використання переваг вільної конкуренції для вибору найбільш життєздатних форм співпраці</li> <li>- Гнучкість в порівнянні з інституційною моделлю</li> <li>- Формування ринків посередництва і послуг для забезпечення представництва інтересів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Загроза зіткнення суперечливих інтересів за рахунок зростання числа суб'єктів взаємодії</li> <li>- Потенційне звуження інформаційного простору для отримання конкурентних переваг</li> </ul>

Протягом тривалого періоду часу двухсекторна система зв'язків з державою вважалася національно-специфічним атрибутом «американської моделі», а загальним правилом визнавалося домінування асоціацій у взаємовідносинах

держави і бізнесу, характерне для західноєвропейських країн та Японії. Поєднання внутрішніх зрушень з глобалізацією світової економіки змінило картину, та інституційна гнучкість стала перетворюватися в найважливіший стратегічний ресурс у всіх сферах, включаючи системи представництва інтересів. Наприкінці 70-х – початку 80-х рр. почався поворот систем представництва інтересів на зближення з американською моделлю.

В науковій літературі існують також інші класифікації моделей взаємодії держави та бізнесу. Наприклад, А. Дегтяр та С. Нарожний [2] на основі аналізу досвіду окремих країн виділяють дві принципово відмінні за роллю держави у цій взаємодії моделі взаємодії держави та бізнесу: плюралістичну і неокорпоративістську.

У плюралістичній моделі держава традиційно розглядається як зовнішня сила, роль якої полягає у виробленні спільно з бізнесом правил регулювання, вирішенні конфліктів, з якими не може впоратися сама ділова спільнота, і в підтримці національного бізнесу на міжнародних ринках.

Плюралістична модель взаємодії бізнесу і держави передбачає: безліч груп тиску, конкуруючих між собою за вплив на політику; лідерство в групах тиску, що адекватно враховує реакцію своїх членів; держава, яка повинна залишатися незалежною від груп тиску, в той час як вони можуть висувати їй свої пропозиції (деякі з них можуть бути навіть інституціоналізовані).

Для корпоративістської або неокорпоративістської моделі взаємодії “бізнес-держави” характерна орієнтація на партнерство і співробітництво різних професійних і соціальних груп (“капіталізм кооперації”), гарантії досягнення певного рівня життя, запобігання можливих потрясінь і втрат, прагнення уникнути невдач у бізнесі. Головним вважається не успіх окремої особистості або компанії, а забезпечення стабільності та успішного розвитку національної економіки в цілому. Держава в корпоративістській традиції є важливим економічним агентом, що забезпечує вироблення та дотримання загальних “правил гри”, а також розглядається як сила, що несе великі соціальні зобов’язання перед суспільством в цілому і має тому право висувати відповідні вимоги до бізнесу. Неокорпоративізм ґрунтується на наявності інституційної форми правління, в якій організації, що представляють основні економічні інтереси (зазвичай це профспілки та спілки роботодавців), отримують привілеї і можливість брати участь у розробці законопроектів і політичних рішень в обмін на прийняття відповідальності і зобов’язань щодо сприяння державі в управлінні суспільством.

Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства (далі – ДПП) як одного з механізмів взаємодії держави та бізнесу утворюється досить широким колом проектів, форми реалізації яких характеризуються високою різноманітністю, але об’єднуються загальною концепцією про те, що досягнення більш сприятливого співвідношення ціни і якості в наданні послуг, які традиційно надавалися державним сектором, можливо завдяки залученню управлінського потенціалу приватного сектора, включаючи кваліфікацію, менеджмент і фінанси, а також за рахунок грамотного розподілу між учасниками проектних ризиків. Подібні проекти отримали розвиток у світі, особливо в Західній Європі і Великобританії, з початку 90-х рр. минулого сторіччя, довівши свою життєздатність не тільки на

розвинених ринках, але в різних соціально-економічних умовах, у тому числі при високих обмеженнях фінансування соціальної сфери.

На сьогодні у світі існує дві основні моделі ДПП - «англосаксонська», яка приводить в остаточному підсумку до приватизації підприємств і зміни форми власності, і «латинська», згідно з якою держава, делегуючи повноваження, не передає комерційному підприємству всіх виключних прав (табл. 2).

Таблиця 2

Порівняльний аналіз моделей державно-приватного партнерства

<i>Назва</i>	<i>Сутність моделі</i>	<i>Географія поширення</i>	<i>Примітки</i>
Англосаксонська модель	Передбачає повсюдне запровадження конкурентного середовища, розробку чітких короткострокових контрактів, створення контролюючих органів, що стежать за їх виконанням. Об'єкти з часом передаються в приватну власність	США, Великобританія, деякі країни Латинської Америки, Південно-Східної Азії, Індія	Акценти моделі ставляться на збільшення кількості ефективних власників за рахунок використання потенціалу приватного бізнесу в інфраструктурній та соціальній сферах
Латинська модель	Передбачає передачу управління інфраструктурою або господарськими об'єктами від державної або місцевої влади приватним компаніям при збереженні активів у держвласності. За державою залишається право вибору основної і інвестиційної стратегії розвитку, тоді як задоволення потреб населення здійснюється фірмами самостійно	Франція, Німеччина, Данія, Голландія, деякі країни Східної Європи	Можливість досягнення збалансованих рішень при дотриманні інтересів усіх зацікавлених сторін (влади, комерційних компаній і споживачів)

Аналіз моделей показує, що оскільки державно-приватне партнерство розглядається як деяка альтернатива приватизації, що забезпечує ефективне управління активами в поєднанні з дотриманням інтересів всіх зацікавлених сторін (включаючи споживачів суспільних благ), для вітчизняних умов більшою мірою підходить латинська модель.

У цілому можна зробити висновок, що сучасні контракти ДПП являють собою не готові стандартні юридичні форми, а різняться в залежності від галузевої чи регіональної специфіки. Оренда, довірче управління, лізинг, спільні підприємства, концесії - тільки деякі конкретні форми набуваючого у всьому світі обороти процесу взаємопроникнення і взаємозбагачення державної та приватної власності і типів господарства, на них заснованих.

Отже, взаємодія держави і бізнесу, а також зміна підходів до організації даного процесу може бути структурована у трьох основних взаємозалежних площинах: політичній, соціальній, економічній. Аналіз історичних аспектів взаємодії держави та

бізнесу та особливостей її розвитку у зарубіжних країнах дозволив виокремити дві принципово відмінні моделі взаємодії держави і бізнесу: інституційну та посередницьку. Систематизація та узагальнення моделей взаємодії держави і бізнесу, визначення їх переваг та недоліків стане теоретичним підґрунтям для подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні шляхом створення власної моделі такої взаємодії.

Як напрямок подальшого дослідження, істотного значення набуває розвиток механізму управління відносинами у системі «держава-бізнес» з урахуванням регіональних детермінант та інституційних атрибутів його розвитку для визначення управлінських заходів з його становлення.

#### **Література:**

1. *Велков В.* Взаємодія влади та бізнесу на регіональному рівні: стан і шляхи вдосконалення [Електронний ресурс] / В. Велков // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – Вип. 2. – С. 187–195.
2. *Дегтяр А. О.* Моделі взаємодії держави та бізнесу у сучасному світі / А.О. Дегтяр, С.М. Нарожний // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – Вип. 4 (43). – С. 116–123.
3. *Киселев В.* Взаимодействие крупного капитала и государственной власти (зарубежный опыт) / В. Киселев // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 1. – С. 54–60.
4. *Музиченко А. С.* Моделі взаємодії влади та бізнесу в умовах ринкової економіки / А. С. Музиченко, А. Л. Бержанірі // Сталий розвиток економіки : міжнар. наук.-вироб. журн. – 2013. – № 4 [21]. – С. 24–28.
5. *Шамхалов Ф.* Государство и экономика. Власть и бизнес / Ф. Шамхалов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – С. 306.
6. *Lane F. S.* Current Issues In Public Administration. – N.Y. : St. Martin's press, 1990.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

## **УДК 351: 002.8**

**С. А. Мороз,**

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління  
у сфері цивільного захисту Національного університету  
цивільного захисту України, м. Харків*

### **ПОТЕНЦІАЛИ СПЕЦІАЛЬНОСТІ “МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

*Проаналізовано зміст паспортів спеціальності науки державного управління щодо можливості використання їх напрямів для дослідження проблематики державного управління розвитком трудового потенціалу. Визначено потенціали спеціальності*

*«механізми державного управління» для організації наукових пошуків в контексті порушеної проблематики.*

**Ключові слова:** паспорт спеціальності; механізми державного управління; трудовий потенціал вищих навчальних закладів; напрями досліджень.

**S. A. Moroz,**

*Seeker of Science and Research Laboratory for Management in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

#### **ADVANTAGES OF THE SPECIALTY OF «THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION» FOR A RESEARCH OF THE ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY LABOR POTENTIAL DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

*There was made an analysis of the content of the specialty of science of public administration about the possibility of their use for researching the perspective directions of state's public administration development by labor potential. Defined potentials of the specialty of «the mechanisms of public administration» for the organization of scientific research in the context of the affected issues.*

**Key words:** passport specialty; the mechanisms of public administration; working capacity of higher education institutions; research areas.

Автори проекту концепції розвитку галузі науки «Державне управління», серед основних векторів розвитку державно-управлінської науки, звертають увагу на значущість та перспективи напрямку, зміст якого пов'язано з науково-методологічними засадами формування та розвитку галузі науки «Державне управління» [3, с. 41]. Серед основних тенденцій розвитку галузі В. Бакуменко визначає теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення й розвитку державного управління в Україні, спрямованість яких обумовлена необхідністю виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв'язання цих проблем [1, с. 9]. З огляду на це можемо констатувати, що проблематика розвитку науково-методологічного підґрунтя щодо забезпечення діяльності органів державної влади є важливим та вкрай необхідним елементом системи наукового знання державно-управлінської науки. Обов'язковим елементом в організації будь-яких з напрямів наукових досліджень, незалежно від їх змістовного спрямування, є обґрунтування компетенції тієї чи іншої галузі наукового знання щодо обраного предмету наукового пошуку. Це пов'язано з тим, що майже кожен з предметів наукового дослідження може бути розглянутий у межах відразу декількох галузей науки і груп спеціальностей. Іншими словами, дослідник повинен не лише усвідомити компетенцію обраної ним галузі науки у дослідженні предмету наукового пошуку, а і визначити конкретну спеціальність у межах якої планується організація дослідження.

Питання формування та розвитку науково-методологічного підґрунтя галузі науки «Державне управління», у тому чи іншому аспекті свого складного та багатогранного змісту знайшли своє відображення у дослідженнях багатьох українських дослідників, серед яких слід виділити В. Бакуменка, В. Батушана,

К. Ващенко, А. Горового, В. Гусева, О. Євмешкіну, Л. Загайнову, С. Загороднюка, М. Іжу, В. Князева, Ю. Ковбасюка, І. Козюру, В. Лугового, А. Михненко, Р. Науменко, Є. Ралдугіна, С. Степаненка, Ю. Сурміна, О. Тертишну, В. Трощинського, В. Цветкова, В. Чмигу. Не дивлячись на достатній рівень наукового опрацювання проблематики методологічного та методичного забезпечення питань розвитку державно-управлінської науки та імплементації її здобутків у площину практичної діяльності органів публічної влади, питання державного управління окремими сферами суспільного розвитку й далі залишаються відкритими для наукових досліджень. За формальними ознаками проблематика тематичних напрямів в організації наукових досліджень у межах науки державного управління, як і у межах будь якого іншого вектору наукового знання, обмежується формулами паспортів спеціальності та їх змістом. Не дивлячись на досить лаконічне за своєю структурою та порівняно вичерпане за своїм змістом формулювання напрямів досліджень, державно-управлінська наука, з огляду на межі її компетенції, залишає відкритим до наукового пошуку не лише окремі питання, а у тому числі і напрями прояву відповідної проблематики.

Мета статті – розглянути потенціали спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02) для дослідження проблематики державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ, а також визначити в її межах зміст окремих напрямів в організації наукових пошуків щодо обраного предмету наукової уваги.

Проблематика державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ досить вдало корелюється зі змістом спеціальностей галузі науки державного управління: теорія та історія державного управління (25.00.01); механізми державного управління (25.00.02); державна служба (25.00.03); місцеве самоврядування (25.00.04). Кожна з цих спеціальностей має свою частку компетенції щодо напрямів організації наукового пошуку, хоча у межах змісту раніше існуючої редакції галузі науки «Державне управління», предмет нашої наукової уваги мав можливість бути розглянутий в контексті принципово інших змістовних граней свого теоретичного та практичного проявів. Нагадаємо, що у початковій структурі галузі науки державного управління (1997–2000 рр.) були передбачені, у тому числі такі напрями, як: «Філософія державного управління», «Організація та управління в державних установах», «Регіональне управління» та «Галузеве управління» [2, с. 13]. Разом із тим ми розуміємо, що відсутні на цей час у переліку спеціальностей напрями, не втратили свого змісту, а лише інтегрувались до інших спеціальностей галузі. Отже, проведене свого часу ВАКом скорочення кількостей спеціальностей, на нашу думку, не суттєво вплинуло на можливості розгляду обраного нами предмету наукового пошуку, хоча можливо, що інші напрями наукової проблематики галузі науки державного управління зазнали більш суттєвих впливів від втрати певної частки наукового інструментарію. Можемо припустити, що питання державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ можуть бути розглянуті у межах майже будь-якої з існуючих на цей час спеціальностей державно-управлінської науки. Наприклад, формула паспорта спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління передбачає дослідження напрямів оптимізації систем

державного управління та соціально-історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку, що у поєднанні з «дослідженнями теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин» [4], створює необхідне підґрунтя для організації наукового пошуку за такими основними напрямками:

– політика держави у галузі освіти і державне управління (дослідження питань розвитку трудового потенціалу ВНЗ в контексті політики держави в освітянській галузі; єдність та протиріччя діяльності суспільних інституцій та державних інститутів щодо управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ);

– вплив світових процесів і міжнародної інтеграції на зміст та напрями впливу держави на розвиток трудового потенціалу ВНЗ (дослідження сутності, властивостей та інших системних характеристик державного управління в контексті його спрямованості на процес формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ);

– співвідношення та взаємодія гілок державної влади в процесі впливу на формування, використання та розвиток трудового потенціалу ВНЗ (дослідження змісту та напрямів реалізації державної влади в системі управління освітою на всіх рівнях її функціонування та розвитку, у тому числі і на рівні державно-управлінського впливу на розвиток трудових можливостей закладів освіти);

– методологія розроблення цільових програм щодо розвитку освіти (дослідження за цим напрямом передбачає обґрунтування змісту цільових державних програм, у тому числі і для розвитку трудового потенціалу ВНЗ, а також опрацювання класифікації форм і методів державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ);

– моделювання та оптимізація систем державного управління у галузі вищої освіти (передбачено організацію наукового дослідження за напрямом пошуку найбільш ефективної та результативної моделі державного управління розвитком трудового потенціалу вищих навчальних закладів на державному та регіональному рівнях реалізації органами державної влади власних повноважень).

Вище наведені напрями, дозволяють дослідити порушену проблематику через призму теорії та закономірностей державотворчих процесів, що створює цілком органічне компетенційне поле для організації наукових пошуків відповідного змістовного спрямування.

Питання формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ можуть знайти своє відображення у тому числі і в контексті змісту паспорту спеціальності 25.00.03 – державна служба, хоча цілком очевидно, що потенціали напрямів цієї спеціальності, по відношенню до обраного нами предмету наукового дослідження, є більш обмеженими. Відповідно до формули паспорту спеціальності 25.00.03 – державна служба, питання розвитку трудового потенціалу можуть бути розглянуті через призму місця та ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації функцій держави та громадянського суспільства щодо розвитку системи освіти та її основних елементів з урахування соціальних і історичних умов її формування [6]. Серед можливих напрямів дослідження порушеної проблематики слід звернути увагу на такі:



– цілі, завдання, принципи та функції державної служби в контексті процесів формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, а також кадрова політика та управління персоналом в системі органів державної влади, функціонування яких тим чи іншим чином пов'язано з виконанням функцій держави у галузі освіти;

– форми, методи, стадії та технології управлінської діяльності державної служби в контексті змісту державного управління системою функціонування закладів освіти з прийняттям до уваги організації професійної діяльності державних службовців, а також їх мотивація та стимулювання;

– оцінка професійної діяльності державних службовців щодо ефективності їх роботи за напрямом впливу на розвиток системи освіти та її основних елементів, а також психологічні, соціологічні й інші аспекти професійної діяльності державних службовців в контексті їх професійної діяльності за напрямом розвитку трудового потенціалу ВНЗ.

Найбільш обмеженим щодо використання потенціалів напрямів в організації наукових досліджень проблематики державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ, на нашу думку, є паспорт спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування, формула та напрями якого мають досить опосередковане відношення до обраного нами предмету наукового пошуку [7]. Разом з тим, у межах цього паспорту спеціальності, слід звернути увагу на взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті їх впливу на розвиток системи освіти та її основних елементів.

Разом з тим, найбільш всебічний розгляд порушеної проблематики, на нашу думку, може бути проведений саме у межах спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02) [5], адже саме цей напрям передбачає не лише теоретико-методологічне обґрунтування окремих механізмів державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ, а і дослідження функцій та повноважень органів державної влади в контексті їх участі в підвищенні якості формування і використання трудових можливостей закладів вищої освіти. Крім того, саме у межах спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02), теоретичні напрацювання, як правило, набувають своєї практичної значущості. Наше вподобання щодо саме цієї спеціальності державно-управлінської науки, може бути пояснено через наявність у неї суттєвих потенціалів щодо дослідження не лише питань теорії державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ, а перш за все, практики реалізації державою своїх функцій у галузі освіти. Наприклад, серед напрямів досліджень паспорту спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02), слід звернути увагу на такі:

– теоретико-методологічні засади розроблення та функціонування механізмів державного управління: зміст категорій «трудоий потенціал ВНЗ» та «державне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ»; закономірності, принципи та методи впливу органів державної влади на ефективність формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ; концепції розвитку трудового потенціалу ВНЗ та моделі функціонування його системи; класифікація суб'єктів та об'єктів державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ тощо;

– цілі, завдання та функції держави щодо управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ; стратегія участі держави (органів державної влади) у формуванні, використанні та розвитку трудового потенціалу ВНЗ та обґрунтування змісту механізмів державно-управлінського впливу на систему трудових можливостей ВНЗ, а також напрямів їх використання тощо;

– механізми державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ та напрями удосконалення їх змісту і практики використання, а також особливості змісту, теорії і практики використання організаційно-правового, економічного, соціально-політичного, мотиваційно-стимулюючого та інших видів механізмів державного управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ;

– формування та реалізація державної і регіональної політики щодо напрямів використання трудового потенціалу ВНЗ, а також програмування напрямів його розвитку (державні (регіональні) програми розвитку трудового потенціалу ВНЗ та механізми їх реалізації);

– державна стандартизація якостей трудового потенціалу ВНЗ та механізмів його використання і розвитку; адаптація міжнародних норм і стандартів до практики оцінювання стану розвитку та обсягів використання ВНЗ своїх трудових можливостей;

– ефективність та результативність функціонування органів державної влади (суб'єктів державного управління) щодо забезпечення розвитку трудового потенціалу ВНЗ;

– аналіз, моделювання та оптимізація функціонування органів та установ державної влади, компетенція та (або) діяльність яких, тим чи іншим чином пов'язана з впливом на розвиток трудового потенціалу ВНЗ;

– система взаємовідносин (взаємодії) інститутів та інституцій держави і суспільства щодо змісту та напрямів розвитку трудового потенціалу ВНЗ;

– місце та роль інформаційних технологій та інформаційного забезпечення в системі державного управління розвитком трудовими можливостями ВНЗ.

Кожен з вище наведених напрямів заслуговує на окрему увагу дослідників та потребує на окремий напрям наукового пошуку. Разом з тим, деякі з цих напрямів, відповідно до свого змістовного наповнення, можуть бути об'єднані в окремі групи, наприклад:

1) механізми державного управління формуванням, використанням та розвитком трудових можливостей ВНЗ (передбачається, що цей напрям має бути розглянутий на регіональному та державному рівнях з прийняттям до уваги впливу середовища у межах якого власне і відбувається взаємодія відповідних суб'єктів та об'єктів державного управління);

2) реалізація державної політики щодо формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ та напрями її корегування відповідно до конкретних умов та отриманих результатів (передбачається, що у якості предмета дослідження може бути обрана державна стратегія розвитку системи вищої освіти, у межах якої трудовий потенціал ВНЗ позиціонує на рівні одного з складових елементів);

3) система оцінювання ефективності та результативності державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ (передбачається, що предметом наукового пошуку у межах цього напрямку можуть

стати критерії оцінювання та методики вимірювання відповідних показників, а також стан розвитку державно-управлінських відносин у відповідній галузі та їх якість у порівнянні з аналогами європейського зразка);

4) теоретико-методологічні аспекти розроблення механізмів державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ та практика їх використання (передбачається, що у межах цього напрямку предметом наукового пошуку може стати проблематика формування та розвитку наукового підґрунтя щодо змісту механізмів державно-управлінського впливу на трудовий потенціал ВНЗ, хоча цей напрям наукового пошуку є досить складним з огляду на порівняно високу вірогідність ненавмисної зміни дослідником пріоритетів свого дослідження з напрямів паспорту спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02) на напрями паспорту спеціальності «теорія та історія державного управління» (25.00.01), на компетенційне поле якої, щодо обраного нами предмету наукового пошуку, ми звернули увагу вище);

5) система органів державного управління у її взаємодії з інститутами та інституціями держави і суспільства в контексті їх впливу на формування, використання та розвиток трудового потенціалу ВНЗ (передбачається, що цей напрям досліджень буде проведено у площині аналізу цілей, мети та структури органів державного управління у їх єдності з інститутами та інституціями суспільства щодо їх впливу на розвиток трудових можливостей ВНЗ. Крім того, у межах цього напрямку організації наукових досліджень, предметом наукового пошуку може бути у тому числі і інституціональне середовище (державний та регіональний рівні), яке може бути розглянуто на рівні одного з суб'єктів впливу на трудовий потенціал ВНЗ).

Безумовно, наведена нами класифікація не є бездоганною, адже вона не враховує ті аспекти прояву порушеної проблематики які стосуються насамперед механізмів безпосередньої взаємодії органів державної влади та університетів. Складність цього питання полягає у наявності протиріч між жорсткою правовою регламентацією компетенції органів державного управління (цілі та завдання органів державної влади; повноваження, права та обов'язки посадових осіб тощо) та широкою автономією ВНЗ, у тому числі і в питаннях розвитку своїх трудових можливостей.

З огляду на це можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, проблематика державного управління формуванням, використанням та розвитком трудового потенціалу ВНЗ, з огляду на безпосередню участь держави (органів державного управління) у формуванні змісту та визначенні динаміки відповідного процесу, не лише може, а й повинна бути розглянута в контексті напрямів спеціальностей науки державного управління.

По-друге, розгляд проблематики державного управління формуванням, використанням та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, з огляду на необхідність теоретико-методологічного обґрунтування змісту та умов використання механізмів державно-управлінського впливу на трудові можливості ВНЗ, так само як і необхідність удосконалення структури та повноважень органів державної влади до компетенції яких входять відповідні питання, найбільш повно може бути розглянутий у межах паспорту спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02).

По-третє, у межах паспорту спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02) слід звернути увагу на ті напрями досліджень, науковий пошук за якими, з одного боку пов'язано з компетенцією, цілями, завданнями та функціями держави щодо впливу на формування, використання та розвиток трудового потенціалу ВНЗ, а з іншого – забезпечує ефективність та результативність функціонування і розвитку суб'єктів та механізмів державного управління щодо основних елементів системи вищої освіти.

Вище наведені висновки, не вичерпують проблематики обґрунтування компетенції спеціальності «механізми державного управління» (25.00.02) у дослідженні проблематики формування та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, а лише створюють підґрунтя для подальшого розвитку наукової дискусії. Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень слід виділити перш за все ті, зміст яких пов'язано з опрацюванням класифікації дисертаційних досліджень, виконання яких було здійснено у мажах відповідної спеціальності та проблематики, за їх змістовною спрямованістю. На нашу думку, цей вектор наукового пошуку може бути корисним не лише з точки зору систематизації наявного на цей час наукового знання щодо порушеної проблематики, а у тому числі і для з'ясування перспективних напрямів в організації наукових досліджень.

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – 276 с.
2. Князєв В. М. Про структуру та зміст спеціальностей галузі науки державного управління / В. М. Князєв // Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. (за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 13-14
3. Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління» : наук. розробка / К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін, Л. І. Загайнова та ін. ; за заг. ред. К. О. Ващенка. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
4. Паспорт спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління [Електронний ресурс] / ВАК України // Постанова президії ВАК України від 18.01.2007 р. № 41–06/1. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/pasport250001.html>.
5. Паспорт спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління [Електронний ресурс] / ВАК України // Постанова президії ВАК України від 14.12.2006 р. № 46–06/11. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/pasport250002.html>.
6. Паспорт спеціальності 25.00.03 – державна служба [Електронний ресурс] / ВАК України // Постанова президії ВАК України від 14.12.2006 р. № 46–06/11. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/doc/aspirant/pryjom/25.00.03.pdf>.
7. Паспорт спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування [Електронний ресурс] / ВАК України // Постанова президії ВАК України від 18.01.2007 р. № 41–06/1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/doc/aspirant/pryjom/25.00.04.pdf>.

*Надійшла до редколегії 30.06.2015 р.*

**УДК 330.341.1**

**О. Г. Шепеленко,**

*здобувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ (ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

*Розглянуто основні етапи теоретико-методологічного осмислення проблем інноваційної практики з точки зору участі в інноваційній діяльності різних інститутів, перш за все інститутів державної політики. Наголошено на тому, що ринкові механізми поза участю державного регулювання розвитком економіки не спроможні поєднати приватні інтереси бізнесу з інтересами суспільства в цілому, позитивно впливати на гармонійний стабільний розвиток. Історичний екскурс щодо інституціонального становлення державного регулювання інноваційними процесами є актуальним на сучасному етапі теоретичного осмислення ролі інституту держави, визначення дієвих механізмів державного впливу на інноваційні процеси.*

**Ключові слова:** держава, інституціонального становлення, інститути державної політики, механізми державного впливу.

**E. G. Shepelenko,**

*researcher of the Department of Regional Administration and Local Government KRI NAPA, Kharkiv*

## **STATE MANAGEMENT OF INNOVATION (INSTITUTIONAL ASPECTS)**

*The article deals with the main stages of theoretical and methodological understanding of the problems of innovative practices in terms of participation in innovative activities of various institutions, first of all, with institutions of the state policy. It is emphasized that market mechanisms without state regulation of the economy are not able to combine private business interests with the interests of society as a whole, have a positive impact on the harmonious sustainable development. Historical background of formation of state regulation of innovative processes is relevant at this stage of theoretical understanding of the role of the state as a social institution, the definition of effective mechanisms of state influence on the innovation processes.*

**Key words:** state, institutional formation, institutions of public policy, mechanisms of state influence.

В умовах економічної, політичної та соціальної кризи в Україні найважливішим завданням державної політики стає створення дієвих механізмів реалізації інноваційної політики на різних рівнях – національному, регіональному й місцевому, а також підвищення ролі інституту держави в цьому процесі.

Усвідомлення національним естеблїшментом необхідності плідної взаємодії державної влади, науки та бізнесу є адекватною відповіддю на сучасні виклики інноваційного розвитку. В умовах серйозних протиріч, спираючись скоріше на вже існуючі приклади, ніж на власні теоретичні та практичні досягнення в цій галузі, в Україні формується інноваційна політика нового типу. Про це свідчить зростання наукового потенціалу в житті суспільства, розвитку людини та підвищенні якості

життя, поява гнучких організаційно-управлінських форм, які сприяють формуванню та розвитку інноваційної культури й інноваційної активності, здійснення державного управління інноваційним розвитком за допомогою реалізації державних програм, інституалізація нових інститутів державного регулювання інноваційною діяльністю. Тому набуває актуальності інституціональний аналіз взаємодії держави, науки та бізнесу в інноваційній галузі.

Мета статті – надати історичний екскурс інституціонального становлення державного регулювання інноваційними процесами та визначення дієвих механізмів державного впливу на інноваційні процеси.

Дослідженню основ державного управління інноваційною діяльністю присвячено праці О. Алімова, В. Бакуменка, Л. Безчасного, М. Гамана, Б. Данилишина, О. Дація, А. Дегтяря, М. Корецького, М. Федулової та ін. Напрями формування сучасного інструментарію державної політики стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності охарактеризовано в роботах С. Архіреєва, Я. Жаліла, Ю. Куца. Різні інноваційні моделі стимулювання інноваційного розвитку досліджуються у працях О. Амоші, Ю. Бажала, С. Білої, І. Бистрякова, М. Бутка, А. Гальчинського, В. Геєця, В. Гусєва, А. Лісецького, В. Мельника, В. Чижової, А. Чухна, М. Якубовського та ін. Екологічній складовій інноваційного розвитку присвятили свої праці О. Веклич, О. Суходоль та ін. На необхідність впровадження в країні інноваційної політики як системи взаємодії різних соціальних інститутів – влади, освіти та науки, бізнесу та підприємництва – наголошують Ю. Бажал, Л. Мусіна, Б. Гріньов, П. Губенко, В. Гусєв та ін. Серед зарубіжних науковців треба відзначити С. Глазьєва, Л. Ерхарда, К. Ламперта, К. Мікульського, Б. Санто, Й. Шумпетера та ін., у роботах яких закладено основи розвитку державної інноваційної політики. Проте в умовах мінливого зовнішнього середовища окремі аспекти цієї проблеми потребують уточнення, корегування та подальшої розробки.

Інноваційний процес – це багаторівневий процес, який поєднує науку, техніку, економіку, підприємництво та управління. Він потребує розробки технологій на основі нових ідей і спрямований на їхню комерційну реалізацію за умови поєднання виробництва, обміну та споживання. Інноваційний процес у різний спосіб торкається всіх сторін соціально-економічного середовища, включаючи різні шаблі адміністративної влади, різні типи виробничих, фінансових організацій, системи освіти та підготовки науково-технічних кадрів, які суттєво впливають на рівень науково-технічної грамотності населення та рівень інноваційної культури; засоби масової комунікації, які приймають участь у просуванні на ринок нової продукції, формуванні позитивного сприйняття інноваційної продукції; підприємства внутрішньої та зовнішньої торгівлі тощо.

Беручи за основу цілераціональний підхід, вітчизняні дослідники активно аналізують досвід розвинених країн світу щодо участі держави на різних етапах інноваційного процесу, проблеми та фактори прискорення розвитку національної економіки. Але їх пропозиції щодо вдосконалення інноваційної політики не в повній мірі враховують сучасний стан економіки країни, її інноваційної галузі, а також стан розвитку самого державного управління як соціального інституту. Відсутній також системний підхід до аналізу взаємодії різних соціальних

---

інститутів, які складають інноваційну систему країни, а особливо – інститутів державної влади як на національному, так і на регіональному рівні, та соціальних інститутів освіти, науки, підприємництва в реалізації інноваційної політики. Тому вважаємо інституціональну теорію щодо інноваційного розвитку регіонів основоположною та евристичною.

В інституціональній теорії ключовим поняттям є інститут, який розглядається як єдність формальних норм (законодавство, правові норми, правила), неформальних норм (мораль, менталітет), а також організацій, установ, громадських об'єднань, що підтримують, контролюють та забезпечують виконання цих норм [2]. Засади інституціонального аналізу були розроблені соціологами О. Контом, Е. Дюркгаймом, М. Вебером, Т. Парсонсом, значний внесок було зроблено С. Ліпсетом і Д. Ландбергом. Інституційний аналіз з'ясовує міру наявності в управлінні інституційних характеристик: наявність організацій і установ, які організують взаємодію між людьми; наявність деякої системи цінностей, ролей і символів, що дотримуються людьми; стійкість існування, оскільки соціальний інститут – це, передусім, стійка форма життєдіяльності людей, яка сформувалася в процесі їх виживання, історичного розвитку суспільства; раціональність і оптимальність, оскільки для інституту властива оптимальна для даних умов форма організації життя людей; чіткий розподіл функцій, прав і обов'язків між усіма учасниками інституційної взаємодії; розподіл діяльності та професійне її виконання спеціальними групами людей; наявність контролю, різних форм регламентації діяльності індивідів. Особливістю діяльності соціальних інститутів є система їх взаємодії, яка включає два типи відносин: координації (розмежування повноважень та сфер відповідальності) та субординації. Теорія інституціоналізму та інституціональний підхід зосереджують увагу на віднесенні до рушійних сил суспільного розвитку комплексу формальних та неформальних інститутів, що разом утворюють інституціональне середовище, яке активно впливає на економічні та соціальні процеси. Аналіз інноваційної складової розвитку суспільства зумовлює аналіз діяльності економічних, політичних, інститутів стратифікації, освіти та культури, а також їх взаємодію. Ми поділяємо точку зору М. Гамана, який запропонував сформулювати та реалізувати на практиці так звану місію соціального інституту держави стосовно управління інноваційним розвитком, яка об'єднала б в систему діяльність правових, адміністративних, економічних та інститутів державного регулювання і стала «важливим з погляду розуміння змісту й напрямів співпраці державних галузевих і територіальних органів управління. Місія деталізує актуальну політику держави та забезпечує напрями й орієнтири для визначення цілей і стратегій різних державних інститутів»[1].

Теоретико-методологічне осмислення проблем інноваційної практики з точки зору участі в інноваційній діяльності різних інститутів, в тому числі інститутів державної політики, пройшло наступні етапи. Ранні теорії циклічного економічного зростання спиралися на технологічну парадигму, тобто причиною циклічного розвитку вважали зміну поколінь техніки в процесі її відтворення та інфраструктури, яка обслуговує даний технологічний устрій. Нові зразки техніки і нова технологія, на думку прихильників цієї парадигми, з'являються внаслідок

«вільного польоту думки» науковців та винахідників, яких ніхто не змушує вести наукові дослідження, вони займаються цим лише для задоволення власної цікавості. Якщо винахідник буде наполегливим у проштовхуванні своєї новинки у виробництво і зуміє переконати власників капіталу у її перспективності, то вона прийде на зміну традиційній технології. Якщо ж ні, то новинка залишиться незатребуваною. Слабкою ланкою цієї парадигми є нерозуміння того, чому саме одна технічна новинка є перспективною і підприємці інвестують капітал у її впровадження, а інша – залишається поза їхньою увагою.

Наступний етап (з початку ХХ ст. – до кінця 70-х рр. ХХ ст.) пов'язаний з дослідженнями М. Кондратьєва, Й. Шумпетера, С. Кузнеця, які розуміли інновації в основному як засіб економічного зростання, подолання економічної кризи і техніко-технологічної модернізації виробництва [3]. Роботи цих авторів склали основу техніко-економічного підходу до вивчення інноваційних процесів. Така тенденція розуміння цілей інноваційних процесів домінувала до 80-х рр. ХХ ст. і знайшла відображення у працях М. Туган-Барановського, В. Новожилова, С. Струмліна, Т. Хачатурова, А. Аганбегяна, Л. Бляхмана, Дж. Аллена, К. Певітта, Е. Роджерса, У. Робертса, Л. Ульмана, В. Уолкера та ін. Головними акторами інноваційної діяльності були визначені підприємці. Підприємництво визначається ними як особливий вид діяльності, спрямований на створення нового – продукції, товарів, послуг, методів організації праці. Науковцями передусім вивчались питання інтеграції науки і виробництва, шляхи впровадження досягнень НТП у виробництво та підвищення його ефективності. Представлені теорії не враховували організаційно-управлінських, соціальних інновацій і, взагалі, діяльності багатьох важливих інститутів економіки. Але важливим досягненням цього періоду стала розробка та застосування порівняльного, кореляційного та системного аналізу результатів дослідницької діяльності, які дали можливість моніторингу технічних та технологічних інновацій і кореляції їх із змінами економічних показників. Це, в свою чергу, надало достатньо інформації для формування методів та інструментів впливу органів влади на процес керування інноваційною галуззю, спрямований на розробку і впровадження інноваційних підходів до розвитку підприємств, установ та організацій.

Наступний етап (з початку 80-х рр. ХХ ст. – до середини 90-х рр. ХХ ст.) характеризується орієнтацією на комплексне вивчення інноваційних процесів і конкретних нововведень з урахуванням факторів, які визначають їх ефективну реалізацію, що обумовлює початок досліджень соціального фону інноваційної діяльності. У вітчизняній і зарубіжній науці, відбувається оформлення статусу альтернативного існування дослідницьких підходів до вивчення інноваційної проблематики – техніко-економічного та соціогуманітарного з явним домінуванням перших. У цей час з'являються перші навчальні програми-тренінги для учасників інноваційної діяльності, що мають на меті консультування з комплексу практичних проблем, пов'язаних з реалізацією інновацій (І. Бестужев-Лада, Б. Сазонов, Н. Лапін, В. Толстой, В. Хартман, В. Шток). Досить часто ініціаторами подібних тренінгів стають установи та організації з підготовки державних службовців. На практичному рівні формуються механізми державного регулювання інноваційною діяльністю, відбувається їх теоретичне осмислення як



організаційних, правових, економічних та мотиваційних методів впливу держави на інноваційну діяльність.

Дослідниками того часу підкреслюється, що політичні, соціальні та адміністративні фактори впливають на розвиток науки та виробництва поряд з технологічними. Технологічні та інституціональні фактори визнаються головними чинниками соціально-економічного прогресу. Ефективність економічного та соціального розвитку держави з позицій теорії інституціоналізму (Д. Норт) визначається “траєкторією пройденого шляху”, акумуляцією прогресивних змін (кумулятивний ефект), інтеграцією соціальних, психологічних, інституціональних, а також інших факторів, що впливають на розвиток суспільства і його окремих секторів, виникненням нових інститутів, що сприяють розвитку. У цей час формується твердження, що властивості та закономірності розвитку держави реалізуються шляхом системної дії законів, міри їх теоретично-методологічної обґрунтованості, прояву їх у практиці функціонування соціально-економічних систем. Таким чином, саме інституціональний підхід дозволяє враховувати вплив комплексу чинників та умов розвитку, до яких включаються економічні, правові, соціальні, психологічні та історичні, при дослідженні механізмів державного регулювання інноваційних процесів.

Четвертий етап (з середини 90-х рр. ХХ ст. до теперішнього часу) характеризується включенням в проблемне поле дослідження інноваційних процесів соціальних аспектів інноваційної діяльності та зміною диспозиції дослідницьких підходів, що виражається в переході від альтернативності до їх паралельної реалізації (В. Келле, А. Марков, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, А. Пригожин, О. Волков, М. Денисенко, В. Гусев, Б. Гриньов та ін.). Цей період характеризується: методологічним переосмисленням статусу дослідницьких підходів і парадигм дослідження інноваційної сфери шляхом їх взаємодії та інтеграції, що можна вважати початком нового етапу їх розвитку; диференціацією в дослідженнях інноваційних процесів, що виражається в появі системи знань про нові методи суспільного розвитку, про особливості виникнення та реалізації соціальних інновацій, а в її рамках – соціології інновацій, логістики інновацій, статистики інновацій тощо; гуманітаризацією і гуманізацією інноваційних досліджень, що виражається в розумінні інновацій як соціальних феноменів, які потребують дослідження з позицій теорії державного управління. Означені тенденції диференціації та інтеграції в сучасних дослідженнях інновацій доповнюють один одного, забезпечуючи комплексний аналіз інноваційних процесів та явищ на всіх рівнях і в усіх сферах реалізації, а також науково-інформаційну взаємодію між об’єктами та суб’єктами інноваційної діяльності за допомогою загальної методологічної та методичної бази.

Таким чином, дослідження інноваційної сфери, починаючи з класиків та фундаторів теорії інноваційного розвитку, базувалися на технологічному детермінізмі економічного зростання, виділяючи основними складовими економічні та технічні інститути. У працях Дж. Гобсона, Дж. Міля, Г. Мінські, П. Девідсона, М. Кондратьєва та інших вчених розкривається сутність інновацій як фактору та невід’ємної частини економічного розвитку будь-якого суспільства, але роль держави в цьому процесі була не визначена. Подальше вивчення інноваційного

процесу довели, що існує необхідність цілеспрямованого впливу держави на інноваційний процес. Було підкреслено, що ринкові механізми поза участю державного регулювання розвитком економіки не спроможні поєднати приватні інтереси бізнесу з інтересами суспільства в цілому, позитивно впливати на гармонійний стабільний розвиток. Історичний екскурс щодо інституціонального становлення державного регулювання інноваційними процесами є актуальним на сучасному етапі теоретичного осмислення ролі держави, визначення дієвих механізмів державного впливу на інноваційні процеси.

**Література:**

1. *Гаман М. В.* Державне регулювання інноваційного розвитку України : монографія / М. В. Гаман. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 388 с.
2. *Матусевич. В.* Соціальний інститут: функція, генезис, структура / В. Матусевич // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 4. – С. 43–56.
3. *Шумпетер І.* Теорія економічного розвитку / І. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**УДК 352.075**

**В. В. Мамонова,**

*д.держ.упр., проф., професор кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків*

### ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ГРОМАДІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Обґрунтовано комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді, визначено його частини – структурно-організаційна (сукупність суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг, а також їх повноваження і відповідальність) та функціонально-методологічна (включає такі блоки – види діяльності, перелік і реєстр послуг, моніторинг; методологія; технології та інструментарій).*

**Ключові слова:** організаційний механізм, адміністративні послуги, структура, громада, децентралізація.

**V. V. Mamonova,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Department  
of Regional Development and Local Government, KRI NAPA, Kharkiv*

### ORGANIZATIONAL MECHANISM OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE COMMUNITY IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

*Is substantiated a complex organizational mechanism of administrative services in the community, defined its part – the structurally-organizational (aggregate of subjects appeal and subjects administrative services, and their powers and responsibilities) and functionally-methodological (includes the following components – kinds of activity, list and registry services, monitoring; methodology; technology and toolkit).*

**Key words:** organizational mechanism, administrative services, structure, community, decentralization.

Для останніх десятиліть ХХ ст. і початку ХХІ ст. характерним є становлення постіндустріального суспільства у багатьох країнах, що супроводжується посиленням ролі сфери послуг у розвитку економіці, збільшенням у населення частки видатків на споживання різноманітних послуг. Іншими словами, йдеться про формування «сервісної держави», в якій найголовнішим завданням органів

державного управління та місцевого самоврядування є надання публічних послуг населенню, забезпечення їх доступності і якості. Проте сьогодні ще не в усіх громадах надаються адміністративні послуги широкого спектру, а надані послуги не завжди відповідають чинним стандартам і тому не повною мірою задовольняють населення, що актуалізує дослідження механізмів надання адміністративних послуг у громаді.

Сьогодні в галузі науки державного управління відсутня єдність думки вчених і фахівців стосовно механізмів управління, має місце велике різноманіття термінів і тлумачень їхнього змісту. Загалом, вживання категорії «механізм» в управлінні перейнято з механіки як науки, що вивчає переміщення у просторі, де він трактується як пристрій для передачі та перетворення руху або система ланок, в якій рух однієї чи декількох з них викликає переміщення інших. Однак для управління суспільними справами така інтерпретація не зовсім підходить, оскільки механізми державного управління та місцевого самоврядування за своєю сутністю є дуже складними системами: одним із основних елементів в них виступає людина [7, с. 33]. Так, ще у 80-х рр. ХХ-го ст. М. Моїсєєв підкреслював, що питання про механізм є одним з центральних у проблемі управління будь-якими суспільними процесами та визначав його як систему процедур, які формують рішення або правила його прийняття, а також устрій, що визначає порядок певного виду діяльності» [5, с. 45]. Н. Нижник тлумачить механізм управління як категорію управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління соціальним та організаційним потенціалами [6, с. 37]. У Словнику-довіднику з державного управління механізми державного управління визначаються як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [2, с. 116].

Крім того, існує множина механізмів публічного управління, серед яких у першу чергу відзначимо організаційний механізм, який спрямований на реалізацію однієї з найважливіших функцій публічного управління – функції організації. Між тим, у наукових колах усе ще продовжується дискусія й стосовно визначення поняття «організаційний механізм управління».

Метою статті є обґрунтування складових організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді, визначення його структури в умовах децентралізації влади.

Для використання у даному дослідженні вважаємо найбільш адекватним визначення механізму управління як засобу розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовної реалізації дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [1, с. 12]. Подібне визначення надається й в Енциклопедичному словнику з державного управління, де уточнюється, що «...за формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми» [3, с. 421].

---

З позицій обраного предмету дослідження (механізм надання адміністративних послуг), до визначення сутності організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді може бути застосовано формулювання, надане в Енциклопедичному словнику з державного управління, а саме: «це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи)» [3, с. 422]. При цьому, як зазначає В. Калюжний, дія організаційного механізму «може бути направлена на кон'югацію (з'єднання комплексів), інгресію (входження елемента одного комплексу в інший) і дезінгресію (розпад комплексу)» [Там само]. Кінцевим результатом функціонування організаційного механізму є «побудова організаційної системи, коли виявляється: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою; 2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого» [Там само].

В основу визначення складових частин організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді у даному дослідженні покладено розгляд механізму управління з позиції структурно-функціонального підходу, за яким організаційний механізм – це сукупність підрозділів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління та місцевого самоврядування відповідно до їх правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації ними свого функціонального призначення, а також технології та інструментарій надання адміністративних послуг.

У цілому організаційний механізм може бути охарактеризований за такими параметрами: діапазону охоплення (керованості) організаційний процесів; ступеню залучення організаційних одиниць до прийняття окремих рішень; швидкістю прийняття управлінських рішень; сили резонансної реакції системи на прийняті рішення; рівня обґрунтованості прийнятих рішень та залученням до процесу розробки та їх прийняття різних суб'єктів суспільних відносин; рівня самостійності органів управління, підрозділів та окремих посадових осіб у прийнятті тих чи інших рішень; діапазону контролю окремих посадових осіб; рівня контролю за виконанням рішень (наявності горизонтального контролю, само – та взаємоконтролю); ступеню жорсткості санкцій та покарань за порушення організаційних процесів, вимог внутрішніх нормативних документів, регламентів взаємодії та норм етики і культури; якості зворотного зв'язку та рівня викривлення інформації при висхідних та низхідних комунікаційних процесах; ступеню спланованості організаційних процесів.

Крім того, проведене дослідження дозволило зробити висновок, що в умовах децентралізації організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді має бути заснований на комплексному характері такого механізму, а саме – мати як загальну підсистему, яка представлена інститутами системи управління, так й фахову підсистему, що формується з окремих підсистем за видами діяльності, за якими надаються адміністративні послуги, а також їх ресурсного забезпечення та комунікаційних каналів.

Отже, комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді складається зі структурно-організаційного та функціонально-методологічного механізмів (рис. 1).



Рис. 1. Укрупнена схема комплексного організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

*Структурно-організаційний механізм* утворюють як суб'єкти надання адміністративних послуг, так і суб'єкти звернення за отриманням адміністративних послуг. Іншими словами, структурно-організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді представлений двома частинами: перша – суб'єкти звернення, тобто фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням адміністративних послуг (інакше – отримувачі послуг); друга – відображає сукупність інститутів, що мають право надавати адміністративні послуги, їх повноваження та відповідальність, тобто пов'язана з так званою департаменталізацією – формуванням організаційної структури з надання адміністративних послуг з вертикальним підпорядкуванням (ієрархією) та горизонтальною взаємодією, а також визначення повноважень і відповідальності на кожному ієрархічному рівні, забезпечення можливості координації встановлених завдань (рис. 2).



Рис. 2. Складові структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

Суб'єктами звернення, як вже зазначалося вище, можуть бути фізична (у т. ч. фізична особа – підприємець) та/або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. При цьому фізична особа має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом, а юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта. Для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг суб'єкт звернення звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

До суб'єктів надання адміністративних послуг відносяться центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Оскільки чинне законодавство передбачає, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг не лише безпосередньо, а й через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, то останні також віднесено до кола суб'єктів надання адміністративних послуг.

При цьому суб'єкти надання адміністративних послуг, згідно з чинним законодавством, зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-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;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг (кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин);

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) 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 [4].

Слід звернути увагу, що суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг. Разом з тим, у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо). Проте надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється законом. Супутні послуги надаються суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

Встановлення *повноважень і відповідальності* вважаємо найважливішою складовою структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг в громаді. Як відомо, повноваження – це обмежене право використовувати матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси організації (установи) і спрямовувати зусилля підлеглих працівників на виконання встановлених завдань. Повноваження визначаються політикою, процедурами, правилами тощо і, як правило, розширюються з підвищенням рівня управління.

Згідно із законодавством повноваження можуть бути делеговані одним суб'єктом надання адміністративних послуг іншому, при цьому слід пам'ятати, що



повноваження делегуються відповідній посаді, а не особі, тобто при зміні роботи змінюються і повноваження працівника. За характером делегування розрізняють лінійні та функціональні повноваження: лінійні – передають безпосередньо від вищої посадової особи до підлеглої й далі до інших підлеглих, делегування лінійних повноважень формує ієрархію рівнів управління, процес створення якої називається скалярним (тобто завершена ієрархія є скалярним ланцюгом, тобто ланцюгом команд). Делегування лінійних повноважень пов'язано із найбільш повною реалізацією принципу децентралізації влади, подальшим формуванням дієздатної системи місцевого самоврядування, повсюдності місцевого самоврядування тощо. Функціональні повноваження мають делегуватися на основі принципу субсидіарності, тобто виходячи із оптимального функціонування інститутів публічного управління (суб'єктів надання адміністративних послуг) в конкретній територіальній громаді шляхом певного доповнення існуючих у них повноважень (або конкретизації повноважень) задля найбільш повної реалізації спільних інтересів членів територіальних громад. При цьому, безумовно, необхідне обов'язково враховувати здатність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади виконувати ці повноваження (мати відповідний ресурсний потенціал) і надавати якісні адміністративні послуги.

Відповідальність, як суцільна категорія, означає не лише покладений на посадову особу обов'язок виконувати поставлені завдання, а й усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для громади, вчинків особи з погляду інтересів конкретної громади або суспільства в цілому. Вона відображає свідоме ставлення уповноваженого представника суб'єкта надання адміністративної послуги до вимог суспільного виконання своїх обов'язків.

*Координація взаємодії* всіх учасників процесу надання адміністративних послуг у громаді має здійснюватися в декількох напрямках: 1 – суб'єктів надання адміністративних послуг з отримувачами послуг (як фактичними, так й потенційними); 2 – між суб'єктами надання адміністративних послуг; 3 – суб'єктів надання адміністративних послуг з суб'єктами господарювання, які залучаються для надання супутніх послуг.

Основним завданням формування структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді вважаємо створення організаційної структури відповідної служби – суб'єкта надання адміністративних послуг, що обумовлюється тими послугами, що надаються отримувачам послуг, тобто характером діяльності такої служби. Цей процес рекомендуємо реалізовувати шляхом побудови органіграми – схематичного відображення організаційної структури надання послуг, усіх зв'язків, які існують між підрозділами, службами та органами управління, що задіяні в даному процесі. Органіграми не відбивають інформаційного змісту робіт, що виконуються, вони фіксують лише організацію управлінського процесу у вигляді розподілу повноважень і відповідальності за забезпечення, розробку та прийняття відповідних рішень. Нагадаємо, що за відповідністю до реалій органіграми бувають фактичними (дійсними), раціональними (після ліквідації непотрібних зв'язків) і бажаними (до яких слід прямувати). Органіграми необхідні для упорядкування взаємозв'язків в системі надання адміністративних послуг, посилення відповідальності, виявлення

---

перевантаження працівників, дублювання функцій, усунення конфліктів, раціоналізації існуючої організаційної структури тощо.

*Функціонально-методологічний механізм* як інтегрований елемент комплексного організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді утворюють такі складові: функціональна, методологічна, технологічна/інструментальна (рис. 3).



Рис. 3. Складові функціонально-методологічного механізму надання адміністративних послуг в громаді (авторська розробка)

*Функціональна частина* організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді охоплює такі його блоки: види діяльності (функції), перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг, оцінка якості надання послуг – моніторинг (перевірка відповідності фактичної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг вимогам законодавства, з'ясування ступеня задоволення отримувачів наданою послугою) та ін. Так, Кабінет Міністрів України у відповідній постанові визначив, з якою метою формується Реєстр адміністративних послуг (ведення обліку адміністративних послуг, забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги); які дані вносяться до нього, ким та яка подається інформація для внесення відомостей тощо [8].

*Методологічна частина* організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді має включати найважливіші елементи будь-якого управлінського процесу: цілі, принципи, правила, критерії якості тощо). Зокрема, Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на таких принципах: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [4].

*Технологічна/інструментальна частина* організаційного механізму надання адміністративних послуг у громаді складається з таких блоків: порядок надання адміністративних послуг (визначено Законом України «Про адміністративні послуги»); стандарти надання адміністративних послуг (затверджуються відповідними суб'єктами надання адміністративних послуг); інформаційна картка адміністративної послуги, яка містить інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги, перелік необхідних документів, платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору), строк і результат надання адміністративної послуги, акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги; технологічна картка адміністративної послуги, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб'єктом надання такої послуги і затверджується зазначеним суб'єктом для кожної адміністративної послуги, яку він надає (вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44); інструментарій сучасних інформаційних технологій (електронні бази даних, електронна пошта, програма Skype) та ін.

Так, електронні бази даних, створені як реєстри отримувачів певних адміністративних послуг можуть використовуватися для упорядкування та збереження інформації про них, для чого у відповідному суб'єкті надання такої послуги має бути розроблена інструкція щодо порядку ведення та редагування даних, управління системою даних та порядку обміну інформацією між фахівцями різних структурних підрозділів тощо. Використання електронних баз даних забезпечує швидкість пошуку необхідної інформації, її конфіденційність (відповідні файли можна захистити паролем), дає можливість систематизувати інформацію, знижує ризики втрати даних, що зберігаються на паперових носіях, має інші переваги. Електронна пошта дозволяє швидко пересилати повідомлення (причому одночасно декільком адресатам), автоматично надсилати відповіді завдяки функції «автовідповідач», адресувати не лише текстові повідомлення, а й таблиці, документи тощо, здійснювати електронні розсилки новин та оголошень отримувачам послуг. За допомогою програми Skype можна через Інтернет спілкуватися з отримувачем адміністративної послуги, також вести переписку з ним та/або іншими суб'єктами, залученими до надання адміністративної послуги, проводити індивідуальні консультації та ін.

Отже, розроблений комплексний організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді з визначенням його частин на основі структурно-функціонального підходу дозволяє поглибити теоретичні положення щодо його формування та впорядкувати практичну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо його реалізації через посилення аргументованості структурно-організаційної та функціонально-методологічної складових, що має бути покладено в основу удосконалення процесів надання відповідних послуг на місцевому рівні.

Основним фактором покращення якості надання адміністративних послуг сьогодні становиться децентралізація влади та реформування місцевого

самоврядування. У зв'язку з цим напрямими подальших розвідок мають стати питання розмежування повноважень між усіма суб'єктами надання адміністративних послуг у громаді на основі принципу субсидіарності та відпрацювання механізмів взаємодії між ними задля найповнішого задоволення населення як отримувача публічних послуг.

#### **Література:**

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. Г. С. Одінцової, Г. І. Мостового. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. 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.
4. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
5. *Моисеев Н. Н.* Человек, среда, общество / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1982. – 282 с.
6. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
7. *Ольшанський О. В.* Управління місцевим господарством: механізм удосконалення : [монографія] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-п>.

*Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.*

## **УДК 352.07**

### **О. В. Ольшанський,**

*к.держ.упр., начальник Фонду комунального майна Сєверодонецької міської ради Луганської обл., м. Сєверодонецьк*

## **ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ РЕСУРСНОЇ СПРОМОЖНОСТІ**

*Узагальнено правову базу та емпіричні матеріали з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлено проблемні питання процесу об'єднання громад. Наголошено на необхідності здійснення глибокого аналізу економічної бази громад, що планують об'єднатися, підготовчій стадії, а також на законодавчому врегулюванні питань функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади.*

**Ключові слова:** територіальна громада, об'єднання громад, перспективний план, дорожня карта, ресурси громади.

**O. B. Olshanskyi,**

*PhD in Public Administration, Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council (Lugansk Region), Severodonetsk*

### **COMBINING LOCAL COMMUNITIES AS A MECHANISM TO ENSURE THEIR RESOURCE CAPACITY**

*Generalized legal base and empirical materials for the preparation of perspective plans of forming capable communities, the identified areas of community combining process. The attention to the need for deep analysis of the economic base of communities that planned to unite the preparatory phase, and legislative regulation of the functioning of the institution of communal property a united community/*

**Key words:** territorial community, combining communities, perspective plan, road map, resources of community.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще 1997 р., визначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3]. Крім того, згідно зі ст. 1 цього Закону право на добровільне об'єднання мали тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже достатньо давно. Між тим реального механізму процесу об'єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, у сільських громад є право на об'єднання, з іншого боку, існує багато не вирішених питань такого об'єднання: яким чином це робиться, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо.

Враховуючи розрізненість розташування населених пунктів, значну відстань між ними та від них до адміністративних центрів, неотримання місцевим населенням (особливо це стосується населення невеликих містечок, сіл та селищ) належного рівня якості різного роду адміністративних та соціальних послуг, у т. ч. послуг з охорони здоров'я, освіти, забезпечення зайнятості та надання необхідної соціальної допомоги, культури, а також послуг з побутового обслуговування та торгівлі або взагалі їх відсутність, не говорячи вже про рівень соціально-економічного розвитку цих адміністративно-територіальних одиниць, питання об'єднання територіальних громад для вирішення такого роду проблем вже достатньо тривалий час є актуальним при здійсненні місцевого самоврядування на відповідних територіях.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [2], а також Бюджетний і Податковий кодекси України та

інші нормативно-правові акти. В останній час численні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (в тому числі наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування. Разом із тим публікації за даною проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями до них, а наукові дослідження проблематики об'єднання територіальних громад фактично відсутні.

Метою даної статті є узагальнення матеріалів з підготовки перспективних планів формування спроможних громад, виявлення проблемних питань процесу об'єднання громад та розроблення пропозицій щодо зменшення їхнього негативного впливу на процес децентралізації.

Питання об'єднання територіальних громад завжди було актуальним для невеликих місцевих громад (сіл, селищ, містечок). Особливого, невідкладного значення питання об'єднання територіальних громад набуло останнього часу на Сході нашої країни, де з 2014 р. тривають бойові дії. Мешканці населених пунктів так званої «сірої зони» на території проведення АТО взагалі не можуть отримати елементарного рівня життєво необхідних послуг, не говорячи вже про адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Вони в першу чергу потребують отримання соціальних послуг, а саме медичного обслуговування, освіти, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування найбільш незахищених верств населення (інвалідів, самотніх громадян похилого віку, які не можуть себе обслуговувати, матерів з дітьми та ін.), забезпечення продуктами харчування та водою та ін. Крім того, внаслідок бойових дій було пошкоджено значну частину газо-, тепло-, водо- та електричних комунікацій, а ті, що залишилися або були пошкоджені й спроможні функціонувати, не можуть задовольнити належним чином потреби мешканців населених пунктів.

Як виявилось, районні центри, до яких відносяться населені пункти зазначеної «сірої зони», знаходяться або на тимчасово окупованій території, або на лінії розмежування, де постійно тривають бойові дії, і їх відвідання ставить під загрозу життя та здоров'я мешканців. Крім того, органи місцевого самоврядування у більшості таких центрів не виконують своїх функцій. Фактично до прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» там існувало безвладдя. Щоб вирішити означені питання, Верховна Рада України за зверненнями голів Донецької та Луганської військово-цивільних адміністрацій, перепідпорядкувала проблемні населені пункти до інших територіальних центрів, але з'явилася проблема значної відстані до них, що створює для населення незручності та заважає отримувати належного рівня якості послуг.

Об'єднання територіальних громад дає можливість вирішити зазначені проблеми. Недарма основними принципами об'єднання територіальних громад є добровільність, відповідальність та економічна ефективність [4, ст. 2]. Держава активно сприяє такому об'єднанню, в т.ч. й фінансово – за рахунок коштів державного бюджету та організаційно – за участю в пілотних проектах.

Звертаємо увагу, що після отримання органами місцевого самоврядування відповідних територіальних громад від ініціатора пропозиції про їх добровільне

об'єднання, організується її громадське обговорення. Для цього означена інформація публікується в засобах масової інформації або на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Громадське обговорення може здійснюватися у формі електронної консультації. У цьому випадку фізичні, юридичні особи та громадські об'єднання, що не є юридичними особами, які розташовані на певній території, свої пропозиції та зауваження щодо ініціативи з добровільного об'єднання територіальних громад подають на електронну адресу відповідної місцевої ради, що вказана у опублікованій інформації. Громадське обговорення проводиться протягом 30 днів з моменту отримання пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Для вивчення та узагальнення пропозицій та зауважень учасників громадського обговорення у відповідній місцевій раді створюється робоча група з підтримки та впровадження заходів добровільного об'єднання територіальних громад. За результатами громадського обговорення місцева рада приймає відповідне рішення про надання згоди або відмову від участі у добровільному об'єднанні територіальних громад.

Станом на 25 листопада 2015 р. відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено перспективні плани формування територій громад майже в усіх областях (крім Закарпатської й Тернопільської) [1]. Так, проект перспективного плану формування спроможних територіальних громад Луганської області розроблено для території, підконтрольній українській владі, на якій сьогодні функціонують 194 громади, з них 10 міських рад, 25 селищних рад, 159 сільських рад (до складу цих рад входять 607 населених пунктів: 22 міста, 74 селища, 511 сіл). У межах 194 територіальних громад у перспективі пропонується створити 24 об'єднаних спроможних громади: 3 об'єднані спроможні громади – в межах існуючих районів (Міловська, Біловодська, Марківська); 3 громади – на базі міст обласного значення (Северодонецька, Лисичанська, Рубіжанська); 9 громад – на базі районних центрів із змінами меж районів (Білокуракинська, Кремінська, Новоайдарська, Новопсковська, Попаснянська, Сватівська, Станично-Луганська, Старобільська, Троїцька); 9 громад – новоутворення навколо нових адміністративних центрів (Білолуцька, Золотівська, Красноріченське, Лозно-Олександрівка, Містківська, Нижньодуванська, Новоастраханська, Щастинська, Широківська) [5].

Як свідчать проведені дослідження і власний досвід автора, громада, на жаль, досить пасивно реагує на участь у громадських обговореннях з даного приводу. Так, у м. Северодонецьк Луганської обл., незважаючи на інформування населення через ЗМІ, Інтернет-ресурси, за час обговорення не надійшло до органів місцевого самоврядування жодної пропозиції від членів територіальної громади стосовно об'єднання територіальних прилеглих громад. Громада пасивно сприйняла можливість такого об'єднання. Хоча, наприклад, питання про зміну назв (перейменування) площі та вулиць на території громади відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» викликало неабиякий інтерес у громади.

На наш погляд, це зумовлено тим, що мешканці м. Северодонецьк, майбутнього адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, отримують необхідні послуги в необхідних обсягах, якість яких їх задовольняє.

Тим більше, для них нічого не зміниться в процесі отримання послуг. Зміни чекають на мешканців сіл, селищ, містечок. Але й вони практично не беруть участі у громадських обговореннях. Зазвичай їх бентежить те, що за певними послугами їм потрібно буде їздити до адміністративного центру, а не отримувати їх на місці, як раніше, що для осіб похилого віку, переважного населення сіл та селищ, є незручним.

Означеними питаннями на підготовчому до об'єднання етапі опікувалися посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад та громадська рада, що створена при міській раді майбутнього адміністративного центру, його відповідні служби життєзабезпечення, досліджуючи можливі переваги та недоліки такого об'єднання в різних сферах виконання своїх повноважень, а саме у сфері економічного розвитку, фінансів, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури, земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, культури, торгівлі, електро-, газопостачання та зв'язку.

Але участь громадськості в процесі створення спроможної об'єднаної територіальної громади є не менш важливою, ніж участь органів місцевого самоврядування. Це визначає і Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Оскільки за участю громадськості разом з органами місцевого самоврядування не тільки уточнюються параметри майбутніх адміністративно-територіальних одиниць, але і відбувається звикання до нової конфігурації організації влади, через інтенсивний діалог визначаються деталі формування нових органів влади та прихильники й супротивники реформи. Останнє важливо з огляду майбутніх місцевих виборів та у зв'язку з формуванням виконавчих органів у новостворених адміністративно-територіальних одиницях [2].

Для забезпечення ефективного результату добровільного об'єднання територіальних громад необхідно враховувати такі показники, що характеризують населені пункти, територіальні громади яких бажають добровільно об'єднатися і які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад:

- чисельність населення, в тому числі дітей дошкільного та шкільного віку;
- кількість населених пунктів, що входять до складу спроможної територіальної громади;
- розрахунковий обсяг доходів спроможної територіальної громади, у т.ч. сформованих відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України, бюджету розвитку, базової та реверсної дотацій;
- площу території спроможної територіальної громади, в т.ч. площу збільшення;
- кількість закладів, що утримуються за рахунок місцевого бюджету, у т.ч. загальноосвітніх навчальних закладів I-III, I-II та I ступенів, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, закладів культури, закладів фізичної культури, фельдшерсько-акушерських пунктів, амбулаторій та поліклінік, лікарень, станцій швидкої допомоги;
- наявність приміщень для розміщення державних органів, установ, які здійснюють повноваження щодо правоохоронної діяльності, реєстрації актів



цивільного стану та майнових прав, пенсійного забезпечення, соціального захисту, пожежної безпеки, казначейського обслуговування, поштового забезпечення;

– наявність приміщень для розміщення органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що означений перелік слід доповнити таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т.ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єданого бюджету та фінансові можливості громади.

Згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад функції з розробки проекту перспективного плану відповідно до означеної Методики здійснюють уповноважені облдержадміністрацією посадові особи, які проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями [2].

Оскільки саме громади зацікавлені в такому об'єднанні, означені функції, на наш погляд, доречно було б покласти на органи місцевого самоврядування майбутнього адміністративного центру об'єднаної громади із залученням представників територіальних громад, що об'єднуються в особі посадових осіб їх органів місцевого самоврядування, громадськості та громадських організацій, та спеціально уповноважених посадових осіб обласних державних адміністрацій або військово-цивільних адміністрацій. Крім того, наведені вище показники, що визначаються цією Методикою, обласні державні адміністрації все одно запитують у органів місцевого самоврядування громад, що об'єднуються, оскільки не володіють відповідною інформацією. А функції затвердження таких планів покласти на обласні державні або військово-цивільні адміністрації. Між тим реально розробкою перспективних планів об'єднання громад займаються Офіси реформ, створені в кожній області, хоча далеко не всі вони мають компетентний кадровий ресурс, що призводить до суттєвих недоліків і навіть помилок у цих планах.

Слід зазначити, що затвердження перспективного плану не є догмою та не призводить до автоматичного об'єднання громад, оскільки він являє собою, по суті, «дорожню карту» модернізації територіальної організації системи місцевого самоврядування, її первинного суб'єкта – територіальної громади.

Об'єднані громади отримують додаткові фінансові ресурси завдяки фінансовій децентралізації. В першу чергу, це 60 % податку на доходи фізичних осіб, акцизний податок, податок на майно, 100 % єдиного податку і 100 % податку на прибуток підприємств. Крім того, залишатиметься на місці й частка плати за надання адміністративних послуг, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів і штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25 % екологічного податку, 1,5 % – від обсягу продажів продукції, 90 % коштів – від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи [7].

Додаткові ресурси об'єднаних громад очікуються також від скорочення адміністративних витрат на утримання апаратів малонаселених сільських рад (сьогодні середня чисельність працівників сільських рад навіть найменших громад складає не менше трьох осіб, на оплату праці яких лише за обов'язковими виплатами необхідно не менше 120 тис. грн на рік, тобто при об'єднанні, наприклад, п'яти сільських рад вивільнення ресурсу складе не менш 0,5 млн грн, які можуть бути спрямовані на здійснення видатків на виконання власних повноважень громади).

Разом із тим проведено дослідження паспортів спроможних територіальних громад, які додаються до перспективних планів об'єднання громад, показав, що немала частина з них не тільки не має бюджетів розвитку у складі місцевого бюджету, а й залишається з дотаційними, що свідчить про недостатньо глибокий економічний аналіз, проведений на підготовчій стадії.

Основною проблемою, яка сьогодні хвилює членів сільських та селищних громад, оскільки об'єднання територіальних громад, на наш погляд, покликане покращити, в першу чергу, становище саме таких громад та підвищити рівень добробуту їх членів, є земельна проблема. Членів громади турбує чи залишиться за ними їхня земля, чи зможуть вони організувати власні кооперативні та фермерські господарства, чи земля стане загальною власністю об'єднаної громади? Відкритим залишається і питання щодо землі, яка знаходиться за межами сіл. Раніше функції з управління ними передавалися районним державним адміністраціям, зараз з об'єднанням громад функції з управління ними можуть бути покладені на органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Ще у квітні 2015 р. питання щодо земельних проблем у результаті об'єднання територіальних громад вже піднімалося місцевими активістами Черкащини та Харківщини [6]. У процесі підготовки до об'єднання громад почали підніматися вони місцевими органами влади і на Луганщині.

Відомо, що основними фінансовими інструментами, за допомогою яких використовуються бюджетні кошти громади, є місцеві цільові програми, муніципальні проекти соціально-економічного розвитку в рамках реалізації регіональних стратегій, угоди про міжмуніципальне співробітництво. Проте бюджетні кошти не можуть бути єдиним фінансовим ресурсом місцевого розвитку, що вимагає пошуку інших джерел фінансування.

Об'єднана громада одразу отримує більше можливостей для підвищення рівня конкурентоспроможності завдяки збільшенню ресурсів, об'єднанню зусиль, розширенню повноважень, виникненню нових перспектив розвитку. Разом із тим залишаються не вирішеними чимало питань правового забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади (перш за все – землі), що вимагає їхнього врегулювання на законодавчому рівні. Необхідно активізувати широкий суспільний діалог з громадою не лише на етапі підготовки до об'єднання, а й після нього – з метою залучення громадських організацій, науково-освітніх установ до співпраці під час формування різноманітних проектів і програм розвитку. Напрямами подальших досліджень можуть стати обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування,

бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності, розширення джерел фінансування місцевого розвитку через опрацювання новітніх механізмів (наприклад, ендавменту) та ін.

#### **Література:**

1. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
2. Про затвердження Методики формування спроможної територіальної громади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 32.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (Із змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Розпорядження голови Луганської обласної військово-цивільної адміністрації «Про схвалення проекту перспективного плану формування територій громад Луганської області» від 10.06.2015 р. № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.loga.gov.ua/oda/documents/official/?curPos=300>.
6. *Старікова Н.* Проблеми об'єднання громад [Електронний ресурс] / Н. Старікова // Асамблея громадських організацій малого та середнього бізнесу – 2015. – Режим доступу : [http://www.seredniy-klas.org/pub/natalija\\_stparikova\\_problemi\\_obednannja\\_gromad/1-1-0-114](http://www.seredniy-klas.org/pub/natalija_stparikova_problemi_obednannja_gromad/1-1-0-114).
7. *Степанченко О.* Люди в селах не вірять, що після об'єднання територіальних громад їм стане жити краще [Електронний ресурс] / О. Степанченко. – Режим доступу : <http://vidomosti-ua.com/newspaper/104536>.

*Надійшла до редколегії 27.11.2015 р.*

## **УДК 351**

### **В. Б. Гройсман,**

*Голова Верховної Ради України,  
аспірант Національної академії державного управління  
при Президентові України, м. Київ*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ**

*Проаналізовано сучасні дослідницькі підходи до децентралізації як засобу лібералізації державного управління. Розглянуто залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування системи державного управління. Досліджено тенецу становлення громадянського суспільства та його функціональну роль у межах різних державно-управлінських систем.*

**Ключові слова:** децентралізація, громадянське суспільство, лібералізація, децентралізаційні інструменти, деконцентрація, деволюція.

**V. B. Groisman,**

*Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, Postgraduate student of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv*

### **DECENTRALIZATION AS A MEAN OF PUBLIC ADMINISTRATION LIBERALIZATION: THE ANALYSIS OF CURRENT RESEARCH APPROACHES**

*Current research approaches to decentralization as a mean of public administration liberalization are analyzed. Dependence between the level of civil society development and the effectiveness of the system of public administration is examined. The genesis of civil society and its functional role within various public administration systems is investigated.*

**Key words:** decentralization, civil society, liberalization, decentralization instruments, deconcentration, devolution.

На сучасному етапі соціально-економічного й політичного розвитку України запровадження демократичних механізмів взаємодії громадян з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є функціональним інструментом забезпечення антропоцентричності та ефективності державної політики, в основі якої лежать інтереси людини. У разі порушення певного конгломерату відносин держава – суспільство стабільність і збалансованість суспільного розвитку виноситься за їх рамки, громадянське суспільство стає відособленим від органів державної влади та місцевого самоврядування, відбувається своєрідний регулятивний занепад внутрішньо-територіальної політики та девальвація перерозподільчих функцій власне самої держави. Все це обумовлює необхідність пошуку децентралізаційних інструментаріїв налагодження взаємодії між різними секторами суспільства, розмежування їх інтересів і завдань у контексті формування та реалізації політики децентралізації, покликаної змінити існуючу природу та практику взаємовідносин між суспільством і владою. Така міжсекторна взаємодія потребує посилення конституційно-правових основ децентралізації влади й створення оптимальної системи прямих і зворотних відносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства.

В межах англійської політико-правової традиції найбільш розробленими є питаннях *децентралізації* та *деволюції*. Здійснюючи структурно-функціональний аналіз децентралізації, А. Бредлей вказав на необхідність розмежування понять *деконцентрація* та *деволюція*, кожне з яких має свій предметний результат. Обґрунтовуючи зміст свого концептуального підходу, вчений звернув увагу на окремі аспекти, що характеризують *деконцентрацію* та *деволюцію*. Так, в умовах *деконцентрації* органи державної влади розосереджують низку своїх функцій, серед яких планування й фінансування, зберігаючи при цьому за собою одноосібність контролю та право на прийняття стратегічних державно-управлінських рішень. В умовах *деволюції* органи державної влади передають певні повноваження та функції на нижчі рівні урядування, головна мета при цьому полягає у забезпеченні максимального наближення органів державної влади до населення, підвищенні їх прозорості та підзвітності.

Найбільш характерним прикладом *деволюції* є Англія, де вона носить «регіональний характер і асоціюється з делегуванням центральним урядом

повноважень окремим частинам Королівства при повному збереженні суверенітету Центру. З цього приводу А. Бредлеєм визначено два рівні деволюції – законодавчу (коли органи регіону надають право видавати закони) та адміністративну (коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони та політику, яка розробляється центром, але й прилаштовують її до місцевих особливостей» [1].

У свою чергу Д. Гарнер розглядає деволюцію як одну із форм децентралізації, що забезпечує передачу повноважень від центральних органів державної влади автономно функціонуючим і демократичним чином сформованим органами місцевого самоврядування. В даному відношенні деволюція є одним із засобів формування самостійної системи надання відповідних сервісних послуг (комунальних, охорона правопорядку, охорона здоров'я, освіта та ін.). Отже, деволюція як форма децентралізації гарантує місцевим органам самоврядування самостійність прийняття управлінських рішень на регіональному рівні [2].

В межах традицій британської адміністративістики К. Ісмент як одну із форм децентралізації виокремив дивестицію, яка являє собою «пряму передачу планування та виконавчих функцій від інститутів влади до недержавних організацій, однак безпосередньо вона не пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування» [3, с. 54]. Певну відмінність щодо розуміння поняття дивестиція вносить інший британський вчений Д. Гутмер, який під нею розуміє «процес передачі функцій планування та адміністрування добровільним, приватним чи громадським організаціям» [Там само, с.77]. Саме тому у більшості випадків дивестинація включає часткову передачу «адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією чи частковою приватизацією» [Там само, с. 94].

В межах даного дослідження методологічно-предметний інтерес становить аналіз діалектичного взаємозв'язку впливу децентралізації на процеси розвитку громадянського суспільства. У цьому контексті доцільно виходити з двох аспектів аналізу даної проблематики, а саме: з одного боку, з того, як процеси децентралізації впливають на становлення громадянського суспільства, а з іншого – як саме громадянське суспільство і рівень його розвитку, зокрема, впливають та реалізацію децентралізаційних процесів у державі. На думку польського дослідника З. Пельчинські, вплив децентралізації є «критеріальним інструментом» розвитку громадянського суспільства. Це обумовлено тим, що «децентралізація, передаючи в руки найбільш зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру, забезпечує всі необхідні засоби та умови для реального демократизму на місцях, що, у свою чергу, сприяє згуртованості громадянського суспільства» [4]. На переконання вченого, децентралізація влади «служує відродженню демократичного творчого складу думок та запровадженню аналітично-конструктивного дискурсу у суспільстві» [Там само].

Не порушуючи такий контекстний ряд, І.Гелнер наголосив, що децентралізація влади є саме тим «ментально-політичним простором, в межах якого формуються такі зв'язки суспільства з урядом, які чітко поєднують його індивідуалістичні цінності з принципами корпоративізму, на яких базується владна вертикаль» [5]. Для досягнення всезагального добробуту в державі всі групи громадськості, інкорпоровані у відповідні інституційні об'єднання, повинні бути

забезпечені максимальними правами на реалізацію своїх потреб та інтересів, а це безпосередньо є запорукою розвитку «плюрального громадянського суспільства».

Аналізуючи вплив процесів децентралізації на розвиток громадського суспільства, Т. Нардін виходить із визначення її функціональної ролі в межах централізованої держави. На його думку, «децентралізація забезпечує створення самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, общини, комуни, які представляють інтереси територіальних общин чи їх об'єднань у рамках місцевих і регіональних об'єднань, що надає їм функції нормотворчості та управління» [6]. Саме тому децентралізація влади, «забезпечуючи чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів та відповідальності між центральними органами державного управління та місцевого самоврядування», слугує критеріальною основою для розвитку громадянського суспільства. У такому варіанті децентралізація дозволяє забезпечити певну взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою, зберігаючи при цьому адміністративну самостійність кожного із них.

Подібної думки дотримується польський соціолог П. Штомпка, який доводить, що «децентралізація влади в сучасних державно-управлінських системах покликана забезпечити людині відчуття ієрархічної впорядкованості та соціальної захищеності, а це, у свою чергу, є умовою прогресивного розвитку громадянського суспільства» [7]. В цьому відношенні громадянське суспільство розглядається як «складний і динамічний ансамбль неурядових інститутів, які охороняються законом, дотримуються таких тенденцій у своєму функціонуванні як ненасильство, самоорганізація, саморефлексивність, перебувають у постійній розбіжності з інститутами державної влади, які оформлюють й обмежують свою діяльність згідно з інтересами суспільства» [Там само]. В межах такого концептуального підходу децентралізація влади, забезпечуючи свободу індивідів, надає їм можливість вільно і в межах закону висловлювати в різних формах свою соціальну ідентичність і брати активну участь у процесах творення державної політики. Відповідно до цього децентралізація влади, акумулюючи відповідні соціально-комунікативні процеси, слугує мобілізаційним інструментом для розвитку інституційних структур громадянського суспільства.

Особливий методологічний інтерес в межах даного контексту дослідження становить концепція Н. Боббіо, в межах якої вплив децентралізації влади на розвиток громадянського суспільства він розглядає через призму інституційного обмеження впливу «тотальної держави» на недержавну сферу громадянського суспільства. Децентралізація влади в даному розумінні призводить до «максимального усунення держави і досягнення стихійної угоди між громадянами, які перетворюються на активних суб'єктів формування та реалізації державного управління» [8]. Відповідно до цього децентралізація влади створює інституційне підґрунтя для утвердження демократії, яка забезпечує «безперервне розширення процесів розподілу влади та реалізації публічного контролю за її використанням» [Там само].

Певну структурну функціональність у децентралізації влади для становлення громадянського суспільства вбачає М. Велцер, який основним фактором її

реалізації вважає чітку систему розмежування сфер діяльності держави та громадянського суспільства. У такій дихотомії останнє отримує самоорганізаційну можливість для широкого розвитку своїх інститутів, яким обов'язково підзвітні та підконтрольні «демократично організовані інститути державної влади» [9]. Децентралізація влади, на думку вченого, створюючи своєрідний комунікативний простір для здійснення моніторингу та контролю за діяльністю органів державної влади, забезпечує чіткий інституційний розподіл між функціями громадянського суспільства та держави. Виходячи з цього, децентралізація влади являє собою передусім «саморефлексивну систему діяльності влади», яка щоденно доводить її тотальну залежність від інтересів суспільства.

У контексті аналізу даної проблематики окрему увагу варто також приділити зворотному її аспекту, а саме – впливу громадянського суспільства на децентралізацію влади.

Методологічно визначальною в даному відношенні є концепція Л. Даймонда, який уперше вказав на «тотально-безпечний» вплив громадянського суспільства на децентралізацію влади, що в кінцевому рахунку привело до закріплення чітких повноважень за державою та «неполітичним суспільством». Більше того, на переконання вченого, саме активний розвиток громадянського суспільства та його «тотально-безпечний» вплив на діяльність базових інститутів держави призвели до кризи абсолютистської держави. Однак, виходячи з історичного досвіду, цей вплив був достатньо суперечливим, в межах окремих країн він призвів до зворотного руху в бік «реорганізації суспільства», яке було жорстко налаштоване проти посилення патерналізму. Завдяки цьому з'явилися так звані егалітарні та світські форми організації, що брали на себе відповідальність за стабільність суспільного розвитку, яка, на їх думку, «категорично не залежить від певного типу політичної влади» [10]. Тотожна думка в історії світової державно-управлінської думки свого часу була висловлена Т. Пейном у праці «Права людини», який вказав, що «значна частина суспільного порядку, якому підпорядковується людство, не є творінням держави, свій початок він бере з принципів суспільства та природної конституції людини, він існував раніше, ніж виникла держава та її інститути, й існував би надалі, якби держава не абсолютизувала свої регламентаційні функції» [11].

У контексті аналізу впливу громадянського суспільства на процеси децентралізації влади обґрунтовує свою концепцію Р. Хелберг, в межах якої ідентифіковані основні його функції, що забезпечують регламентацію сфери функціонування сучасної держави, яка частину свого потенціалу поділяє з суспільством. До таких функцій громадянського суспільства вчений відносить:

- вироблення спільної стратегії суспільного розвитку;
- визначення та обґрунтування пріоритетів, темпів і пропорцій розвитку економічної та соціальної сфер суспільства;
- стимулювання суспільно корисної діяльності громадян і захист їх прав, власності та особистої гідності;
- демократизація всіх сфер життєдіяльності суспільства;
- захист кордонів та забезпечення суспільного порядку [12].

Саме ці функції громадянського суспільства є своєрідним спонукально-мотиваційним механізмом для реалізації децентралізації влади.

Більшість дослідників з цього приводу ставлять питання про органічно-збалансовану єдність у стосунках між громадянським суспільством та державою. На думку Х. Енхейра, держава як соціально-політичне об'єднання має слугувати реалізації інтересів відповідних соціальних спільностей, до яких він відносить громадянське суспільство. З іншого боку, саме громадянське суспільство має чинити постійний тиск на управлінські інститути держави, аби вона виходила із залежності функціональної регламентації. У такий спосіб саме громадянське суспільство є інституційним засобом «дисциплінування держави», оскільки, здійснюючи відповідний контроль за її інститутами, воно проводить постійну політику коригування їх діяльності. Більше того, на переконання вченого, вплив громадянського суспільства на процеси децентралізації влади призводить до того, що держава втрачає можливість постійного управління своїми громадянами, а це, у свою чергу, призводить до блокування «стихійності політичних процесів у суспільстві» [14]. Саме тому, на переконання вченого, для ефективності функціонування відповідної національної системи державного управління має відбуватись «зустріч держави, індивіда та суспільства», завдяки чому держава отримує можливість впливу на членів громадянського суспільства, яке, у свою чергу, вимушене шукати механізми реалізації та захисту своїх інтересів шляхом включення в політику. Громадянське суспільство, конструюючи на свій розсуд самостійні соціальні структури, наділяє їх правами щодо здійснення контролю за державою, завдяки чому вона здобуває свою структурно-функціональну дієвість. Без громадянського суспільства держава позбавлена можливості ефективної реалізації власних управлінських функцій.

Таким чином, здійснений аналіз сучасних дослідницьких підходів децентралізації як засобу лібералізації державного управління дозволив ідентифікувати залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування відповідної системи державного управління, що стало можливим лише за умови досягнення певної «рівноваги між громадянським суспільством та державою». На підставі цього доведено, що лише тоді, коли громадянське суспільство є абсолютно незалежним від держави, остання набуває інституційного інструментарію ефективно й демократично реагувати на запити та потреби асоційованого громадянства. Це дозволило проаналізувати генезу становлення громадянського суспільства та його функціональну роль у межах різних державно-управлінських систем, вказати на певну абмівалентність щодо розуміння первинності впливу децентралізації на процеси становлення громадянського суспільства.

#### **Література:**

1. *Bradley A. Constitutional and Administrative Law / A. Bradley. – L., 2011. – 552 p.*
2. *Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное самоуправление / Д. Гарнер. – М., 2013. – 417 с.*
3. *История развития и основные современные концепции государственного управления / под ред. Д. Галлигана. – М., 2011. – 899 с.*



4. *Pelczynski Z. A.* Introduction: The Significance of Hegel's Separation of the State and Civil Society / Z. A. Pelczynski // *The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy* / ed. by Z. A. Pelczynski. – Cambridge; L.; N.Y., 2012. – 714 p.

5. *Gellner Ernest.* Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals / Ernest Gellner. – Allen Lane : Penguin, 2014. – 225 p.

6. *Nardin Terry.* Private and Public Roles in Civil Society / Terry Nardin // *Toward a Global Civil Society* / Michael Walzer, Ed. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2005. – P. 29–34.

7. *Sztompka P.* Mistrusting Civility: Predicament of a Post Communist Society / P. Sztompka // *Real Civil Society. Dilemmas of Institutionalization* / ed. by J. C. Alexander. – Guildford, Surrey : Biddles LTD, 2008. – P. 199.

8. *Bobbio Norberto.* Gramsci and the concept of civil society / Norberto Bobbio // *Civil Society and the State: New European Perspectives* / ed. by John Keane. – L.; N Y : Verso, 2007. P. 73–99.

9. *Walzer M.* *Toward a Global Civil Society* / M. Walzer. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2013. – 341 p.

10. *Daimond L.* To Democratic Consolidation, Rethinking of Civil Society / L. Daimond // *Journal of Democracy.* – Vol. 5, № 3, June 2004.

11. *Пейн Т.* Права людини [Електронний ресурс] / Т. Пейн. – Режим доступу : [http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija\\_5.html](http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija_5.html).

12. *Hallberg P.* From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept / P. Hallberg, B. Wittrock // Peter Wagner. *The Languages of Civil Society (European Civil Society)* (v. 1) / Peter Wagner (Ed.). – N Y : Berghahn Books, 2006. – P. 28–53.

13. *Anheier H.* Introducing civil society / Helmut Anheier, Marlies Glasius and Mary Kaldor // *Global Civil Society.* – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 3–22.

*Надійшла до редколегії 23.11.2015 р.*

## **УДК 352.07**

***М. В. Гончаренко,***

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків*

# **ВПЛИВ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ НА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто основні зміни вітчизняного бюджетного законодавства та механізми їх реалізації в частині децентралізації фінансів, досліджено позитивні та негативні аспекти впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, бюджетно-податкова реформа, фінансове забезпечення, фіскальна децентралізація, міжбюджетні трансферти.

**M. V. Goncharenko,**

*Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA,  
PhD in Public Administration, Kharkiv*

## **FISCAL REFORM IMPACT ON STRENGTHENING LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL BASIS**

*The paper examines major changes in the national budgetary laws and mechanisms of their implementation for decentralization of finances. Positive and negative aspects of the Ukrainian fiscal reform's impact on strengthening the financial basis of local governments are studied.*

**Key words:** local government, fiscal reform, financial support, fiscal decentralization, intergovernmental transfers.

Реформування бюджетно-податкової сфери у напрямку децентралізації фінансів відбувається в Україні впродовж тривалого часу. Необхідність постійного вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування обумовлена самонедостатністю більшості місцевих бюджетів, невідповідністю між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування, високим рівнем залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, нездатністю місцевої влади реалізувати весь обсяг покладених на неї завдань без міжбюджетних трансфертів, відсутністю реальних джерел наповнення місцевих бюджетів, тенденцією до постійного зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів та зниження самостійності місцевих бюджетів тощо.

Попри постійне вдосконалення бюджетного законодавства в Україні, проблема фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сьогоднішній день все ще не втрачає своєї гостроти й актуальності. Нечіткий розподіл функцій, обмежені фінансові ресурси, неможливість самостійно приймати рішення щодо місцевого розвитку позбавляють органи місцевого самоврядування можливості вирішувати належним чином проблеми територіальних громад та гальмують розвиток територій.

Ключові аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування розкрито у працях Т. Бондарук, О. Василика, І. Вахович, В. Зайчикової, Л. Калашнікової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Сунцової та ін. Однак останнім часом у практиці розвитку місцевого самоврядування в Україні відбуваються динамічні зміни, які потребують швидкого реагування наукової спільноти.

Питання зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування вже давно знаходяться в центрі законотворчого процесу. Не дивлячись на безперечно позитивну роль Бюджетного кодексу України (спочатку в редакції 2001 р., потім – 2010 р.) та Податкового кодексу (2010 р.), ці законодавчі акти не створили механізмів, які б вирішили проблеми надмірної централізації бюджетної системи, неефективного алгоритму розподілу міжбюджетних трансфертів, відсутності стимулів для місцевої влади розвивати власну доходну базу.

Ще одна спроба реформування системи місцевих фінансів була зроблена наприкінці 2014 р., коли Верховною Радою України було прийнято низку змін до Бюджетного та Податкового кодексів, які прямо стосуються фінансового

забезпечення місцевого самоврядування [2-3]. Зазначені нововведення потребують осмислення з точки зору очікуваних позитивів та передбачення можливих загроз.

Метою статті є аналіз основних змін вітчизняного бюджетного законодавства та механізмів їх реалізації в частині децентралізації фінансів, а також визначення позитивних та негативних аспектів впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на формування фінансової бази місцевого самоврядування.

Розглянемо законодавчі нововведення [2-3], що впливають на формування фінансової бази місцевого самоврядування, відповідно до основних напрямів реформування.

*1. Забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів.* Цей напрямок включає такі аспекти:

– самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноваження та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому;

– незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому;

– розширення дохідних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування регулювання (в рамках, визначених Податковим кодексом України) ставок місцевих податків та зборів;

– систематизація видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації;

– самостійний вибір розпорядниками коштів місцевих бюджетів установи з обслуговування власних надходжень бюджетних установ (в органах казначейства чи банківських установах);

– спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди».

*2. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад,* що передбачає:

– запровадження прямих міжбюджетних відносин на двох рівнях: I рівень – область; II рівень – міста обласного значення/об'єднані громади/райони;

– громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, матимуть такі ж повноваження як міста обласного значення;

– органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень;

– органи місцевого самоврядування матимуть чітко визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання, та фінансовий ресурс, необхідний для реалізації таких повноважень;

– горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

*3. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів.*

У результаті реформи бюджети сіл, селищ, міст районного значення отримують повний обсяг надходжень від плати за землю (з 2015 р. набула статусу місцевого податку), 100 % податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток підприємств комунальної власності, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкції, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримають 25 % екологічного податку, 1,5 % від обсягу продажів продукції, 90 % коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Значні переваги отримають об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60 % ПДФО та 10 % податку на прибуток, а також інші доходи, в тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку.

Кошти «фонду регіонального розвитку» (який повинен складати не менше 1 % надходжень до загального фонду Державного бюджету) мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органів влади буде достатньо часу на їх використання). Відбір проектів буде здійснювати Мінрегіон (а не Мінекономрозвитку). Місцеві органи влади повинні будуть фінансувати 10 % витрат на ці проекти, що, можливо, підвищить якість розроблених ними проектів. Кошти державного фонду регіонального розвитку будуть спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, в тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Відповідно до даних Міністерства фінансів України у січні-вересні 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 70,9 млрд грн, що складає 96,4 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-вересня минулого року (у зіставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 40,7 % або + 20,5 млрд грн [1].

Темп зростання фактичних надходжень ПДФО до січня-вересня 2014 р. становить 119,3 %, плати за землю – 129,0 %. При цьому в 15 та 17 регіонах відповідно темп зростання вище середнього по Україні.

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 р. затвержені місцевими радами в обсязі 226,2 млн грн. Фактичні надходження податку за січень-вересень поточного року склали 515,1 млн грн.

Крім зазначеного, у 2015 р. було запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 2 % вартості реалізованого товару (з одночасним скасуванням збору за виноградарство, садівництво та хмелярство), надходження від якого повністю зараховуються до бюджетів сіл, селищ та міст. Станом на 01.10.2015 р. фактичні надходження акцизного податку склали 5 560,4 млн грн, що в розрахунку на 1 жителя країни складає 129,1 грн [1].

*4. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.*

3 державного бюджету до місцевих бюджетів передаються наступні повноваження:

1) видатки на забезпечення медичних заходів окремих державних програм у вигляді субвенції. МОЗ визначатиме політику закупівель медпрепаратів, спеціалізовані медико-санітарні частини МОЗ; лабораторні центри Держсанепідемслужби;

2) 2 спеціалізовані школи, підпорядковані МОН та 16 позашкільних навчальних закладів, підпорядкованих МОН;

3) видатки на соціальний захист чорнобильців (у частині санаторно-курортного оздоровлення, безоплатного харчування потерпілих дітей) та одноразова виплата матеріальної допомоги інвалідам і непрацюючим малозабезпеченим особам;

4) 6 установ Мінкультури (Дирекція художніх виставок України; Музей історії Десятинної церкви; Державний історико-культурний заповідник у м. Белзі; Державний історико-архітектурний заповідник у м. Бережанах; Державний історико-архітектурний заповідник «Стара Умань»; Державний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця»;

5) підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств, підтримка спортивних баз та баз олімпійської підготовки ФСТ.

*5. Надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.*

Кардинальних змін зазнала система міжбюджетних трансфертів, яка тепер включає базову дотацію та галузеві субвенції. Новий кодекс передбачає заміну дотацій вирівнювання на базові дотації, які розраховуватимуться лише на основі прогнозних надходжень від податку на прибуток та ПДФО до місцевих бюджетів, так що ця дотація буде спрямована на зменшення різниці між високодохідними та низькодохідними регіонами. Таким чином, для місцевих органів влади спрощено процедуру перерозподілу фінансування між різними статтями витрат (утім, це не стосується освітніх та медичних субвенцій).

Впровадження галузевих субвенцій дає змогу перейти на нову модель використання бюджетних кошів – від утримання державних та комунальних закладів до оплати відповідних послуг – у декількох основних бюджетних галузях. Але запровадження галузевих субвенцій «Освітня», «Медична», «На підготовку робітничих кадрів» та «Соціальна» ще потребує розробки державних стандартів надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг, порядків персоналізованого фінансування цих послуг з розрахунку на одного жителя, а також фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними стандартами надання послуг на одного жителя.

У січні-вересні 2015 р. базова дотація місцевим бюджетам перерахована в сумі 3946,4 млн грн або 98,2 % розпису асигнувань. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 40171,4 млн грн або 94,3 % від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов'язань. У зазначений період освітню та медичну субвенції місцевим бюджетам перераховано відповідно в сумі 31602,3 млн грн та 33254,1 млн грн. Субвенцію на підготовку робітничих кадрів перераховано в сумі 4363,1 млн грн або 98,3 % до розпису на відповідний період [1].

*б. Визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання, який полягає у вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів замість системи балансування. Механізм розрахунку базової дотації залежить від індексу податкоспроможності території, який визначається як відношення обсягу надходжень відповідного податку (ПДФО та податку на прибуток) на 1 жителя до середнього значення по Україні. Якщо зазначений індекс території перевищує значення 1,1, то 50 % обсягу перевищення спрямовується до державного бюджету у вигляді реверсної дотації, а 50 % залишається у розпорядженні місцевої ради. Якщо даний показник менше 0,9, то базова дотація відповідному місцевому бюджету надається в обсязі 80 %, але не до середнього по країні рівня, а лише до 0,9 цього показника. Якщо індекс податкоспроможності території знаходиться в межах 0,9-1,1, то місцевий бюджет не отримує дотації, але з нього і не вилучають кошти до державного бюджету. Даний механізм стимулюватиме місцеві громади нарощувати власну доходну базу і не буде породжувати утриманські настрої, як це було до реформи, коли дотації вирівнювання розраховувалися за формульній на основі поділу місцевого бюджету на «кошики».*

Позитивним аспектом є те, що невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані в наступному році. До цього всі невикористані кошти поверталися до Державного бюджету, і цей механізм часто використовувався як прихований секвестр, тобто фінансування для деяких статей витрат (як правило, капітальних) надходило в листопаді-грудні, коли місцеві органи влади не встигали його освоїти, отже, кошти поверталися до Державного бюджету. Таким чином відтепер місцеві громади зможуть плавніше планувати деякі видатки свої бюджетів, особливо капітальні [4].

Розширюються можливості місцевої влади щодо залучення додаткових фінансових ресурсів. Так, починаючи з 2015 р., право на здійснення зовнішніх запозичень поширюється не тільки на міста з населенням більше 300 тис. чоловік (15 міст в Україні), а й на всі міста обласного значення (178 міст).

У цілому оцінюючи бюджетну реформу позитивно, слід відмітити також і деякі можливі загрози, спричинені недосконалістю нового законодавства.

Основна частина непродуманих положень нового Бюджетного кодексу стосується децентралізації. Загалом перерозподіл доходів і витрат між бюджетами до визначення функцій органів місцевого самоврядування – це не дуже добра ідея. Основною негативною рисою нинішньої централізованої моделі держуправління є те, що рішення переважно приймаються місцевими адміністраціями (тобто представниками центрального уряду), а не місцевими радами (представниками громад). Оскільки Закон «Про місцеве самоврядування» поки залишається без змін, ця проблема поглибитися через збільшення ресурсів у розпорядженні місцевих адміністрацій [4].

Викликає занепокоєння фактичне «втіснення» найнижчого рівня місцевого самоврядування – громади. Згідно з чинним законом залишаються тільки два рівні – обласний (місто обласного значення) та районний або «об'єднана громада». В інших країнах, як правило, існують три рівні місцевого самоврядування – громада, район та область, і питання повсякденного життя людей (у тому числі організація середньої освіти та загальної охорони здоров'я) переважно вирішуються на рівні громади. Це той рівень, на якому можна знайти демократію в її найчистішому вигляді, адже людям значно легше впливати на рішення сільського голови та

контролювати їх, ніж, скажімо, голови райради. Формально ліквідація рівня громади суперечить принципу субсидіарності, який передбачає, що послуги громадянам повинні надаватись на найнижчому можливому рівні [4].

Як результат нової системи міжбюджетних трансфертів, місцеві громади фактично позбавляються права впливати на найважливіші для їхнього життя сфери - середню та професійну освіту та охорону здоров'я. Ці сфери фінансуються з Державного бюджету через освітні та медичні субвенції (хоча місцеві бюджети також можуть надавати деяке фінансування), причому обсяг фінансування залежить від кількості учнів/студентів/пацієнтів і людей, що проживають у певному районі/області. Може здаватися, що цей механізм повинен забезпечити приблизно однакові витрати на одного учня чи пацієнта на всій території країни, однак, насправді він зберігає статус-кво, коли рішення про обсяг надання послуг та склад цих послуг приймається на рівні центрального уряду. У децентралізованій моделі управління саме громада мала б приймати рішення щодо того, наприклад, чи варто підтримувати діяльність місцевої школи (а отже, можливо, вкласти в неї трішки більше коштів), чи краще відремонтувати дорогу і запустити шкільний автобус до іншої найближчої школи. Дозвіл органам місцевого самоврядування фінансувати школи та лікарні також сприяв би зростанню якості місцевої влади через підвищення конкуренції.

Одночасно з розширенням доступу місцевих громад до зовнішнього фінансування Казначейство позбавляється права надавати середньострокові позики місцевим бюджетам. У перспективі це може призводити до виникнення проблем платоспроможності окремих регіонів.

Аналізуючи новий Бюджетний кодекс, можна дійти висновку, що хоча, на перший погляд, у ньому зроблено кілька кроків до децентралізації, насправді ж без відповідних змін до законів «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій», ці зміни можуть призвести до ще більшої централізації. Це буде залежати від розподілу повноважень між місцевими адміністраціями та місцевими радами в кожній конкретній області чи районі.

Ліквідація найнижчого рівня місцевого самоврядування (громади) означатиме, що більшість людей не відчують децентралізацію на практиці, тобто вони так само не матимуть права голосу щодо організації базових послуг у своєму населеному пункті (чи районі міста), оскільки все буде вирішуватися на рівні району (міста), принаймні поки не будуть створені «об'єднані громади», на що може піти чимало часу. Можна припустити, що від такого розвитку подій найбільше постраждають мешканці міст районного значення.

Позитиви нового бюджетного законодавства у сфері зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування лежать у площинах забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, формування спроможних територіальних громад, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення їх дохідної бази, децентралізації видаткових повноважень та чіткого розподілу компетенцій, сформованого за принципом субсидіарності, надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, визначення нового механізму бюджетного регулювання, який полягає у вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів.

Серед можливих загроз, спричинених недосконалістю нового законодавства, слід відмітити відсутність узгодження бюджетного законодавства із законом про місцеве самоврядування щодо визначення функцій органів місцевого самоврядування, фактичне «витіснення» найнижчого рівня місцевого самоврядування – громади, фактичне позбавлення права місцевої влади впливати на середню та професійну освіту та охорону здоров'я тощо.

Останні зміни до вітчизняного бюджетно-податкового законодавства, не дивлячись на певні загрози, в цілому позитивно вплинули на розширення фінансової свободи місцевого самоврядування, а, отже, можуть стати відправною точкою для правильної реформи децентралізації. Разом із тим, з метою нівелювання негативних впливів, напрямком подальших досліджень повинно стати подальше вдосконалення бюджетно-податкового законодавства на основі використання найкращих зарубіжних практик.

#### **Література:**

1. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-вересень 2015 року / Міністерство фінансів України. <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjdzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjdzhet>.

2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII // *Голос України* від 30.12.2014 р. № 252-1 (Спецвипуск).

3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12. 2014 р. № 71-VIII // *Голос України* від 31.12.2014 р. № 254 (Спецвипуск).

4. *Сологуб І.* Зміни до Бюджетного кодексу: глибинні реформи чи косметичний ремонт? / *І. Сологуб* // *Тиждень*. – 12 січня 2015 р.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

**УДК 354 : 332.122 : 304.42**

***І. В. Дунаєв,***

*к. держ. упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків*

## **ЗАКОНОМІРНОСТІ ТА ВИЗНАЧАЛЬНІ ТРЕНДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ**

*Систематизовано в авторській трактовці закономірності регіонального розвитку в умовах глобалізації. Наведено глобальні універсальні тренди сучасного етапу соціально-економічного розвитку територій. Узагальнено визначальні тренди регіонального розвитку і управління та в умовах інтеграції.*

**Ключові слова:** модернізація, регіональна економічна політика, закономірності, тренди регіонального розвитку, інтеграція, глобалізація, механізм управління.



**I. V. Dunaiev,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor and Post-doctoral*

*Fellow of Economic policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **LAWS AND DETERMINANT TRENDS OF REGIONAL DEVELOPMENT AND GOVERNANCE UNDER GLOBALIZATION AND INTEGRATION**

*The paper presents the author's systematized patterns of regional development objective laws in globalization context. The universal global trends of the present-day socio-economic development of territories are given. Defining trends of regional development and management and in terms of integration is overviewed.*

**Key words:** modernization, regional economic policy, laws, trends, regional development, integration, globalization, mechanism of governance.

Усі сучасні процеси регіонального розвитку в Україні і в Європі відбуваються під одночасним впливом глобалізації, міждержавної інтеграції та внутрішньодержавної інтеграції, які є універсальними, складними і багатоаспектними процесами останніх десятиліть. Вони виявляються в різних сферах, одночасно впливаючи і на причини, і на наслідки багатьох процесів і явищ. Більшість їхніх впливів досі недостатньо досліджена і носить неоднозначний характер. Найбільш зважені і стратегічно налаштовані державно-управлінські рішення неодмінно враховують існуючі закономірності і тренди розвитку об'єкта і суб'єкта управління.

Проблема наукового осягнення сучасних закономірностей, умов і головних тенденцій в регіональному розвитку і регіональному управлінні у тій чи іншій мірі активно підіймається у багатьох працях сучасних вчених з різних галузей науки – соціологів, економістів-регіоналістів, географів, футурологів тощо. Особливий контекст і нагальність цьому вектору регіональних досліджень надають феномени глобалізації і інтеграції. В цих феноменах вбачається велика кількість цікавих можливостей і загроз, які можна використати задля посилення бажаного управлінського ефекту.

Серед останніх знакових методологічних праць вчених варто відзначити роботи С. Білої [1], Х. Волларда [23], Б. Данилішина, Н. Зубаревич [7], В. Ковальчук [11], В. Клімова [10], О. Лібмана і Б. Хейфіца [12], В. Орлової [14] та ін. В них, на думку автора, підіймається різноплановий науковий дискурс щодо уявлення про сучасні прояви регіональної інтеграції і дезінтеграції в умовах неоднозначного впливу глобалізації, наростання міжрегіональних диспропорцій і проявів національної свідомості населення. Це, у свою чергу, суттєвим чином впливає на порядок денний політиків і адміністрації. Проте залишаються поза комплексної уваги виділення принципів закономірностей і визначальних трендів регіонального розвитку і управління.

Метою статті є виділення принципів закономірностей і визначальних трендів регіонального розвитку і управління в умовах глобалізації та інтеграції в цілях подальшої модернізації регіональної економічної політики.

Досліджуючи методологію модернізації регіональної економічної політики, особливої уваги варто приділити об'єктивним закономірностям економічного

розвитку регіонів, глобальними умовами їх появу є глобалізація та інтеграція. Згідно з академічним тлумачним словником, закономірність – це «об'єктивно існуючий, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, що впливає з їхньої внутрішньої природи, сутності» [18]. Вивчення характерних рис властивостей і регіонального управління дозволяє виокремити декілька важливих закономірностей, які відбивають сутність і взаємозв'язки процесів взаємодії.

1. *Сучасні глобалізаційні процеси розгортаються, насамперед, між промислово розвиненими країнами і лише в другу чергу охоплюють країни, що розвиваються.* Глобалізація зміцнює позиції першої групи країн, дає їм додаткові переваги. На зміну колишньому регіоналізму країн, що розвиваються, приходять регіоналізм розвинених країн. Несправедливий розподіл благ від глобалізації породжує загрозу конфліктів на регіональному, національному та міжнародному рівнях. Відбувається не конвергенція або вирівнювання доходів, а швидше їх поляризація.

2. *Поряд з традиційними трансформаційними чинниками виробництва (праця, капітал, природні ресурси) базовими стають і транзакційні чинники (ті, що створюють зв'язки господарюючих суб'єктів): територіальна організація, інформація, інституція* [9]. Глобалізація і регіональна фрагментація простору одночасно сприяють виокремленню нового чинника суспільного виробництва – територіальної організації. Вона виражається у способі позиціонування регіону у глобальній центр-периферійній системі, у змінах в її структурі, в еволюції різного роду територіально-господарських систем (кластери, єврорегіони, вільні економічні зони тощо). Це надає додатковий імпульс формуванню глобальної геоekonomіки, чіткіше висвічуючи властиву їй центр-периферійну структуру.

3. *Прискорення технологічних змін кардинально збільшує потоки інформації.* Глобальний інформаційний простір привносить ряд істотних змін в характер соціально-економічного, політичного та культурного розвитку усіх регіонів. Під впливом інформаційних технологій об'єктивно змінюються функції держави і відбувається їхній перерозподіл на наднаціональний і субнаціональний (місцевий, регіональний) рівні.

4. *Глобалізація, породжуючи більшу відкритість економік, істотно обмежує можливості державного регулювання в економічній сфері* [14, с. 55]. Відкритий ринок капіталів ускладнює контроль над процентними ставками і курсом національної валюти (зокрема, безготівковий виток капіталу). Менші перепони на кордонах країн сприяють мобільності робочої сили і товарів на підставі міждержавних або наддержавних угод. Глобалізація зумовлює розвиток мережевих механізмів організації процесів, які забезпечують більшу свободу вибору, стійкість управління і передбачуваність соціально-економічного розвитку регіонів.

У сукупності зі світовими трендами до децентралізації управління і до регіоналізації, це непрямо означає, що на тлі даної об'єктивної закономірності регіональна влада, зокрема в Україні, отримує право – «карт-бланш» на сміливі нетрадиційні дії щодо включення своїх регіонів чи мегаполісів у світові чи континентальні процеси у якості нового суб'єкта. Але це вже прямо взаємопов'язано за наступною закономірністю.

5. *Регіони, намагаючись більш активно інтегруватися у світову економіку, конкурують між собою за інвестиційні і якісні людські ресурси.* Очікується, що ці затребувані ресурси мають не просто модернізувати їх економіку, а й створити стійкі конкурентні переваги на основі нових комбінацій зі своїх сильних сторін і зовнішніх можливостей (нові ринки збуту, управлінські інновації, доступ до нових ресурсів тощо). Для багатьох регіонів (особливо – у ЄС і Канаді) зовнішньоекономічні зв'язки стали дійсно важливою, а у низці випадків – домінуючою умовою їх соціально-економічного розвитку і чинником конкурентоспроможності. Однак, з причини слабкості керованих зовнішніх інститутів підтримки регіонів значення зовнішньої торгівлі залишається порівняно невеликим.

6. *Глобальний вплив змін у фінансовій сфері є основним чинником, що відрізняє сучасний період.* Інтенсивні транскордонні перетоки капіталів пов'язують воєдино національно-кредитні ринки і утворюють глобальний світовий фінансовий ринок надзвичайної ємності, що, у свою чергу, торкається і процесів регіонального розвитку. Важливою рушійною силою світового розвитку стала просторова акумуляція капіталу, яка відображає географічну картину розподілу сукупного світового продукту. Значний фінансовий капітал ігнорує країни і регіони з несприятливими інвестиційними умовами, що веде до його гіперконцентрації, яка є важливим чинником розшарування територій на центр, периферію та пост-периферію [14].

7. *Набуття нової якості суперечностями і історичними структурними диспропорціями у розвитку регіонів країни.* Під впливом глобалізації і міждержавної інтеграції не всі очікувані ефекти структурних змін виявляються одразу і у бажаному напрямку, і особливо це стосується регіонів зі слаборозвинених країн та пострадянських країн. Одними з основних причин цьому є олігархізація і монополізація власності, які заважають вільному розподілу капітальних вкладень між секторами (на залізничному транспорті, в паливно-енергетичному комплексі). Таким чином, колишній технологічний консерватизм та традиційна структура економіки (як в держав, так і в регіонах) призводять до технологічного гальмування або навіть деградації економіки, а разом з цим до ослаблення інвестиційного потенціалу економіки усієї країни.

8. *Чим більша кількість регіонів і нижчий загальний рівень розвитку країни, тим сильніша подальша регіоналізація у формі розриву господарських зв'язків усередині країни.* Така дезінтеграція регіональних ринків лише посилює нерівномірний і безініціативний розвиток регіонів, послаблює включеність (інклюзію) регіонів у світогосподарські процеси через повніше використання нових можливостей. У довгостроковій перспективі це порушує принцип пропорційності розміщення продуктивних сил. Наприклад, сучасні регіони України, Росії, Казахстану, Китаю відрізняються значними відмінностями в якості життя населення своїх різних регіонів. Для вирішення цієї проблеми потрібний терміновий цілеспрямований інтегруючий вплив держави разом з полегшенням доступу до зовнішніх ресурсів і можливостей.

9. *Процес регіонального розвитку залежить від макроекономічних циклів.* Циклічний характер розвитку економіки може бути пояснений або зміною

сукупного попиту при незмінній величині сукупної пропозиції (зростання сукупних витрат веде до підйому, їх скорочення обумовлює рецесію), або зміною сукупної пропозиції при незмінній величині сукупного попиту (скорочення сукупної пропозиції означає спад в економіці, його зріст – підйом). Це викликає поступально-циклічний розвиток як усіх регіональних економік, так і в цілому техніки, соціальних укладів та інших аспектів людської цивілізації.

10. *Чим більші внутрішні зв'язки території, тим повніше реалізуються її внутрішні ресурси, тим успішніше використовуються переваги інтеграційних зв'язків, і тим успішніше триває адаптація до мінливих умов глобального середовища.* Це являє свого роду парадокс глобалізації. Процес інтеграції регіональних систем у глобальні господарські процеси залучає суб'єктів на різних рівнях: окремі підприємства, їх групи і асоціації, територіальні громади і регіони. Він протікає на рівні техніко-економічних (продуктивні відносини), соціально-економічних (виробничі відносини), соціально-політичних відносин. На основі стандартних продуктів і послуг відбувається інтеграція як споживчого ринку, так і виробництва на глобальному рівні. При цьому стандарти споживання формуються під впливом потужного потоку інформації та міжнародного впливу на споживчі переваги. Окрім цього, нам вбачається важливим ще такий прояв даної закономірності в умовах інтеграції і глобалізації, як підвищення спроможності регіонів до коеволюції як до «взаємозумовленості процесів диференціації й ускладнення в мікро-і макрогілках еволюції» [2, с. 4], спільно формуючи нову конфігурацію в глобальних потоках. Це детальніше розкривається у рамках наукового синергетичного підходу [6].

Зауважимо, що всі регіони України, розробляючи у 2014-2015 рр. свої оновлені стратегії розвитку до 2020 р., неодмінно враховували в тій чи іншій мірі згадані вище закономірності. Зокрема, SWOT-аналіз і операційні цілі зі Стратегії розвитку Харківської області до 2020 р. [6] містять майже прямі посилання на більшість з них.

Перспективи регіонів України, в першу чергу, обумовлені базовими факторами, які формують переваги чи бар'єри просторового розвитку і регіональному управлінню. Засновник «нової економічної географії» Пол Кругман виділив дві групи таких факторів [22]:

1) чинники «першої природи». Вони охоплюють забезпеченість природними ресурсами (мінеральними, земельними), які затребувані ринком, і вигідне географічне положення (в межах агломерацій; приморське і прикордонне на шляхах глобальної торгівлі), що знижує транспортні витрати;

2) чинники «другої природи». Вони включають агломераційний ефект і високу щільність населення, що дають економію на масштабі; розвинена інфраструктура, що скорочує економічне відстань; людський капітал (освіта, здоров'я, трудові мотивації, мобільність і адаптивність населення); інститути, що впливають на підприємницький клімат, мобільність населення, поширення інновацій та ін. [21].

Всі ці фактори впливають на розвиток регіонів і міст України, хоча в різних поєднаннях і різною мірою. Особливістю регіонального розвитку, наприклад, у Росії є «...підвищена роль чинників «першої природи», насамперед, забезпеченості

нафтогазовими ресурсами, найбільш затребуваними глобальним ринком» [8, с. 62]. Фактори «другої природи», як і фактор географічного розташування, частіше працюють навіть як бар'єри розвитку. Сучасна Україна відрізняється порівняною нечисленністю міст, особливо великих з населенням більше 250 тис. осіб (таких налічується 24 з 459 українських міст [20]). Тому агломераційний ефект проявляється слабо, за винятком потенційно двох найбільших агломерацій – Київської та Харківської, стосовно яких ще треба окремо провадити цілеспрямовану агломераційну міську політику, зокрема, як це визначено з містом Харків, – з метою формування нового метрополітенського регіону у Східній Європі.

Як запевняє Н. Зубаревич, «простір дуже інерційний» [7, с. 65], тому вибір напрямів з модернізації регіональної економічної політики поки що обмежений для України не надто широким полем умов, особливо у контексті погіршення світової кон'юнктури на метал, залізну руду і зерно, погіршення платіжного балансу і гальмуванням економічних реформ в Україні. Якщо виділити серед них основні, то це:

- обласний поліцентричний розвиток і підтримка міст-центрів і великих агломерацій, що транслюють інновації на периферію;
- поліпшення чинників «другої природи» – людського капіталу та інститутів управління;
- розвиток інфраструктури, яка дозволить скоротити економічну відстань і посилити соціальну інклюзію об'єднаних територіальних громад.

Отже, спираючись на це, варто дослідити «коридор» можливостей на основі об'єктивних зовнішніх умов і визначальних трендів, які впливають на сучасний регіональний розвиток і якість регіональної економічної політики за умов глобалізації і інтеграції.

Науковці і західні експерти, як правило, розглядають три традиційні групи зовнішніх умов, в яких сьогодні розвивається стратегічний розвиток територій [17, с. 6-7] і вектор модернізації їхніх економік. Розглянемо докладніше кожен з них.

#### 1. Продовження процесів глобалізації:

- різко підвищується залежність регіонів і міст від соціально-економічних процесів, що відбуваються в сферах, які раніше не впливали або впливали вельми опосередковано;
- відкритість світу породжує подальше зростання конкуренції і між країнами, і між сильними регіонами та великими містами;
- підвищується мобільність населення, капіталів, виробництв та інших елементів життєдіяльності людей; отже, регіонам потрібні нові інструменти для їх залучення й утримання;
- підвищується проникність кордонів – держави визначають порядок міжнародних взаємин, але регіони і міста все більше конкурують безпосередньо, оминаючи державні кордони;
- у сфері міжтериторіальної конкуренції регіони і міста неодмінно стикаються з фактом стрімкого зростання присутності нових гравців з країн «третього світу» і колишнього соціалістичного табору;
- кризові явища в економіці та соціальній сфері практично не носять локального характеру, а переростають у міжрегіональні та загальносвітові: регіон

чи велике місто можуть раптово опинитися перед обличчям несподіваної загрози, у тому числі і такій, на яку вони не можуть впливати.

2. Ускладнення світових соціально-економічних процесів:

– ускладнюються і прискорюються світові економічні та соціальні процеси, і регіонам і містам стає все важче спрогнозувати зміст і можливий вплив цих процесів;

– наростає розрив між країнами і регіонами – найбільш «просунуті» переходять на стадію постіндустріальної економіки, а інші залишаються в стані сировинного приросту або «світової майстерні», тому регіонам і великим містам важливо правильно зрозуміти, в яку категорію вони потрапляють об'єктивно, хочуть потрапити і що для цього треба робити.

3. Ускладнення класичних регіональних і класичних міських соціально-економічних проблем (з локальним господарством, старінням населення, поляризацією та ін.), і механізмів регіонального управління:

– відомі проблеми отримують нове звучання: безробіття приймає структурний характер у зв'язку з різкою «деіндустріалізацією»; відбувається етно-економіко-соціальна поляризація населення, у тому числі через конфлікти корінних мешканців і прибулих мігрантів; загрозливий характер набувають проблеми з перевантаженням місцевих інфраструктур, особливо соціальної інфраструктури і т.ін. [17, с. 7];

– з'являються нові, нетрадиційні соціально-безпекові проблеми, передусім пов'язані з тероризмом, новими формами екологічної загрози; психологічні проблеми, пов'язані з соціальною і етно-культурною адаптацією молоді, переселенців і мігрантів та інших груп;

– у механізмах регіонального і місцевого управління зростаючу роль стають відігравати питання консенсусу і збалансованості інтересів різних груп населення, залучення їх до постановки та вирішення місцевих проблем, розвитку державно- і муніципально-приватного партнерства, впровадження нових управлінських технологій (наприклад, електронні адміністративні послуги) чи міжмуніципальне партнерство і т.д.

На нашу думку, ці умови є або принциповими факторами впливу на об'єктивну реальність сьогодення (як, наприклад, друга група умов), або є сутнісним виразом триваючих об'єктивних процесів (як, наприклад, для більшості умов з перелічених першої і третьої груп). Вони ще не є ані закономірностями в регіональному розвитку, ані трендами в розвитку чи в регіональному управлінні, але вони логічно пов'язані з їх формуванням і протіканням.

Глобальними універсальними трендами сучасного етапу соціально-економічного розвитку територій є:

- 1) урбанізація;
- 2) міграція;
- 3) інформатизація суспільства та проникнення нових телекомунікаційних технологій, формування економічної системи що базується на знаннях;
- 4) глобальні виклики щодо забезпеченості продовольством та природними ресурсами (особливо водою та родючими ґрунтами);
- 5) зростання за принципами стійкого розвитку;

6) регіоналізація;

7) децентралізація управління;

8) скорочення можливостей макроекономічного регулювання з боку національних держав;

9) поява нових глобальних економічних суб'єктів на регіональних ринках.

Згадані універсальні тренди досить розгорнуто охарактеризовані у сучасній аналітичній і спеціальній літературі з регіонального розвитку [16, с. 41–53; 3; 4, с. 229–264]. На думку автора, для цілей даної статті цього достатньо, щоб скласти уявлення про глобальні універсальні тренди. Але наразі бракує систематизації трендів регіонального розвитку, які формуються під впливом глобалізації і інтеграції, і які є актуальним для сучасної України. Зважаючи на те, що одна з сучасних особливостей розвитку регіоналізації в Україні полягає у включенні виробничих і гуманітарних суб'єктів в «орбіти інтересів» за межами України. Тому і глобалізація, і інтеграція стають двома домінуючими факторами формування регіональних економічних і галузевих систем. Це, у свою чергу, є значним викликом до регіональних органів влади з приводу своєчасного реагування на об'єктивні зовнішні впливи та модернізації регіональної економічної політики.

Найбільш потужні тренди економічного розвитку регіонів в умовах глобалізації і міждержавної інтеграції, які є актуальними для сучасної України такі:

1. *Посилення конкуренції між регіонами, провідними містами і громадами за інвестиції, нові драйвери зростання*, які здатні виділити територію на національному та континентальному рівні, забезпечити його конкурентоспроможність в довгостроковій перспективі. Окремо зазначимо на ролі децентралізації управління. Децентралізація змусить українські регіони, міста і об'єднані громади більш жорстко конкурувати за інвестиції та людський капітал. Це – найсильніший стимул для модернізації влади і соціальних інститутів, поліпшення умов для розвитку середнього та малого бізнесу на місцях [5]. У цій конкуренції будуть переможці і переможені. Для останніх очевидні ризики соціальної нестабільності, але є механізми, здатні їх знизити. Механізм конкурентних виборів здатний, хоча і з чималим лагом у часі, забезпечити ротацію влади задля покращення якості управління. Проте, зважаючи на помірний темп у добровільному об'єднанні громад в Україні у 2015 р., існує ризик появи failed states з гострими бюджетними проблемами і з низькою якістю управління.

2. Регіоналізм і розвиток локальних громад стали мейнстрімом в країнах ЄС, що зумовило появу і *розвиток глокалізації*. Вона відображає такий шар світової свідомості, для якого характерно одночасно і відстоювання спільнотою своєї самобутності (локальності) і прагнення до стирання колишніх просторових кордонів, до зміцненню зовнішніх зв'язків [15]. У цьому сенсі глокалізація відображає спряженість між гомогенізацією, яку несе глобалізація та гетерогенізації, як проявом локального, специфічного, традиційного.

3. *Зростаючий тренд багатополюсного світу сприяє розвитку міждержавної інтеграції*. Така інтеграція спирається на цивілізаційні цінності, «полюси цивілізаційного впливу», які сповідують спільні традиції, власну ідеологію і стиль життя (відповідно, «європейський» ЄС, «азійський» АСЕАН,

«латиноамериканський» МЕРКОСУР). Таким чином, регіональна інтеграція підтримує високий рівень внутрішньої різноманітності людства, а тим самим – і стійкості, адже доведено, що стійкість будь-якого виду прямо пропорційна ступеню його внутрішньої різноманітності.

4. *Поширення поліцентричної моделі організації національного, регіонального і міського просторів.* Особливо це розвинулося у сучасному Євросоюзі. Мета – забезпечити більш рівномірний розвиток якомога більшої за площею території шляхом створення нових повнофункціональних «точок зростання» і вирівнюючи можливості для розвитку. Між регіонами, населеними пунктами інтенсивно розвиваються рівноправні горизонтальні зв'язки. Інтеграція та співпраця дозволяють містам різного рангу і типів давати колективну відповідь на виклики глобалізації та посилення конкуренції. Малі та середні міста отримують можливість розвитку своєї спеціалізації, а великі міста починають претендувати на вигідне «вузлове» положення в глобальних і міжрегіональних потоках інформації, людей, капіталів, товарів і послуг, а також у мережах міського розселення.

5. *Створення нових зон регіонального впливу і послаблення формального контролю національного уряду.* Це стає логічним наслідком політики поліцентризму і запровадження децентралізації управління по мірі підвищення рівня розвитку країни. Це втілюється у посиленні юридичних і ресурсних повноважень місцевих рад, у посиленні їх відповідальності за вирішення завдань розвитку регіонів, у послабленні ролі адміністративного ресурсу у регулюванні економічних, політичних та інших процесів в регіонах.

6. *Поширення мережевої сітьової (горизонтальної) взаємодії на недержавному і міжмуніципальному рівні.* Об'єктивною передумовою цьому стає, по-перше, схожість наявних вузлових функцій і ступеню розвитку зацікавлених регіонів, а також очевидна можливість їхнього взаємного доповнення один одного і спільного посилення конкурентоспроможності один одного. Такі мережеві структури слугують достатньо стійким, зрозумілим і демократичним інструментом для формування нових регіональних коаліцій, встановлення нових інформаційних зв'язків (інформаційних вузлів), через які регіони і територіальні громади включаються в континентальні і глобальні світові угруповання та процеси.

7. *Поширення міжрегіональної взаємодії як всередині держави, так і поза її межами.* Вона визначається не адміністративними ресурсами, а економічною доцільністю, рівнем культури здійснення різних видів діяльності. В такому разі національні кордони взагалі не є перешкодою для взаємодії публічних інститутів і новостворених місцевих громад.

8. *Розвиток міжнародного комунікаційного середовища,* в якому поширюються нові суспільні та управлінські практики, оціночні стандарти та соціально-психологічні установки [13, С. 317-320].

9. *Тренд орієнтації державного і регіонального управління на ініціативне посилення ролі регіону у розкритті власного потенціалу.* Це стає об'єктивним наслідком прояву інших вищезгаданих трендів і закономірностей. Результативність регіонального управління і регіональної економічної політики в сьогодні оцінюється як з позицій підвищення конкурентоспроможності регіону у загальнодержавному просторі, так і з точки зору широти і глибини входження



регіону у систему світогосподарських зв'язків і процесів шляхом повнішого розкриття власного потенціалу. Це базується на багатосторонньому урахуванні зовнішніх факторів і умов. Так, серед основних цілей регіонального розвитку і державної регіональної політики провідних держав (Китай, ЄС) сьогодні є:

– надання регіонам можливостей розкрити їх порівняльні конкурентні переваги та сприяти їх просуванню на глобальних ринках,

– впровадження реформ, спрямованих на досягнення рівного доступу населення в усіх без виключення регіонах до базових публічних послуг однакової якості,

– досягнення гармонії у економічному та соціальному розвитку, підвищення якості життя та купівельної спроможності населення всіх регіонів та ін. [16, с. 37–40].

В основі стратегічних державно-управлінських рішень лежить глибоке розуміння закономірностей економічного розвитку регіонів і потужних зовнішніх трендів, які існують поза залежності від регіону чи громади і об'єктивним чином впливають на них. Здійснена у статті систематизація закономірностей регіонального розвитку і визначальних трендів, які прямо впливають на розвиток і на якість регіонального управління, дозволяють глибше поглянути на процес модернізації регіональної політики, побачити нові ключові передумови і «точки опору» для місцевої влади і особливо – влади новосформованих об'єднаних територіальних громад.

Напрямок подальших наукових розвідок вбачається у вивченні особливостей формування механізмів державного управління на принципах синергії і коеволуції та, базуючись на цьому, – у формуванні достатньо ув'язаних контурів концепції модернізації регіональної економічної політики.

#### **Література:**

1. Біла С. О. Вплив глобалізації на формування диспропорцій регіонального розвитку в Україні / С. О. Біла // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 1 (18). – С. 13–20.
2. Гафиагуллина О. А. Основные общенаучные тенденции коэволюции развивающихся систем / О. А. Гафиагуллина // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – № 107 (03). – С. 3–8.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НіСД, 2007.
4. Джаман М. О. Теорія економіки регіонів : навч. посіб. / М. О. Джаман. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 384 с.
5. Дунаєв І. В. Інструменти підвищення економічної спроможності добровільно об'єднаних територіальних громад Харківської області [Електронний ресурс] / І. В. Дунаєв // Державна економічна політика регіонального розвитку : матеріали наук.-практ. заочної інтернет-конф., 10 черв. 2015. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2015. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-3/doc/2/03.pdf>.
6. Дунаєв І. В. Міжрегіональна взаємодія на принципах коеволуції: нова траєкторія в модернізації регіональної економічної політики / І. В. Дунаєв // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. – №44.
7. Зубаревич Н. В. Управление развитием пространства Российской Федерации: коридор возможностей / Н. В. Зубаревич // Государство. Общество. Управление : сб. статей. – М. : Альпина Паблишерз, 2013. – С. 339–357.
8. Зубаревич Н. Регионы и города России: сценарии-2020 / Н. Зубаревич // Pro et Contra. – 2011 (январь-апрель). – С. 57–71.

9. *Инишаков О. В.* О проблемах интеграции теории хозяйства в условиях глобализации / О. В. Иншаков // Грани интеграции. – Волгоград, 2005.
10. *Климов В. Г.* Особенности функционирования экономики как системы взаимодействующих регионов : [монография] / В. Г. Климов, А. Н. Козлов. – Пермь : ИД «Прокрость», 2014. – 420 с.
11. *Ковальчук В. Г.* Державне управління в європейських моделях регіонального розвитку: досвід для України / В. Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – 2015. – № 1 (47).
12. *Либман А.* Модели экономической дезинтеграции. Интеграция и дезинтеграция / А. М. Либман, Б. А. Хейфец // Евразийская экономическая интеграция. – 2011. – № 2 (11). – С. 4–18.
13. Макарычев А. С. Глобальное и локальное: меняющаяся роль государства в управлении пространственным развитием / А. С. Макарычев // Политическая наука: пространство как фактор политических трансформаций : сб. науч. тр. – М., 2003.
14. *Орлова В.* Закономерности регионального развития в контексте глобализации / В. Г. Орлова // Известия Южного фед. ун-та. Технические науки. – 2008. – № 10, т. 87. – С. 54–58.
15. *Понарина Н. В.* Глокализация: общий вектор мирового развития XXI в. / Н. В. Понарина // Теория и практика общественного развития : науч. журн. – Краснодар : ИД «Хорс», 2011. – № 4. – С. 25–28.
16. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політик [Електронний ресурс] / Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». – К., 2013. – 331 с. – Режим доступу : [http://surdp.eu/uploads/files/Analytical\\_Report\\_Main\\_part-UA.pdf](http://surdp.eu/uploads/files/Analytical_Report_Main_part-UA.pdf).
17. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере стратегического территориального планирования городов, агломераций и регионов [Электронный ресурс] / Г. Ю. Ветров ; НИУ ВШЭ, Ин-т экономики города, 2011. – 45 с. – Режим доступа : [http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije\\_i\\_mirovyje\\_tendencii\\_i\\_trendy\\_v\\_sfere\\_strategichesk.pdf](http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije_i_mirovyje_tendencii_i_trendy_v_sfere_strategichesk.pdf).
18. Словник української мови / Ін-т мовознавства АН УРСР [у 11-ти т.]; гол. ред. акад. І. Білодід. – К. : Наук. думка, 1980. – Т. 3.
19. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року / Харк. обл. держ. адм-я; Харк. обл. рада. – Х., 2015. – 180 с.
20. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2013 р. [Електронний ресурс] / Держ. служба статистики України. – К. : ДССУ, 2013. – 112 с. – Режим доступу : [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2013/sb\\_nnas\\_2012.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2013/sb_nnas_2012.pdf).
21. *Fujita M.* The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, A.J. Venables. – Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.
22. *Krugman P. P.* First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location / P.P. Krugman // Journal of Regional Science. 1993. Vol. 33. – С. 129–144.
23. *Vollaard H.* A Theory of European Disintegration. Mimeo [Електронний ресурс] / H. Vollaard. - Riga: University of Latvia, 2008. – 27 с. – Режим доступу : [www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/017.pdf](http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/017.pdf).

*Надійшла до редколегії 14.10.2015 р.*

**УДК 351**

**С. Г. Кравченко,**

*к. держ. упр., начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, доцент кафедри урбаністики ХНУБА, депутат Люботинської міської ради, Харківська обл., м. Люботин*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ МАЛИХ ІСТОРИЧНИХ МІСТ ШЛЯХОМ ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСТЕРНОЇ МОДЕЛІ**

*На основі аналізу державної політики та стану урбанізованих територій малих історичних міст розглянуто можливість застосування кластерної моделі для їх подальшого розвитку. Виходячи з наявних природних ресурсів і пам'яток природи та архітектури, в тому числі національного значення, запропоновано створити туристично-рекреаційні кластери. Розглянуто особливості впливу пам'яток зокрема на прилеглі території та формування міського середовища взагалі. Досліджено роль державної політики в розробці стратегій розвитку міст зазначеної категорії та визначенні шляхів збереження пам'яток і їх пристосуванні до подальшого використання.*

**Ключові слова:** пам'ятки національного значення, малі історичні міста, місцеве самоврядування, зони історичних ареалів.

**S. G. Kravchenko,**

*Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Head of Urban Planning and Architecture Department, Executive Committee of Liubotyn City Council, Kharkiv region, Associate Professor of Urbanistics Department of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Deputy of Liubotyn City Council, Kharkiv region, Liubotyn*

## **STATE POLICY FOR DEVELOPMENT OF URBAN AREAS SMALL HISTORIC TOWNS APPLICATION BY CLUSTER MODEL**

*Based on the analysis of public policy and state urban areas small historic towns discussed the possibility of using cluster model for further development. Based on the available natural resources and natural monuments and architecture, including national importance, asked to create a tourist-recreational clusters. The features sights including the impact on the surrounding areas and the formation of the urban environment in general. The role of public policy in the development strategies of cities that category and the ideas of preservation of monuments and their adaptation for further use.*

**Key words:** sights of national value, small historical towns, local government, zones of historical habitats.

Для дотримання стратегічних пріоритетів державної політики щодо розвитку малих історичних міст важливо визначитись із формою та інструментами, які б дійсно дозволили, беручи до уваги туристично-рекреаційну концепцію розвитку зазначеної категорії міст, досягнути поставленої мети, утворюючи туристичний і рекреаційний продукти. Тобто забезпечили ресурс для збереження природних і

рукотворних пам'яток культурної спадщини та сталого розвитку урбанізованих територій зазначених поселень.

За відсутності дієвих механізмів державної політики щодо збереження пам'яток культурної спадщини органи місцевого самоврядування постають перед необхідністю пошуку інноваційних підходів для визначення нових форм розв'язання соціально-економічних проблем тих громад, які мають на своїй території пам'ятки культурної спадщини й змушені, попри кволі місцеві бюджети, відшукувати кошти на їх збереження. За наявності в малих історичних містах значних потенційних туристично-рекреаційних ресурсів, провідною сферою для економічного і культурного відродження територій може стати туристична галузь, яка сьогодні є однією з найбільш динамічніших у світі. Неналежний у більшості випадків стан пам'яток і відсутність інвесторів вимагають мобілізації наявних місцевих економічних та людських ресурсів і застосування однієї з найбільш ефективних кластерної форми організації туристичного бізнесу як інструмента для збереження та пристосування пам'яток.

Питання покращання реалізації механізмів місцевого самоврядування, функціонування та розвитку міст, виходячи з особливостей місцевого розвитку, розгадалися в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема В. Бабаєва, Д. Батера, І. Видріна, В. Куйбіди, В. Мамонової, В. Удовиченка та ін. Розвиток туризму в малих історичних містах та використання з цією метою історико-культурної спадщини вивчали О. Бойко-Бойчук, Л. Гаррісон, В. Зелений, Р. Розенфельд, Є. Самарцев, а питання застосування кластерного підходу досліджували А. Александрова, М. Портер, М. Морозова, І. Шепелев та ін.

Проте в науковій літературі недостатньо представлені комплексні дослідження проблем розвитку сфери туристичних послуг на рівні малого історичного міста. Водночас недостатньо уваги приділено методології управління процесом соціально-економічного та культурного розвитку урбанізованих територій малих історичних міст, особливо шляхом улаштування туристично-рекреаційних кластерів. Такий стан потребує поглибленого вивчення можливостей реалізації державної політики у сфері туризму виходячи з рекреаційних можливостей та екологічних особливостей зазначених територій.

Метою статті є дослідження кластерної моделі розвитку урбанізованих територій малих історичних як аспекту державної політики.

Виходячи з низької зацікавленості потенційних інвесторів щодо залучення коштів на відновлення та пристосування до комерційного використання пам'яток культурної спадщини України, одним із засобів збереження зон історичних ареалів є розробка проектів, що забезпечують збереження і розвиток таких об'єктів, а також долучення їх до Плану заходів з реалізації стратегії розвитку відповідних територій. Це може бути здійснено з умови, що стратегічні й операційні цілі поставлених завдань будуть збігатися з положеннями Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., виходячи із визначених державою критеріїв щодо фінансування в рамках Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [1]. При цьому дієвим механізмом реалізації цих заходів може бути використання кластерної моделі для туристично-рекреаційного розвитку урбанізованих територій історичних міст шляхом застосування ресурсного підходу.

Ідея використання кластерної моделі розглядалася стосовно різних напрямків її реалізації, а після обґрунтування М. Портером (1990 р.) теорії національної, регіональної та місцевої конкурентоспроможності господарювання, отримала значно більше довіри й практично одразу ж була схвалена і взята на озброєння як теоретиками, так і практиками [2].

Майкл Портер, як основоположник кластерної теорії та автор концепції стратегії конкурентоспроможності, підкреслював, що одним із важливих чинників для успішного розвитку кластера є наявність стійкої стратегії розвитку. На його думку, «кластери є організаційною формою консолідації зусиль зацікавлених сторін, спрямованих на досягнення конкурентних переваг в умовах становлення постіндустріальної економіки» [2].

Утворення кластеру – це можливість планового й динамічно розвитку територій відповідно до затвердженої стратегії. Кластер є реальною можливістю забезпечення конкурентоспроможності й покликаний створювати довгострокову стратегію розвитку утворених підприємств на 5–10 років і більше. Портер вважав, що конкурентоспроможність країни слід розглядати через призму міжнародної конкурентоспроможності не окремих її фірм, а кластерів – об'єднань фірм різних галузей, причому, принципове значення має здатність цих кластерів ефективно використовувати внутрішні ресурси [3]. Ним же була розроблена система детермінант конкурентної переваги країн, що отримала назву «конкурентний ромб» за кількістю основних груп таких переваг. До них відносяться умови чинників: людські та природні ресурси, науково-інформаційний потенціал, капітал, інфраструктура, в тому числі чинники якості життя [3].

Інший відомий дослідник кластерної теорії Т. Цихан розрізняє три широкі визначення кластерів, кожне з яких підкреслює основну межу його функціонування, зокрема:

- регіонально обмежені форми економічної активності всередині споріднених секторів, звичайно прив'язані до тих або інших наукових установ;
- вертикальні виробничі ланцюжки; досить вузькі певні сектори, в яких суміжні етапи виробничого процесу утворюють ядро кластера (наприклад, ланцюжок «постачальник – виробник – збутовик – клієнт»). До цієї ж категорії потрапляють мережі, що формуються навколо головних фірм;
- галузі промисловості, визначені на високому рівні агрегації (наприклад, «хімічний кластер») або сукупності секторів на ще більш високому рівні агрегації (наприклад, «агропромисловий кластер») [6].

Кластеризація, як будь-який процес, що позитивно впливає на розвиток територій, вимагає відповідного державного регулювання не тільки для забезпечення умов його реалізації з бізнесової точки зору, але й для дотримання державних інтересів щодо збереження автентичності середовища з його культурним наповненням. І все це набуває більшої актуальності, виходячи з того, що в колах туристичного бізнесу все частіше вживаються поняття «кластер», «кластерний бізнес», «кластерний підхід». Як відомо, термін «кластер» походить від англ. cluster, що означає рій, скупчення. Спочатку кластером називали компактну групу пов'язаних один з одним атомів, молекул або іонів, яка має властивості, відмінні від властивостей складових її елементів [4]. Визначальним

тут є те, що елементи пов'язані між собою, але їх спільність володіє іншими властивостями, ніж кожен елемент окремо. Тому історичні міста доцільно розвивати, виходячи з концепції туристичної галузі як певного кластера, об'єднаного територією, інфраструктурою, людськими ресурсами та іншими характеристиками, що дозволяє найкращим чином оптимізувати процес виробництва і більш ефективно використовувати кошти на свій розвиток.

За результатами дослідження кластера як способу розвитку та збереження історичних територій можна вибудувати гіпотезу, що туристичний кластер – це особлива система організації, яка утворює не просто форму залучення підприємств, об'єднаних однією метою, а цілий виробничий ланцюжок, що послідовно утворюючи низку окремих туристичних продуктів та надаючи низку послуг аналогічного характеру, набуває нових нематеріальних якостей і здатний забезпечувати матеріальний ресурс для підтримки в належному стані пам'яток як об'єктів туризму.

Незважаючи на сучасні виклики щодо збільшення потенційних загроз, туризм залишається одним із найпотужніших факторів, який дозволяє економікам країн розвиватися, впроваджувати нові технології, вирішувати соціальні проблеми. На жаль, впродовж тривалого часу на державному рівні недооцінювалася роль туризму, найбільш інтенсивно він почав розвиватися лише в останні десятиліття. Тому для ефективного державного регулювання цієї галузі необхідно мати дієву стратегію, розроблену на основі аналізу функціонування території в попередні періоди. У даний час законодавство надає можливість утворювати особливі економічні умови для розвитку зони туристично-рекреаційного типу. Слід зазначити, що в основі туристичної галузі лежить створення і реалізація унікального (туристично-рекреаційного) продукту, який не має матеріальної форми, але здатний розвиваючись і вдосконалюючись за державної підтримки залучати інші галузі економіки, в тому числі малий і середній бізнес, а також громадський сектор для розвитку територій.

Як правило, підприємства, що входять до кластера та спеціалізуються в певному секторі економіки, утворюються переважно за територіальною ознакою. Завдання кластерного туристичного об'єднання полягає в тому, що в процесі утворення туристичного продукту більш сильні підприємства надають підтримку більш слабким, а в результаті такої взаємодії ті й інші досягають спільної мети і мають можливості взаємного розвитку. У більшості випадків кластери ініціюються бізнесом, але необхідні спільні зусилля бізнесу, виконавчої та законодавчої влади. Все це є базою для територіального економічного розвитку. Характерно, що для формування кластера необхідна висока ступінь довіри учасників по відношенню один до одного і тривале горизонтальне планування економічного процесу. Застосування кластерного підходу в туристичному бізнесі істотно знижує витрати підприємств кластера. Якщо в європейських країнах зародження і виникнення кластерів почалося в 70-х рр., то в Україну кластерний підхід прийшов наприкінці 90-х рр. минулого століття, що й було одною з причин традиційного відставання від наших сусідів. Кластерний підхід для підприємств малого та середнього бізнесу має ряд суттєвих позитивних моментів. Це і значне зниження бар'єрів виходу на ринок за рахунок уніфікації в рамках кластера, і раціональний розподіл ресурсів (людських,

фінансових, технологічних, технічних), і поширення позитивної репутації кластера на всіх його учасників. Для урбанізованих історичних територій – це забезпечення зайнятості населення, залучення кваліфікованих фахівців, розвиток соціальної інфраструктури та можливість збереження та пристосування до експлуатації в межах законодавства самих пам'яток.

Відомий економіст XIX ст. А. Маршал наголошував, що суттєву роль у кластеризації відіграють асоціації підприємців [5]. І дійсно, дослідження різних форм професійних об'єднань та спілок може вирішувати свої проблеми значно ефективніше, ніж окремо взятий підприємець. Малий і середній бізнес має і свої труднощі й вимагає в умовах децентралізації дуже виважених дій регуляторного впливу з боку держави.

Дослідження у галузі кластерного підходу в основному відносяться до виробничої сфери, а в туристичній галузі – до сфери надання послуг. Подібні дослідження у галузі туризму здійснюються ще недостатньо й вимагають більш детального опрацювання, особливо щодо державного впливу на ці процеси в руслі децентралізації.

Згідно з концепцією О. Александрової, «індустрія туризму має ряд особливостей, які надають актуальність кластерному підходу в розвитку сфери відпочинку і подорожей. Індустрію туризму відрізняє широта міжгалузевих зв'язків, фрагментарна структура, переважання малого і середнього бізнесу, нематеріальний характер туристичного продукту, неоднакове його сприйняття виробниками і споживачами тощо» [4]. Дослідницею кластер розглядається як система, здатна створювати сприятливе для підвищення конкурентоспроможності та розвитку регіону особливе середовище. Така система має низку відмінних ознак, головною з яких є географічна близькість господарюючих одиниць. Особливості туристичного бізнесу актуалізують кластерний підход, оскільки для туризму типовий широкий діапазон міжгалузевих зв'язків, переважання малого і середнього бізнесу, нематеріальний характер турпродукту, різний характер сприйняття цього продукту виробниками (надавачами послуг) і споживачами. Всі загальні закономірності утворення і функціонування кластера знаходять відгук в індустрії туризму. Це виявляється й у взаємозв'язках підприємств та організацій, що входять у кластер, і в поєднанні кооперації та конкуренції, їх функціонування на основі державно-приватного-суспільного партнерства і головне – утворення взаємозв'язку між станом урбанізованої історичної території та потенціальними можливостями учасників кластерного об'єднання.

Держава має виступати не лише координатором і радником у впровадженні кластерної концепції, але й бути безпосередньо учасником цього процесу на паритетних і партнерських засадах разом з приватними компаніями. Найбільш успішні кластери були створені саме в процесі плідної співпраці держави, бізнесу і науки.

Кластерна форма розвитку урбанізованих територій малих історичних міст, особливо розвиваючи її шляхом збільшення горизонтальних зв'язків у регіональний кластер, сьогодні може стати однією із форм «порятунку» національних пам'яток на місцевому рівні. Однією із форм державної політики щодо розвитку урбанізованих територій на фоні децентралізації має бути

посилення державної підтримки шляхом реалізації необхідних для місцевого розвитку проектів, чітко «утримуваних» у межах відповідності місцевих стратегій державній Стратегії розвитку. При цьому основні чинники державної політики будуть забезпечуватись відповідністю Стратегій і не будуть утворювати зайвих перепон для місцевого розвитку, надаючи при досягненні операційних цілей більше свобод у процесі реалізації проектів в інтересах місцевих громад.

#### **Література:**

1. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
2. *Портер М.* Международная конкуренция / М. Портер ; пер. с англ. ; под ред. и с предисл. В. Д. Щетинина. – М. : Междунар. отношения, 1993. – 896 с.
3. *Портер М.* Конкуренция / М. Портер ; пер. з англ. – М. : Вид. дім «Вільямс», 2001. – 495 с.
4. *Александрова А. Ю.* Туристичні кластери: зміст, межі, механізм функціонування / А. Ю. Александрова // Економічні проблеми розвитку сервісу і туризму. – 2007. – № 2. – С. 51–61.
5. *Маршалл А.* Принципы экономической науки / А. Маршалл : в 3-х т. – М. : Прогресс, 1993. – Т. 1. – 415 с.; Т. 2. – 310 с.; Т. 3. – 351 с.
6. *Цихан Т. В.* Кластерная теория экономического развития [Электронный ресурс] / Т. В. Цихан // Теория и практика управления. – 2003. – № 5. – Режим доступа : <http://www.cps-rt.ru/theory/cluster>.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

### **УДК 353:330.322:300.341.1**

***Н. Г. Мазій,***

*к.е.н., доцент кафедри економіки підприємств і маркетингу  
Української академії друкарства, м. Львів;*

***О. Є. Войтик,***

*аспірант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів*

## **ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНІВ**

*Розглянуто особливості інвестиційної діяльності України, наголошено на сучасних підходах і баченнях. Виокремлено умови успішної реалізації модернізації економіки шляхом запровадження інновацій в умовах глобалізації. Розглянуто чинники розвитку інвестиційно-інноваційної привабливості. Запропоновано шляхи покращення інвестиційно-інноваційної спроможності в країні та регіонах.*

**Ключові слова:** інвестиційно-інноваційний потенціал, інноваційна модель розвитку, управління розвитком; інвестиційна привабливість регіону.



**N. G. Mazy,**

*Enterprise Economics and Marketing Department of Ukrainian Academy of Printing, Lviv;*

**O. Y. Voityk,**

*postgraduate student of the department of European Integration and Law, LRIPA NAPA, Lviv*

## **INVESTMENT-INNOVATIVE ACTIVITY AND REGIONAL FACTORS OF FORMING OF ATTRACTIVENESS OF REGIONS**

*The features of investment activity of Ukraine are considered, it is marked modern approaches and visions. The terms of successful realization of modernization of economy are selected by introduction of innovations in the conditions of globalization. The factors of development are considered investment-innovative to the attractiveness. The ways of improvement are offered investment-innovative possibilities in a country and regions.*

**Key words:** investment-innovative potential, innovative model of development, management development; investment attractiveness of region.

У ХХІ ст. Україна є державою, що розвивається й динамічно включається у світові суспільно-економічні процеси, прагнучи інтегруватися в Європейське співтовариство. Для цього потрібно створити нові підходи до використання економічного, людського та природно-ресурсного потенціалу регіонів, що дасть можливість забезпечити рівень ефективності економіки та життя населення.

На сучасному етапі розвитку України спостерігається необхідність збільшення масштабів інвестицій та інновацій, що призводить до виникнення проблем раціонального розподілу їх в регіонах. Основною складовою держави є регіони, тому потрібно приділяти їм особливу увагу, формувати та підвищувати привабливість. Інноваційно-інвестиційні ресурси є необхідними для подолання кризи в країні та для подальшого ефективного розвитку регіонів.

Місце та роль інвестиційно-інноваційних ресурсів та їх привабливість для регіонів у своїх працях розглядали Андрощук, Л. Антонюк, А. Гальчинський, В. Геєць В. Громек, І. Джайн, В. Зянька, М. Ільїн, О. Лапко, Є. Лапін, Л. Мельник, М. Одрехівський, І. Павленка, В. Семиноженка, Л. Федулової та багатьох ін. На основі аналізу праць цих учених можна дійти висновку, що ефективна інноваційна політика впливає на інвестиційну привабливість регіонів та України загалом.

Метою статті є визначення інноваційних пріоритетів для інвестиційно-інноваційної привабливості регіонів та чинників їх формування, що існують в Україні.

Привабливість території визначається чинниками інвестиційної привабливості регіону і регіональною інвестиційною політикою. Під чинниками інвестиційної привабливості регіону розуміються процеси, явища, дії, переважно об'єктивного характеру, що впливають на інвестиційну привабливість регіону і визначають його територіальні особливості. Відповідно, регіональна інвестиційна політика розуміється як процес, що визначає територіальні особливості регіону. На практиці – це дії державних і місцевих органів влади і управління щодо розвитку

інвестиційного процесу в регіоні, пов'язані з удосконаленням нормативно-правової бази, надання пільг та заохочень для найбільш ефективних та значущих для регіону інвестиційних проектів, розвитком інфраструктури з обслуговування суб'єктів інвестиційної діяльності, гарантування безпеки діяльності підприємницьких структур [2, с. 55].

Показники, за якими вітчизняні та зарубіжні аналітики пропонували визначати рівень інвестиційної привабливості регіонів, об'єднано у три великі групи чинників, які визначають рівень привабливості території для інвесторів:

1) чинники, які впливають на рівень інвестиційного потенціалу регіону (природно-географічний, трудовий, виробничий, інноваційний, інституціональний, інфраструктурний, фінансовий, споживчий потенціали);

2) чинники, що визначають рівень некомерційних інвестиційних ризиків (законодавчі, політичні, соціальні, економічні, екологічні та кримінальні ризики);

3) інвестиційна активність (концентрація і розподіл інвестиційного капіталу, активізація впровадження нових виробничих потужностей, розвиток прямих і портфельних інвестицій) [3, с. 31].

У різних регіонах країни чинники, які суттєво впливають на інтенсивність інвестиційних процесів, можуть різнитися між собою, тому методи управління інвестиційними процесами в різних регіонах України будуть неоднаковими.

Основними негативними чинниками щодо інвестиційної діяльності є політична нестабільність держави, яка відображається в частій зміні законодавчих актів, в тому числі, з інвестиційних питань. Правова незахищеність вкладів інвестора, відсутність гарантії їх повернення, не прозоре використання коштів, що інвестуються не сприяє активізації інвестиційного ринку.

Характерною особливістю інвестицій є значне відтермінування отримання результатів від вкладання капіталу. Тому для створення умов ефективного розвитку економіки регіону пропонується активізувати його інноваційну діяльність. Серед перспективних напрямів реалізації поставленого завдання активізації інноваційної діяльності регіону виділено такі:

– інвестування інноваційної діяльності за пріоритетними напрямками діяльності регіону;

– залучення для формування інвестиційних ресурсів альтернативних форми і джерела інвестицій, наприклад, створення інвестиційних фондів, венчурних фірм, промислово-фінансових груп;

– здійснення державної інвестиційної підтримки інноваційної діяльності наукового сектора та інвестиційно «непривабливих» регіонів.

Інвестиції, що надходять в Україну, можна поділити на три якісно різні групи. По-перше, це ризикові, спекулятивні короткі інвестиції, які приходять та виходять з економічної системи. По-друге, короткострокові інвестиції, за допомогою яких відбуваються процеси стабілізації в економіці. По-третє, стратегічні інвестиції, що мають високий відсоток інновацій та зумовлюють зростання економіки [12]. Капітальні інвестиції за регіонами наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Капітальні інвестиції за регіонами у 2010–2014 рр., млн грн\*

Області	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
<b>Україна</b>	<b>180575,5</b>	<b>241286,0</b>	<b>273256,0</b>	<b>249873,4</b>	<b>219419,9</b>
Вінницька	3544,7	5081,0	5824,1	6109,5	5674,6
Волинська	1767,0	2577,1	3254,4	3327,1	3389,7
Дніпропетровська	16016,9	22116,0	22509,3	21290,1	20356,5
Донецька	14993,9	26802,0	31721,9	27912,4	13155,3 <sup>2</sup>
Житомирська	2011,5	2519,8	2892,6	3005,4	2904,9
Закарпатська	2205,4	3051,9	2736,1	2645,8	2638,7
Запорізька	7963,8	6676,5	7204,4	6838,8	7034,5
Івано-Франківська	4378,7	4256,2	5166,9	4797,2	6837,5
Київська	11331,4	17672,9	20366,8	20696,6	19653,5
Кіровоградська	2123,1	3993,2	4576,2	3224,0	3122,4
Луганська	5646,0	6979,7	8222,6	11369,3	5222,6 <sup>2</sup>
Львівська	8830,2	12114,0	11173,3	9816,7	9555,0
Миколаївська	4422,2	4297,8	4696,0	5008,7	3771,4
Одеська	9723,8	9347,3	14631,2	11872,2	9361,3
Полтавська	6289,4	7859,4	10217,4	9536,3	8827,8
Рівненська	1937,1	2565,8	2770,9	2837,3	2804,6
Сумська	2187,6	3022,1	2871,2	2721,3	2798,1
Тернопільська	2138,4	2524,2	3374,8	2976,2	2590,0
Харківська	8063,4	13035,0	14759,2	9292,6	8032,3
Херсонська	1890,6	2688,1	2435,7	2124,8	2208,1
Хмельницька	2947,6	3546,8	3489,3	3637,6	4078,3
Черкаська	2831,4	3225,3	3781,0	3413,3	3262,1
Чернівецька	1714,7	1794,3	2229,3	2257,4	1686,9
Чернігівська	1890,9	2397,0	2737,3	2842,0	2621,2
м. Київ	53725,8	71142,4	79614,2	70320,6	67832,6

\* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, у 2014 р. також без частини зони проведення антитерористичної операції.

\* Джерело [10].

Аналізуючи дані табл. 1, спостерігаємо позитивну динаміку лише до 2012, де максимальна кількість інвестицій становила 273256,0 млн грн. Починаючи з 2013-2014 рр., відбулось зменшення кількості інвестицій на 9 і 20 % по Україні.

Найбільшою проблемою економіки України на сьогоднішній день є залучення інвестицій. Інвестиції є носієм інновацій, тому інвестиційна діяльність тісно пов'язана з інноваційною, а чинником модернізації економіки країни є інноваційно-інвестиційне зростання економіки регіонів.

Інновації є необхідною умовою розвитку виробництва, підвищення якості та збільшення кількості продукції, появи нових товарів і послуг. У ринкових умовах інновації охоплюють усю економіку, включаючи продуктивні сили (засоби виробництва, навчання працівників) і виробничі відносини (форми і методи управління, поділ, спеціалізація й кооперація праці) [4].

У Законі України “Про інноваційну діяльність” зазначено, що інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології,

продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Серед чинників, що впливають на формування та ефективність інноваційної політики в регіоні, одним з основних можна виділити інноваційний потенціал, що визначає рівень інноваційних можливостей суб'єктів господарської діяльності певного регіону

Інноваційний потенціал регіону – є основою для проведення наукових досліджень, технологічних робіт, які сприяють розв'язанню проблем на державному, регіональному та галузевому рівнях.

Реалізація інноваційної політики регіону ґрунтується на комплексному забезпеченні інноваційних процесів, що спрямовані на підвищення їх ефективності, а саме: фінансовому, організаційному, матеріально-технічному, кадровому. Ефективне протікання інноваційних процесів у регіоні залежить від таких основних чинників, як: економічні, технологічні, організаційно-управлінські, правові, професійної підготовки кадрів. Вплив цих чинників залежить від спільних зусиль держави, регіональних органів влади та підприємств.

На сьогодні інноваційний розвиток знаходиться на низькому рівні. Негативні тенденції стримують процеси економічного зростання та ставлять під загрозу подальший прогресивний розвиток регіону.

В основу регіональної інноваційної політики покладені такі принципи: пріоритет інновацій над традиційним виробництвом регіону, забезпечення правової охорони інтелектуальної власності, сприяння розвитку конкуренції в інноваційній сфері, гнучкість інноваційної політики, інтеграція науки, освіти та підприємницької діяльності, забезпечення розвитку інноваційного підприємництва, сприяння розвитку міжрегіонального та міжнародного наукового співробітництва [14].

Природною умовою реалізації інноваційної політики є оздоровлення економічного середовища, в якому виробничі підприємства й корпорації організують інноваційне відтворення, застосовують новітні технології й техніку, нові форми організації праці, виробництва, маркетингової діяльності, розроблені прикладною наукою й проектно-пошуковою роботою. Економічна база мусить бути такою, щоб стимулювати інноваційний процес на всіх його стадіях: від зародження нової ідеї до її реалізації в нову техніку, технологію й використання в процесі відтворення [7].

Інноваційна діяльність сприяє економічному зростанню, і стабілізації сучасних технологій, збільшенню прибутків підприємств, наповненню регіонального і державного бюджетів, що дозволяє вирішувати соціальні проблеми.

Нинішній стан економіки України не лише вимагає застосування невідкладних заходів для закріплення, посилення та забезпечення незворотності позитивних тенденцій у ній, але й вказує на необхідність її прискореного переходу на інноваційну модель розвитку. Ця модель визначає основний напрям модернізації, а також технологічного оновлення суспільного виробництва на основі впровадження досягнень науково-технічного прогресу, їх комерціалізації, підвищення фінансової ефективності, створення необхідних ресурсів накопичення, забезпечення ліквідними базовими ресурсами, розвитку інфраструктури інноваційної діяльності [10].

Таблиця 2

Джерела фінансування інноваційної діяльності (млн грн)

Рік	Загальна сума витрат	У тому числі за рахунок коштів			
		власних	державного бюджету	іноземних інвесторів	інші джерела
2000	1757,1	1399,3	7,7	133,1	217,0
2005	5751,6	5045,4	28,1	157,9	520,2
2010	8045,5	4775,2	87,0	2411,4	771,9
2011	14333,9	7585,6	149,2	56,9	6542,2
2012	11480,6	7335,9	224,3	994,8	2925,6
2013	9562,6	6973,4	24,7	1253,2	1311,3
2014*	7695,9	6540,3	344,1	138,7	672,8

\* дані наведено без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

\* Джерело [9].

Дані фінансування інноваційної діяльності вказують на поступове зменшення коштів починаючи 2012 р., що обумовлено нестабільністю економічної і політичної ситуації. У 2014 р. в порівнянні з 2011 р. фінансування інновацій зменшилось майже вдвічі.

Стратегічними пріоритетними напрямками інноваційної діяльності в Україні є:

- модернізація електростанцій; нові та відновлювані джерела енергії; новітні ресурсозберігаючі технології;
- машинобудування та приладобудування як основа високотехнологічного оновлення всіх галузей виробництва; розвиток високоякісної металургії;
- нанотехнології, мікроелектроніка, інформаційні технології, телекомунікації;
- вдосконалення хімічних технологій, нові матеріали, розвиток біотехнологій;
- високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості;
- транспортні системи: будівництво і реконструкція;
- охорона й оздоровлення людини та навколишнього середовища;
- розвиток інноваційної культури суспільства [8, с. 141].

Використання пріоритетів у національній інноваційній політиці має такі особливості:

- сутність більшості державних технологічних пріоритетів зводиться до прогнозованих ключових технологій наступного етапу розвитку глобальної економіки;
- створення пріоритету зводиться до ідентифікації його або з окремим технологічним напрямом, або з чітким переліком технологічних тем;
- кількісний аспект структури системи технологічних пріоритетів визначається низкою обмежень: стратегічними цілями, завданнями, перспективами, ресурсними можливостями.

Інноваційною можна вважати ту модель розвитку, яка відповідає певним умовам, серед яких є безумовний пріоритет державної підтримки науки і освіти. Світовий досвід засвідчує, що інноваційна модель може бути двох видів:

– така, що базується на збалансованому розвитку фундаментальної і прикладної науки, освіти і наукоємної промисловості, саме вона характерна для високорозвинених держав світу (США, країни ЄС тощо);

– така, що ґрунтується на прикладних дослідженнях, освіті та наукоємних галузях промисловості. За такою моделлю можуть будувати інноваційну економіку решта європейських країн, Китай та інші країни, які мають значний потенціал для реалізації інновацій [1, с. 32].

Вибір моделі інноваційного розвитку для України має ґрунтуватись з врахуванням специфіки національного менталітету та потенційних можливостей інноваційного розвитку науки та освіти як національних пріоритетів.

Основним пріоритетом має стати створення національної інноваційної системи, яка здатна ефективно поєднати всі чинники інноваційного розвитку.

Стратегічний суспільний ефект інновацій полягає в тому, що вони:

– здійснюють прискорення зростання продуктивності чинників виробництва, що важливо за умов дефіцитності принаймні одного з них;

– забезпечують прискорення зростання обсягів виробництва;

– прискорюють структурні зрушення, сприяють перерозподілу ресурсів на перспективні напрями суспільно-економічного розвитку;

– поліпшують статус країни в глобальній економіці та національну конкурентоспроможність [11].

Національна інноваційна система має окремі базові досягнення та можливості, які необхідно використати та розвинути в процесі переходу на інноваційну модель розвитку економіки. В Україні на даний час в основному склалися необхідні для цього передумови. Вона має науково-технічний потенціал, який, незважаючи на вкрай складні умови для його функціонування, зберіг достатньо високий рівень своєї дієздатності й за головними параметрами відповідає середньоєвропейським стандартам [6].

Нинішній стан економіки характеризується низьким рівнем комерціалізації результатів наукових досліджень і відсутністю ефективних зв'язків науки та виробництва, повільним і безсистемним розвитком мережі сучасних інноваційних структур (технопарків, бізнес-інкубаторів, венчурних фірм), інших організацій інноваційної інфраструктури.

Для успішної реалізації інноваційної діяльності варто створювати: спеціальні території пріоритетного розвитку, де запроваджується спеціальний режим інвестиційно-інноваційної діяльності з метою освоєння випуску нових видів інноваційної продукції, організації високотехнологічних виробництв та створення нових робочих місць; науково-технічні зони, де діє офіційний правовий режим, орієнтований на розвиток наукового і виробничого потенціалу регіону шляхом стимулювання фундаментальних досліджень з подальшим впровадженням наукових розробок у виробництво. Крім того, варто реалізувати механізми позабюджетного стимулювання науково-технічного прогресу, передусім механізми довгострокового кредитування через інструменти рефінансування комерційних банків, створення для цього банку реконструкції та розвитку, а також іпотечної банківської установи.

Заходами для підвищення рівня інвестиційної привабливості мають бути активна робота з міжнародними рейтинговими агенціями; участь у проведенні міжнародних конференцій, симпозіумів, презентацій у сфері інвестиційної

діяльності; створення консультаційних центрів для супроводження інвестиційних проектів; здійснення маркетингових досліджень у сфері залучення інвестицій, аналітичні дослідження; залучення фахівців світового рівня та співробітництво зі світовими ЗМІ, програми з покращення іміджу України на світовій арені [5, с. 29].

Для вирішення проблем інвестиційної діяльності України потрібно розробити стратегію розвитку з важливими завданнями для здійснення програм для інноваційних процесів та державного стимулювання інноваційної діяльності. Лише ефективна державна політика та цілеспрямована діяльність органів державної влади може виробити сприятливі умови для розвитку інноваційно-інвестиційних процесів в Україні.

Сталий розвиток держави та регіонів в цілому, забезпечення конкурентоспроможності економіки на світових ринках, підвищення життєвого рівня населення залежить від багатьох чинників, проте пріоритетним є інноваційно-інвестиційний напрям розвитку України.

#### **Література:**

1. *Антонюк Л. Л.* Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації : монографія / Л. Л. Антонюк, А. М. Поручник, В. С. Савчук. – К. : КНЕУ, 2003. – 394 с.
2. *Асаул А.* Систематизація факторів, що характеризують інвестиційну привабливість регіонів / А. Асаул // Регіональна політика. – 2008. – № 2. – С. 53–62.
3. *Бутко М.* сучасна проблематика оцінки інвестиційної привабливості регіону / М. Бутко, С. Зеленський, О. Акименко // Економіка України. – 2005. – № 11. – С. 30–35.
4. *Волкова О. І.* Економіка і організація інноваційної діяльності : навч. посіб. / О. І. Волкова. – К. : Професіонал, 2004. – 145 с.
5. *Гребенюк Т. В.* Проблеми інвестиційно-інноваційного розвитку підприємств в Україні / Т. В. Гребенюк / Вісник Дніпропетровського національного університету ім. О. Гончара. – Дніпропетровськ, 2010. – 53 с.
6. *Дудар Т. Г.* Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / Т. Г. Дудар, В. В. Мельниченко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 256 с.
7. *Запоточний І. В.* Державне регулювання регіональної економіки / І. В. Запоточний, В. І. Захарченко ; за заг. ред. д.е.н., проф. В. І. Захарченка. – Харків-Львів-Одеса : ТОВ «Одіссей», 2003. – 592 с.
8. *Зянько В. В.* Інноваційне підприємництво: сутність, механізми і форми розвитку : монографія / В. В. Зянько. – Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2008. – 397 с.
9. Офіційний сайт головного управління статистики у Львівській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/>.
10. Офіційний сайт державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
11. Перспективи інноваційного розвитку: аналітична доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Table/Zhalilo21/003.htm>.
12. Портал про інвестиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investycii.org/investuvanya>.
13. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 632 с.
14. *Хвесик М. А.* Розміщення продуктивних сил та регіональна економіка : навч. посіб. / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко. – К. : Кондор, 2005. – 344 с.

*Надійшла до редколегії 07.10.2015 р.*

**УДК 35.075.5: 338.48 (477.86)**

**А. І. Гуменюк,**

*заступник начальника управління-начальник відділу  
планування та інформаційного забезпечення управління  
податкового аудиту ДПП, м. Івано-Франківськ*

## **РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

*Досліджено особливості розвитку туристичної галузі Івано-Франківської області. Показано, які відправні точки існують станом на кінець 2014 р. в туристичній галузі, зокрема, увагу зосереджено на ролі та місці туристичної галузі в економіці регіону за період 2011–2013 рр. Розглянуто обсяги отриманих туристичними підприємствами доходів від реалізації товарів, робіт, послуг у досліджуваному періоді.*

**Ключові слова:** управління туристичною галуззю, Регіональна цільова програма, Державна служба статистики, адміністративно-територіальна одиниця, суб'єкти господарювання галузі туризму, податкова звітність, туристичне підприємство.

**А. І. Gumenyuk,**

*Deputy Head of the Department – Project Planning  
and Information Support Department Manager, State Taxation Inspection,  
Ivano-Frankivsk*

## **REGIONAL FEATURES OF TOURISM DEVELOPMENT IN IVANO-FRANKIVSK REGION AT THE PRESENT STAGE**

*In the article the features of tourism development in Ivano-Frankivsk region are studied. It is shown what starting points in the tourism industry are at the end of 2014; particularly it is focused on the role and place of tourism industry in the economy of the region for the period 2011-2013. The volume of the received by tourism enterprises revenues from sales of goods and services in the analyzed period is considered.*

**Key words:** management of tourism industry, Regional target program, the State Statistics Service, the administrative unit, tourism businesses, tax reporting, Travel Company.

Регіони України володіють багатим рекреаційно-туристичним потенціалом, який при ефективному використанні здатний не лише привести до відродження туристично-рекреаційних комплексів, а й дати поштовх для розвитку всієї вітчизняної економіки.

У сучасних умовах туристично-рекреаційний комплекс на регіональному рівні має низку серйозних проблем: низька якість туристично-рекреаційних послуг, слабка інфраструктура, високий рівень зносу основних фондів, стагнація розвитку внутрішнього і в'їзного туризму. Ситуацію може змінити впровадження і функціонування ефективної системи державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні, що має єдину мету, стратегію і програму реалізації. Туристична галузь традиційно відігравала важливу роль у господарському



комплексі Івано-Франківської області. Існуючі проблеми потребують детального вивчення, аналізу, вироблення стратегії управління туристичною галуззю і системи заходів для їх вирішення.

Окремі аспекти регіональних особливостей розвитку туристичної галузі Івано-Франківської області на сучасному етапі висвітлено в працях [1; 3], зокрема у Стратегії економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2015 р. [4] та в Регіональній цільовій програмі розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 рр. [2].

Мета статті полягає в розкритті регіональних особливостей розвитку туристичної галузі області на сучасному етапі. Дослідження поставленої мети передбачає вирішення такого завдання як, дослідити регіональні особливості (на прикладі Івано-Франківської області) розвитку туризму та концептуально визначити засади регіональної стратегії розвитку туристичної галузі регіону.

Туристична галузь є однією з найбільш перспективних у розвитку Івано-Франківської області на найближчу перспективу. Це підтвердило прийняття обласною державною адміністрацією програми розвитку туризму на найближче десятиліття. Івано-Франківська область – є однією з найменших як за площею (близько 2 % території), так і за населенням (менше 4 % населення) в Україні. Проте регіон характеризується значними туристично-рекреаційними можливостями, а за кількістю та складом історичних і архітектурних пам'яток випереджає багато інших областей і, безумовно, є одним з унікальних куточків України.

Тому розвиток туризму та його соціально-економічні результати стали доволі досліджуваним явищем у сучасному науковому світі як з точки зору розробки відповідних теоретичних засад, так і практичних розробок – програм, стратегій, прогнозів, практична співпраця з іноземними організаціями у сфері туризму.

Туристично-рекреаційна галузь проголошена стратегічним напрямом розвитку економіки Івано-Франківщини і є важливим чинником стабільного й динамічного збільшення надходжень до бюджету, істотного позитивного впливу на стан справ у багатьох галузях економіки [4].

Івано-Франківська область входить у перелік найбільш привабливих і популярних туристичних регіонів України. Існуюча база рекреаційних закладів різних форм власності (362 одиниці на 17,6 тис. місць) дає можливість нарощувати лікувально-оздоровчі, туристичні, спортивні послуги, в тому числі й для іноземних туристів. На сьогодні майже 800 сільських господарів приймають туристів у своїх садибах. Туристичні послуги надають понад 100 туроператорів та турагентів; діє мережа з 14 туристично-інформаційних центрів. Природно-заповідні території та об'єкти. До мережі природно-заповідного фонду області віднесено 474 території та об'єкти загальною площею 218,8 тис. га, що складає 15,7 % від загальної площі області, в тому числі: 32 об'єкти загальнодержавного значення площею 131,6 тис. га; 442 об'єкти місцевого значення площею 87,2 тис. га. Під охороною держави в області нараховується з найдавніших часів (XII ст.) і до XX ст. включно 1423 пам'ятки архітектури, з них 513 культових споруд – 482 церкви (335 дерев'яних і 127 мурованих), 24 костели та 7 синагог [1, с. 21-22].

Область має добрі комунікаційні зв'язки із зовнішнім середовищем. Розташування Івано-Франківщини свідчить про важку доступність мешканців із

Східної України та легку доступність для відвідувачів із Польщі, Румунії, Словаччини, Молдови та Угорщини, які перетинають західні кордони автомобільним та залізничним транспортом. У межах гірської зони Івано-Франківської області виділяють три різні туристичні райони турсвоєності, атракційністістю, специфікою пропонованого туристичного продукту, зокрема Осмолодсько-Болехівський, Ворохтинсько-Яремчанський та Верховинсько-Косівський райони [3, с. 177]

В області реалізується Регіональна цільова Програма розвитку туризму на 2011–2015 рр., де важливою підпрограмою є виконанням заходів, спрямованих на розвиток сільського зеленого туризму [2].

Розуміння важливості туризму як пріоритетної сфери господарства органами місцевої влади, реалізація цільових програм розвитку галузі, впровадження систем категоризації туристичних садиб в області сприяє просуванню та покращенню конкурентоздатності туристичного продукту регіону на внутрішньому та міжнародному туристичному ринку.

Отож, проаналізуємо, які відправні точки існують за станом на кінець 2014 р. у туристичній галузі, зокрема зосередимося на ролі та місці туристичної галузі в економіці регіону за період 2011–2013 рр.

До туристичної галузі області за оперативними даними за станом на 01.12.2014 р. входять 2421 суб'єктів господарювання, в тому числі 566 суб'єктів господарювання – юридичних осіб і 1855 фізичних осіб-підприємців (за результатами аналізу видів економічної діяльності згідно класифікаторів КВЕД 2005 та 2010 рр.). Основним видом діяльності вказали види діяльності пов'язані з туристичною галуззю 1181 суб'єкт господарювання, в тому числі 250 юридичних осіб та 931 фізична особа-підприємець. Якщо оцінити динаміку кількості суб'єктів господарювання на часовому інтервалі, що досліджується, то отримуємо позитивну динаміку: в 2011–2013 рр. середньорічні темпи приросту кількості суб'єктів галузі склали 8,9 %, у тому числі приріст юридичних осіб становив 6,2 %, а фізичних осіб-підприємців – 9,6 %.

Якщо оцінити питому вагу суб'єктів туристичної галузі у загальній кількості зареєстрованих на території області суб'єктів господарювання, то на кінець 2014 р. їх частка складала 3,30 %, в т.ч. частка юридичних осіб в загальній кількості зареєстрованих суб'єктів господарювання: юридичних осіб – 2,57%, фізичних осіб – 3,62%. Протягом часового інтервалу, що досліджується частка суб'єктів господарювання туристичної галузі в загальній кількості зросла з 3,06 % в 2011 р. до 3,19 % у 2013 р., що свідчить про перевищення темпів приросту реєстрації суб'єктів господарювання галузі над загальною кількістю.

В розрізі адміністративно-територіальних одиниць області найбільша частка (дані на кінець 2014 р.) суб'єктів господарювання, що належать до галузі туризму, має місце на території Яремчанської міської ради – 31,6 % (766 од.), Івано-Франківської міської ради – 26,8 % (649 од.), Верховинського району – 7,1 % (172 од.), Косівського району – 6,0 % (145 од.), Коломийської міської ради – 5,8 % (141 од.). Водночас на території Івано-Франківської міської ради, де зареєстровано другу за абсолютною величиною кількість суб'єктів господарювання галузі туризму, їх частка становить 2,9 % (в т.ч. 2,7 % юридичних осіб і 3,0 % фізичних осіб-підприємців).

Протягом 2011–2013 рр. загалом по області простежується позитивна динаміка показників кількості найманих працівників, фонду оплати праці, середньої заробітної плати (рис. 1).

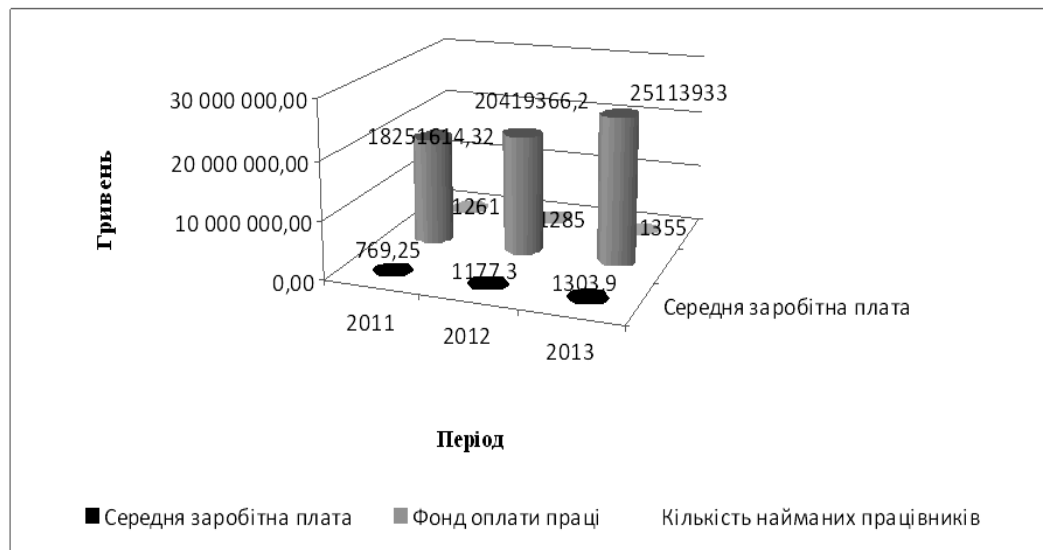


Рис. 1. Частка основних видів діяльності туристичних підприємств Івано-Франківської області (дані на кінець 2014 р.)

*Джерело: Розраховано на основі даних Головного управління статистики в Івано-Франківській області.*

Що стосується розміру середньомісячної заробітної плати, то незважаючи на його стабільне зростання протягом періоду, що досліджувався, її величина є значно меншою за середньообласні показники та несуттєво перевищує розмір мінімальної заробітної плати. Аналогічні висновки можна зробити стосовно фонду оплати праці суб'єктів господарювання, що належать до туристичної галузі.

Основним фактором впливу на зазначені факти є високе навантаження на фонд оплати праці, що спонукає суб'єктів господарювання використовувати незареєстровану робочу силу, застосовувати схеми оптимізації податкового навантаження. Таким чином, приріст кількості найманих працівників в туристичній галузі пов'язаний як з поживленням їх економічної активності, так і з результатами заходів впливу контролюючих органів на ситуацію на ринку праці (робота комісій по легалізації рівня заробітної плати, прокуратури, податкових органів). Ріст середньомісячної заробітної плати залежить в першу чергу від законодавчо встановленого рівня її мінімальної величини та вжитих контролюючими органами заходів впливу.

Проаналізуємо обсяги отриманих туристичними підприємствами доходів від реалізації товарів, робіт, послуг в досліджуваному періоді (рис. 2).

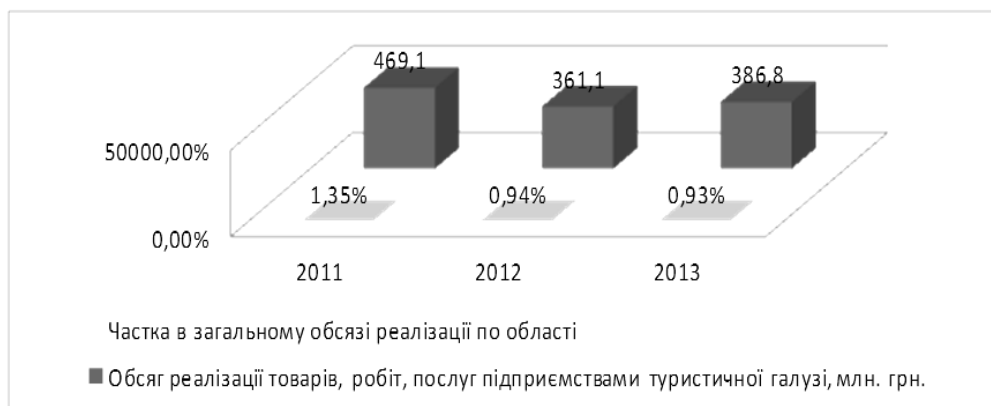


Рис. 2. Динаміка обсягу доходів від реалізації товарів, робіт, послуг по суб'єктах господарювання, що належать до туристичної галузі в 2011–2013 рр.

Джерело: Розраховано на основі даних Головного управління статистики в Івано-Франківській області.

Спостерігається зниження показника та його частки в загальному показнику по області. Так, незважаючи на зростання обсягів реалізації в 2013 р. порівняно з 2012 р. на 7,1 %, його значення є на 17,5 % меншим, ніж у 2011 р. Водночас на фоні зростання загальних по області обсягів реалізації товарів, робіт і послуг у 2011–2013 рр. з середньорічними темпами приросту 9,5 % зменшується частка обсягів реалізації туристичної галузі в загальному показнику по області – якщо в 2011 р. вона становила 1,35 %, то в 2012 р. – 0,94 %, у 2013 – 0,93 %. Така спадна динаміка пояснюється, в першу чергу, зниженням купівельної спроможності населення, а також намаганням підприємств туристичної галузі зменшити високе податкове навантаження на отримані доходи, зокрема шляхом переведення частини грошових потоків у “тіньовий сектор”.

У розрізі основних видів економічної діяльності найбільша питома вага в обсягах реалізації належить суб'єктам господарювання, які як основний вид економічної діяльності вказали “Організація подорожувань, діяльність туристичних агенцій” (рис. 3) – 70 %, відповідно питома вага КВЕД “Готелі” становить – 24 %, “Інші місця для тимчасового проживання” – 6 %.

П'ятірка найбільших за обсягами отриманих доходів від реалізації товарів, робіт, послуг суб'єктів господарювання має наступний вигляд (у порядку спадання величини доходів): ТОВ “Парктур” (Яремчанська міська рада, Основний КВЕД “Діяльність туристичних агенцій”); ТОВ “Фірма “Надія” (Івано-Франківська міська рада, “Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщування”); ПрАТ “Івано-Франківськтурист” (Івано-Франківська міська рада, “Діяльність туристичних операторів”); ТОВ “Аміда резорт енд ентертейнмент ЛТД” (Івано-Франківська міська рада, “Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщування”); ТОВ “Станіслававіатур” (Івано-Франківська міська рада, “Надання інших послуг з бронювання та пов'язана з цим діяльність”).

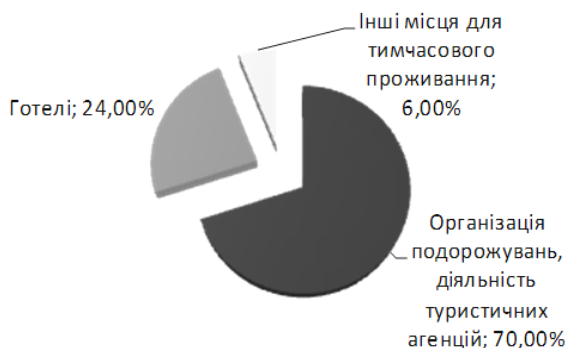


Рис. 3. Частка обсягів доходів від реалізації товарів, робіт, послуг в розрізі основних видів економічної діяльності, що належать до туристичної галузі за результатами 2013 р.

Джерело: Розраховано на основі даних Головного управління статистики в Івано-Франківській області.

В якості показника, що характеризує здатність території генерувати доходи від діяльності туристичних підприємств, визначимо “Обсяг реалізації товарів, робіт, послуг туристичних підприємств з розрахунку на 10 тис. наявного населення”(рис. 4).

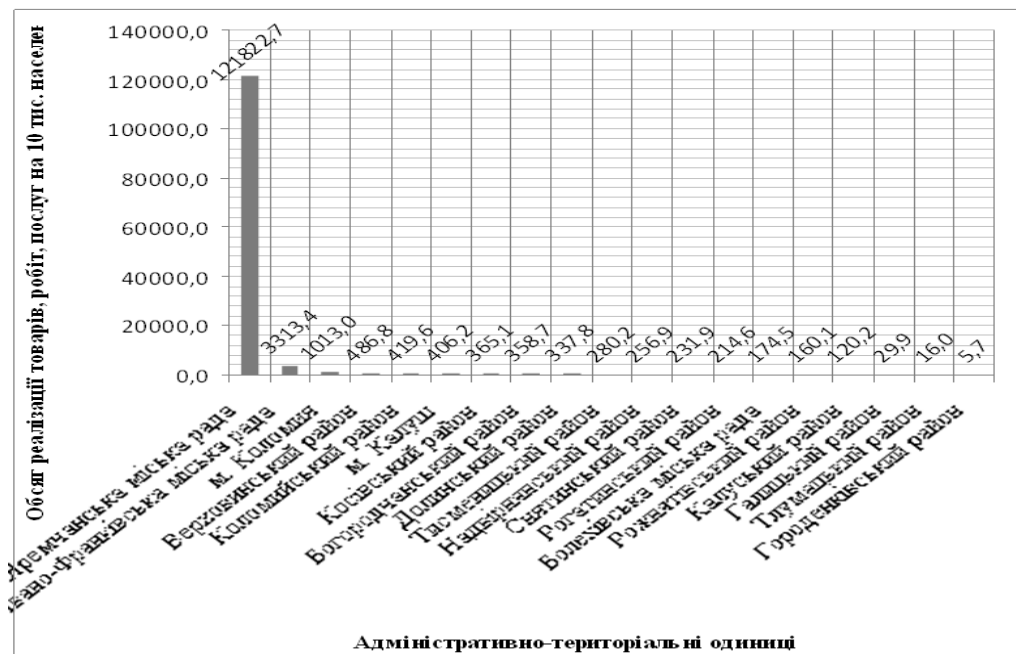


Рис. 4. Обсяг реалізації товарів, робіт, послуг туристичних підприємств з розрахунку на 10 тис. наявного населення за результатами 2013 р., тис. грн.

Джерело: Розраховано на основі даних Головного управління статистики в Івано-Франківській області.

Найбільше доходів від туристичної діяльності отримано суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на території Яремчанської міської ради, це пов'язано, в першу чергу, з функціонуванням на її території туристичного комплексу “Буковель” і тим фактом, що і за іншими якісними показниками (Кількість суб'єктів господарювання, Кількість найманих працівників) Яремчанська міська рада посідає перше місце по області. На другому місці – Івано-Франківська міська рада, на території якої здійснюють діяльність 4 з 5 найбільших за обсягами доходів туристичних підприємств. У п'ятірку найкращих за цим показником також входять Коломийська міська рада та Верховинський і Коломийський райони за рахунок наявності великої (з розрахунку на 10 тис. населення) кількості суб'єктів малого підприємництва, що отримують доходи в галузі туризму.

Визнаючи економічний потенціал туризму, уряди всіх країн інвестують значні кошти в розробку, маркетинг та експлуатацію туристичних територій. При цьому державна політика та державні видатки зосереджені на створенні економіки туризму з метою підвищення якості життя населення таких територій. Успішність такої політики можна вимірювати за допомогою економічних категорій: витрат туристів, податкових надходжень, кількості створених робочих місць. Водночас податкові надходження, що в подальшому розподіляються за допомогою бюджету, є джерелом для фінансування видатків державного та місцевих бюджетів. Зважаючи на запланований процес децентралізації, передачу повноважень та фінансових ресурсів на місцевий рівень, особливої актуальності набуває питання ефективності залучення коштів до бюджету, в тому числі від туристичних підприємств.

Враховуючи зазначене, проаналізуємо стан розрахунків з бюджетом підприємств туристичної галузі за період 2011–2013 рр., зокрема розподіл підприємств залежно від обраної системи оподаткування, динаміку надходжень, наявність податкового боргу.

Протягом досліджуваного періоду має місце позитивна динаміка кількості суб'єктів туристичної галузі, як юридичних, так і фізичних осіб. Водночас усе більше суб'єктів господарювання обирають спрощену систему оподаткування. Так, якщо 2011 р. 37,6 % туристичних підприємств скористалися перевагами спрощеної системи оподаткування, то 2013 р. їх частка зросла на 4,5 % – до 42,1 %. При цьому середньорічні темпи приросту кількості підприємств туристичної галузі на спрощеній системі оподаткування склали 17,6 % у юридичних осіб та 13,3 % – у фізичних осіб-підприємців. Це свідчить про бажання суб'єктів господарювання спростити ведення бізнесу за рахунок подання меншого обсягу звітності, скорочення витрат на ведення податкового облік, звільнення від сплати окремих податків і зборів. Враховуючи особливості спрощеної системи, зокрема доцільність її використання саме високорентабельними бізнес-проектами, можна опосередковано зробити висновок про їх частку в загальній кількості.

Протягом 2011–2013 рр. надходження до бюджетів всіх рівнів від туристичної галузі збільшувалися в середньорічному вимірі на 35,9 %, у тому числі до місцевих бюджетів – на 26,5 %, а надходження до державного бюджету за цей період збільшились у 3,2 рази. На фоні такого поживлення туристичної галузі, а також негативної динаміки надходжень по області в цілому зросла частка надходжень від туристичної галузі в їх величині – якщо 2011 р. туристичні галузь формувала 0,13 %

надходжень до бюджетів усіх рівнів, то 2013 р. – 0,25 %. Частка надходжень до місцевих бюджетів зросла з 0,33 % у 2011 р. до 0,45 % у 2013 р. за рахунок випередження темпів приросту надходжень порівняно з середньообласними, які склали 8,2 %.

Платежами, що мають найбільшу частку в надходженнях від туристичних підприємств є податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, земельний податок та єдиний податок – їх сукупна частка в 2011 р. становила 82,3 %, у 2012 р. – 85,4 %, у 2013 р. – 89,8 %.

Надходження з податку на доходи фізичних осіб збільшились за період 2011–2013 рр. у 1,5 раза, середньорічні темпи приросту надходжень за цим видом платежу становили 23,3 %. Зменшення частки надходжень податку на доходи фізичних осіб в загальних надходженнях від туристичної галузі з 41,5 % у 2011 р. до 34,9 % у 2013 р. пов'язано з випередженням темпів приросту інших податків (податок на додану вартість, єдиний податок) над темпами приросту даного платежу. Надходження податку на додану вартість протягом досліджуваного періоду зросли в 5,1 раза, а надходження єдиного податку – в 3,1 раза, що пов'язано з збільшенням декларування та сплати ПДВ найбільшими підприємствами туристичної галузі та міграцією суб'єктів господарювання з загальної на спрощену систему оподаткування. Водночас факт збільшення платників податків, які використовують спрощену систему негативно вплинув на рівень декларування і сплати податку на прибуток підприємств, надходження якого протягом періоду, що досліджувався, зменшились на 46 %.

Надходження туристичного збору в 2011–2013 рр. зросли в 1,2 раза до 0,5 млн грн, а їх несуттєве зменшення (-9 %) у 2013 р. порівняно з 2012 р. пояснюється зменшення купівельної спроможності населення. Наявність податкового боргу суб'єктів галузі туризму не є масовим явищем, кількість суб'єктів господарювання, що допустили наявність податкового боргу на кінець 2011 р. становила 37 або 3,7 % до загальної їх кількості, та протягом досліджуваного періоду зменшилась до 31 або 2,7 % до загальної кількості підприємств галузі туризму.

Аналіз вищезазначених показників у розрізі адміністративно-територіальних одиниць свідчить про концентрацію галузі туризму на території Яремчанської, Івано-Франківської, Коломийської міських рад, Верховинського, Коломийського, Косівського районів. Таким чином, випереджаючий характер розвитку туристичної галузі в зазначених районах свідчить про використання суб'єктами господарювання наявного природного потенціалу та інфраструктури, переважаючий характер саме рекреаційного, традиційного гірського та оздоровчого напрямів туризму, невисокий рівень розвитку альтернативних видів туризму (наприклад сільськогосподарського, екологічного). Крім того, стає очевидним необхідність активізації зусиль та мобілізації ресурсів щодо розвитку туристичного потенціалу в тих регіонах Івано-Франківської області, де природно-географічні умови дозволяють використовувати їх як основу для розвитку туризму (зокрема це Рожнятівський, Надвірнянський, Долинський, Богородчанський райони та Болехів), а також сільськогосподарським районам, де такою основою можуть стати альтернативні види туризму.

Сплата податків підприємствами туристичної галузі є своєрідним каталізатором її розвитку, оскільки надходження до бюджету дають можливість органам місцевої влади інвестувати їх у розвиток туристичної інфраструктури і тим самим вирішувати соціально-економічні проблеми регіону (розвиток підприємництва, підвищення рівня

зайнятості, зростання доходів, зростання обсягів продаж). За цими показниками лідерами є Яремчанська, Івано-Франківська, Коломийська міські ради, Верховинський і Косівський райони. Більш того, за цими ж показниками, приведеними до спільної бази (на 10 тис. населення регіону) беззаперечними лідерами також є Яремчанська та Івано-Франківська міські ради, що свідчить про значний вплив, крім наявного природного та інфраструктурного потенціалу, діяльності туристичного комплексу “Буковель” та статусу обласного центру м. Івано-Франківська.

Шанси для активізації розвитку туризму в області полягають в наступному: сформований імідж області як гостинної; прискорений розвиток крупних інвестиційних проектів, (Гірськолижний комплекс «Буковель»), які сприяють розбудові туризму; сприятлива місцева політика для легалізації туризму. Потенційні можливості та вигоди: розвиток туризму на Івано-Франківщині матиме вплив на вирішення економічних, екологічних та соціальних питань територіальних громад та області в цілому, та зокрема: будуть створюватися нові робочі місця в сфері обслуговування, медицини, транспортній мережі. збільшиться зайнятість населення, особливо жінок; розвиток туризму збільшить кількість різновидів робочих місць, що збагатить місцеву спільноту; розвиток туризму значно збільшить доходи місцевих мешканців, що сприятиме покращенню економічного розвитку гірських сіл.

Розуміння важливості туризму як пріоритетної сфери господарства органами місцевої влади, реалізація цільових програм розвитку галузі, впровадження систем категоризації туристичних садіб в Івано-Франківській області сприяє просуванню та покращенню конкурентоздатності туристичного продукту регіону на внутрішньому та міжнародному туристичному ринку

Отже, проаналізовано сучасний стан туристичної галузі Івано-Франківської області на основі показників, що характеризують її роль в економіці регіону. Має місце позитивна тенденція щодо зростання кількості суб'єктів туристичної галузі, при цьому кількість фізичних осіб-підприємців зростає швидше, ніж суб'єктів господарювання юридичних осіб. Частки кількості туристичних підприємств загалом по області складає 3,3 % (дані 2014 р.), кількості найманих працівників, що працевлаштовані в галузі туризму (1,5 %), фонду оплати праці (0,22 %), доходів (0,93 %) не є високими показниками однак свідчать про потенціал щодо можливості їх збільшення.

#### **Література:**

1. *Гаврилів Б.* Пам'ятки історії та культури Івано-Франківщини / Б. Гаврилів, М. Гаврилів. – Івано-Франківськ, 2001. – С. 21-22.
2. Регіональна цільова програма розвитку туризму в Івано-Франківській області на 2011–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.if.gov.ua](http://www.if.gov.ua)
3. *Рутинський М. Й.* Івано-Франківщина: територіальна організація туристичного комплексу та структура сучасного туристичного продукту регіону / М. Й. Рутинський // Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені М. Коцюбинського. Серія: Географія. – Вінниця, 2004. – Вип. 7. – С. 177–184.
4. Стратегія економічного та соціального розвитку територій Івано-Франківської області до 2015 року. – Івано-Франківськ, 2007. – 54 с. ; Стратегія розвитку та маркетингу туризму Івано-Франківської області до 2015 року. – Івано-Франківськ, 2007. – 265 с.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р*



**УДК 35.072.1**

**Т. М. Барановська,**

*магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Харківській області, м. Харків*

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ  
ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Розглянуто проблему децентралізації в реформуванні територіального устрою та системи місцевого самоврядування в Україні. Основну увагу зосереджено на характерних рисах децентралізації, які необхідно враховувати під час визначення змісту заходів щодо вдосконалення територіальної організації влади.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, реформування місцевого самоврядування.

**Т. М. Baranovska,**

*Master of Public Administration, Competitor for scientific degree of Regional Administration and Local self-government Department of KRI NAPA, First deputy chief of Main territorial department of justice in Kharkiv region, the city of Kharkiv*

**DECENTRALIZATION OF POWER AS THE MAIN DIRECTIONS OF  
IMPROVEMENT OF THE STATE POLICY OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

*In article considered the problem of decentralization in reforming the territorial structure of local government in Ukraine. With allowance for current approaches to decentralization within theory of public administration we have focused on specific features of decentralization which must be taken into account when determining the content of measures on improving territorial structure of public authorities.*

**Key words:** local self-government, territorial structure of public authorities, decentralisation, reforming of local self-government.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних і суперечливих завдань становлення сучасної державності в Україні. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібне забезпечення єдності державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, зокрема на місцевому рівні.

Проблема децентралізації є предметом дослідження багатьох учених, серед яких О. Козич, М. Корявець, К. Линьов, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, О. Петренко, О. Прієшкіна, Р. Сметанін, Т. Тарасенко, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін.

Метою статті є визначення ролі децентралізації в сучасних умовах для належної реалізації державної політики розвитку територіальних громад, що зумовлює необхідність дослідження підходів до визначення сутності децентралізації як необхідної умови створення та розвитку самодостатніх територіальних громад.

О. Кутафін, стверджуючи, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування – це різні форми реалізації влади народу, зазначає, що місцеве самоврядування – це спосіб не тільки децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою [1, с. 358].

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування є самостійним у межах своїх повноважень. Органи місцевого самоврядування структурно не входять до системи органів державної влади. Державою визнається і захищається комунальна власність, зокрема власність на землю й інші природні ресурси. Дані конституційні положення належать до основ конституційного ладу України й спрямовані на забезпечення політичної, правової та економічної стабільності місцевого самоврядування у системі публічної влади. Тобто держава визнає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади, що, у свою чергу, означає організаційну відокремленість місцевого самоврядування від державної влади.

Однак самоврядування територіальних громад не виступає як «держава в державі», не існує суверенно, а є лише «першою формою, в якій досягає свого здійснення ідея вільного управління як організованої та повноважної участі громадян у функціях виконання загалом й управління зокрема. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самостійній волі окремих громадян, скільки завдяки природі даних відносин, які породжують та роблять необхідною таку участь». По суті, громада – це «еволюціонуюча організація місцевого самоврядування. Тому її призначення і здатність незначною мірою, для своєї обмеженої сфери, – утворювати основні форми і органи держави, і таким чином застосовувати у себе великі принципи згідно із державним устроєм урядового права...» [2, с. 28].

Отже, місцеве самоврядування у будь-якій державі є засобом досягнення трьох основних цілей: а) забезпечення децентралізації в державному управлінні; б) розвитку демократичних засад у вирішенні питань місцевого значення; в) підвищення ефективності ведення місцевих справ.

Сплеск ініціатив, які пов'язуються з ідеєю тотальної регіоналізації та можливої федералізації України, припадає на 2004 р. Поштовхом ініціювання такого роду трансформацій були як політичні амбіції деяких регіональних еліт, які підтримували одного з кандидатів на виборах, так і наявні приклади регіоналізації, яка, значною мірою, властива Європі на межі ХХ-ХХІ ст. У зв'язку з цим, наприклад, Асамблеєю Європейських Регіонів ще в 1996 р. було прийнято Декларацію щодо регіоналізму [3].

Загальною тенденцією розвитку державної політики держави у сфері місцевого самоврядування в сучасних умовах стає всебічна модернізація всього державного механізму, розгортання муніципальної реформи в усіх напрямках:

політичному, економічному, соціальному, інформаційному та інших, а також підвищення ролі людського чинника в управлінні державними і місцевими справами тощо. Ігнорування необхідності створення і реалізації муніципальної політики в Україні призвело до відповідних негативних наслідків, основними з яких, на думку деяких дослідників, є: розвиток «різновекторності» внутрішньої орієнтації регіонів та «відцентрових» тенденцій; посилення економічних, соціальних та етнічно-національних протиріч між регіонами та відповідним населенням; спекулювання міжконфесійними питаннями на регіональному та центральному рівнях; ескалація проблем етнонаціональної та політичної автономії АРК; невідповідність регіональної політики (у будь-якому її вигляді) європейським вимогам, закладеним у ст. 70 Угоди про партнерство і співробітництво [4, с. 340].

Отже, загострення політичного конфлікту, економічний занепад, існування корупції, бажання населення активно брати участь у вирішенні як загальнодержавних, так і місцевих справ, зменшення довіри громадян до органів влади та місцевого самоврядування зумовили підвищення значущості процесу децентралізації влади в Україні. Усунення та подолання цих причин – важливе завдання реформи місцевого самоврядування, головний інструмент вдосконалення правових засад державної політики підтримки і розвитку територіальних громад.

У 2005 р. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [5] передбачила, що головною метою реформи місцевого самоврядування та територіального устрою є створення умов для надання якісних та ефективних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні. Цілями реформи є оптимізація структури адміністративно-територіального устрою України для створення ефективної системи публічної адміністрації в державі через широку децентралізацію виконавчої влади та перетворення місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади, що знаходиться найближче до громадянина [6].

Децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [7].

Здатність держави покращувати надання послуг населенню, допомога у формуванні належного середовища для регіонального економічного розвитку є тими факторами, які зумовлюють розподіл повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади, що є можливим як шляхом децентралізації (політичний та адміністративний підхід), так і деконцентрації (переважно) адміністративний підхід, або завдяки їх поєднанню. За сучасних умов це є складним процесом через сформоване з точки зору централізованого переходу до державного управління в усіх сферах, що стосуються життя громадян, і ще більше ускладнюється тим фактом, що передача повноважень повинна супроводжуватися відповідною передачею фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які делегуються та передаються на нижчі рівні державного управління.

Як зазначає Т. Костюк, за системою деконцентрації повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць, а контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації. Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ані перед урядом, ані перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою, і означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом. На думку автора, адміністративна децентралізація в Польщі сприяла самостійному розвитку місцевого самоврядування, покращанню якості життя її громадян і, насамкінець, після вступу країни до ЄС дала можливість новоствореним адміністративним одиницям виступати рівноправними партнерами в міжнародному співробітництві. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення [8].

Не можна не погодитися з думкою автора, що в Україні на рівні регіонів і окремих територій владні органи мають різновиди, що відповідають двом видам децентралізації: демократичній та адміністративній. Адміністративна децентралізація влади проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління та місцевих (місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади). Демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування – рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні.

Закріплення в чинній Конституції України моделі державної влади, орієнтованої передусім на людину як системоутворюючий чинник, потребує формування досконалого механізму здійснення ефективного державного управління. Основний Закон України не містить вказівки на входження місцевого самоврядування до механізму державного управління, але повноваження цих органів є і самоврядними, і делегованими органами виконавчої влади, наданих їм законом, що свідчить про певне поєднання принципів державного управління й місцевого самоврядування та відбувається делегування повноважень по горизонталі, замість чіткого розмежування сфери дії державного управління та місцевого самоврядування.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Основна ідея концепції – децентралізація влади в країні та суттєве розширення

повноважень територіальних громад, а також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Її метою 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.

Концепція передбачає, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади поділені за предметами відання наступним чином. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: 1) місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); 2) розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; 3) планування розвитку території громади; 4) вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); 5) благоустрою території; 6) надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); 7) організації пасажирських перевезень на території громади; 8) утримання вулиць і доріг у населених пунктах; 9) громадської безпеки; 10) гасіння пожеж; 11) управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; 12) надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; 13) розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); 14) надання соціальної допомоги через територіальні центри; 15) надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: 1) санітарно-епідеміологічного захисту; 2) соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); 3) казначейського обслуговування; 4) реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: а) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; б) надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: 1) регіонального розвитку; 2) охорони навколишнього природного середовища; 3) розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; 4) професійно-технічної освіти; 5) надання високоспеціалізованої медичної допомоги; 6) розвитку культури, спорту, туризму.

---

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Як зазначено в Концепції, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: а) удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; б) визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; в) утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; г) ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

Реалізацію концепції пропонується здійснити у два етапи. На першому етапі (протягом 2014 р.) передбачається завершити формування всієї необхідної законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення. На другому етапі передбачено проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [9].

Концепція, яка була прийнята, є консенсусним рішенням, оскільки була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, зовнішніми і внутрішніми експертами, і також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні; вона також відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Поступовим впровадженням моделі децентралізації є прийняття у першому слуханні у серпні 2015 р. проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачено, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади (в тексті чинної Конституції передбачено поєднання принципів централізації та децентралізації у здійсненні державної влади), повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [10, ст. 132].

Відповідно до зазначеного проекту систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад складають район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.

Отже, формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що: 1) адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області); 2) територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною; 3) у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; 4) територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади: 1) на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради (за проектом – рада громади) та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; 2) на районному – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації (за проектом – префект), територіальні органи центральних органів виконавчої влади; 3) на регіональному – Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації (префекти за проектом), Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади (відповідно до вказаного проекту оскільки особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України пропонується визначати окремими законами, статус їх місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залишається невизначеним). Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Запропонованими у законопроекті новелами є наступні положення. У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову). У поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обиратиметься староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення. У містах можуть створюватись органи самоорганізації, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади.

На рівні областей, міст Києва та Севастополя, району діятимуть префекти, які наділяються повноваженнями нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. При цьому передбачається, що дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

Незважаючи на проголошений курс на децентралізацію, цей процес не набирає свого розвитку, зокрема, через побоювання узурпації влади місцевими головами.

Отже, на нашу думку, в Україні необхідно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування

готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців. Децентралізація публічного управління має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

На основі проведеного аналізу існуючих підходів до реформування територіальної організації влади в Україні, пропонується авторське бачення можливих шляхів модернізації української державності, вдосконалення державної політики підтримки та розвитку територіальних громад, підвищення ефективності діяльності державних структур із метою всебічного сприяння розвитку місцевого самоврядування. Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Відповідно, потребуватиме внесення змін Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», втратить чинність Закон «Про місцеві державні адміністрації», що вимагатиме нормативного регулювання та детальної регламентації на рівні спеціального закону статусу префекта, а в перспективі бажано прийняти Закон «Про статус області та регіональне самоврядування». У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також на основі принципу субсидіарності чітко розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

#### **Література:**

1. *Кутафін О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е.Кутафін. – М. : Юристъ, 2001. – 448 с.
2. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления: со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн. – Спб., 1874. – 594 с.
3. Декларація щодо регіоналізму. Прийнята Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 р. // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9(3). – С. 162–170.
4. *Колишко Р.* Проблеми регіональної політики в країнах світу: загальне й особливе / Р. Колишко // Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні : за матеріалами ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань “Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку”, 22–26 вересня 2003 р., м. Київ – “Пуща-Озерна” / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2004.
5. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: проект, розроблений Центром політико-правових реформ // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2005. – С. 550–588.
6. *Коліушко І.* Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук // Проблеми



трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2005. – С. 254–261.

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. [Електронний ресурс] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>.

8. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України [Електронний ресурс] / Т. С. Костюк. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robot-a-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>.

9. Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : проект Закону. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

*Надійшла до редколегії 07.12.2015 р.*

## **УДК 35.071.2**

***В. Р. Котковський,***

*к. держ. упр., голова Адміністрації Дзержинського району  
Харківської міської ради, м. Харків*

### **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

*За допомогою проведеного експертного соціологічного опитування виділено пріоритетні напрями державної політики щодо децентралізації влади й розвитку місцевого самоврядування, визначено конституційно-правові та організаційні основи проведення реформ, місію та ключові завдання діяльності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку Української держави.*

**Ключові слова:** реформа, місцеве самоврядування, повноваження, Конституція, децентралізація, органи виконавчої влади, територіальна громада.

***V. R. Kotkovsky,***

*PhD., Chairman of the Dzerzhinsky District Administration Kharkiv City Council, Kharkiv*

### **AREAS OF REFORMING THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNANCE: A SOCIOLOGICAL ANALYSIS**

*With expert opinion poll conducted by the author identifies priority areas of government policy to decentralize power and democratic governance, constitutional and defines the legal and organizational areas of reform, mission and identifies key tasks of local government at the present stage of development of Ukraine.*

**Key words:** reform, local government powers, the Constitution, decentralization, the executive authorities, local community.

Існуючи впродовж тисячоліть, держава, як соціальний, правовий, економічний, організаційний інститут, переживає декілька етапів власної еволюції, що характеризуються зміною її місця і ролі в суспільних процесах, особливостей здійснення нею керуючих впливів. Особливої уваги ця проблема набуває в контексті проведення нових суспільно-політичних реформ, що реалізуються в Україні в умовах формування якісно нової парадигми публічного управління, яка була успішно впроваджена у багатьох європейських країнах. Між тим, визначивши як головний європейський вектор розвитку, варто зазначити, що в самому Європейському Союзі співіснують декілька моделей місцевого самоврядування, які різняться за низкою ознак, серед яких: формування виборних органів і спосіб призначення посадових осіб, відносини з державними установами, рівень економічної самодостатності. Причому, вибір конкретної моделі ґрунтувався на історичному досвіді, традиціях, думках мешканців окремих регіонів, експертних оцінках тощо. Саме тому вибір тієї або іншої концепції державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні має ґрунтуватися на детальному аналізі існуючої ситуації, її політичних, економічних, соціальних аспектах, ставленні громадськості тощо.

Проблемами підвищення правового статусу територіальної громади та розробкою необхідних законодавчих змін займалася низка вітчизняних вчених, серед яких варто виділити М. Баймуратова, О. Батанова, С. Головатого, В. Куйбіду, В. Мусіяку, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Фрицького, І. Козюру та ін. Питанням підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування присвячували свої праці В. Бакуменко, Н. Балабанова, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Сурмін, С. Хаджирадєва, Ю. Шаров та ін. Між тим, теоретичне обґрунтування і визначення практичних напрямів проведення реформ щодо децентралізації влади в Україні ще й досі залишається актуальною науковою проблемою.

Мета статті – отримання інформації про стан і перспективи розвитку державної політики щодо місцевого та регіонального розвитку, а також визначення шляхів реформування місцевого самоврядування.

Задля досягнення поставленої мети автором за сприяння кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії при Президентіві України (ХарПІ НАДУ) в період з 18 жовтня по 18 грудня 2014 р. було проведено експертне соціологічне опитування методом анкетування. Загальна кількість опитаних склала 216 осіб. Експертами виступили слухачі факультету підготовки магістрів державного управління (денна, вечірня, заочна та заочно-дистанційна форми навчання), а також аспіранти закладу, які представляли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, приватні, державні на комунальні підприємства, громадські організації Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей, а також деяких інших регіонів України.

Оцінюючи динаміку розвитку України у другій половині 2014 р. після обрання нового Президента України та підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, більшість експертів відзначили відсутність позитивних змін. Такі оцінки стосуються і сфери регіонального розвитку (рис. 1).



Рис. 1. Оцінка рівня прогресу за останні півроку у сфері регіонального розвитку за окремими напрямками (у % до тих, які відповіли)

Саме тому нагальною є експертна оцінка можливих напрямів майбутніх реформ, які в дослідженні розглядалися в декількох аспектах:

1. Конституційно-правова реформа

Переважна більшість опитаних визнала необхідність внесення змін до Конституції України щодо збільшення повноважень органів місцевого самоврядування (рис. 2).

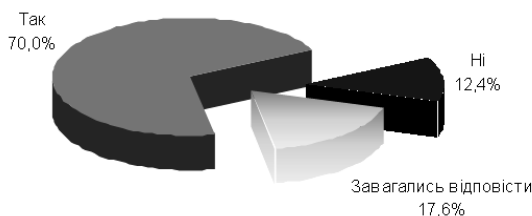


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи потрібні зміни в Конституції України щодо збільшення повноважень органів місцевого самоврядування України» (у % до тих, які відповіли)

Серед принципів, які, на думку опитаних, необхідно покласти в основу діяльності органів місцевого самоврядування, експерти, насамперед, звернули увагу на такі: забезпечення економічного розвитку відповідної території (51,2 %); захист та представлення інтересів своєї територіальної громади (37,6 %); доступність інформації про власну діяльність, прозорість (32,4 %); дотримання організаційної та матеріально-фінансової самостійності (28,6 %).

Причому, основне завдання (місія) діяльності органів місцевого самоврядування має полягати у забезпеченні потреб населення на відповідній території (38,4 % опитаних). Загалом, на думку респондентів, спектр завдань органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади має істотно відрізнитися. Якщо перші мають бути сконцентровані на вирішенні проблем життєдіяльності громади (рис. 3), то другі – на виконанні наглядових та координаційних функцій (рис. 4).

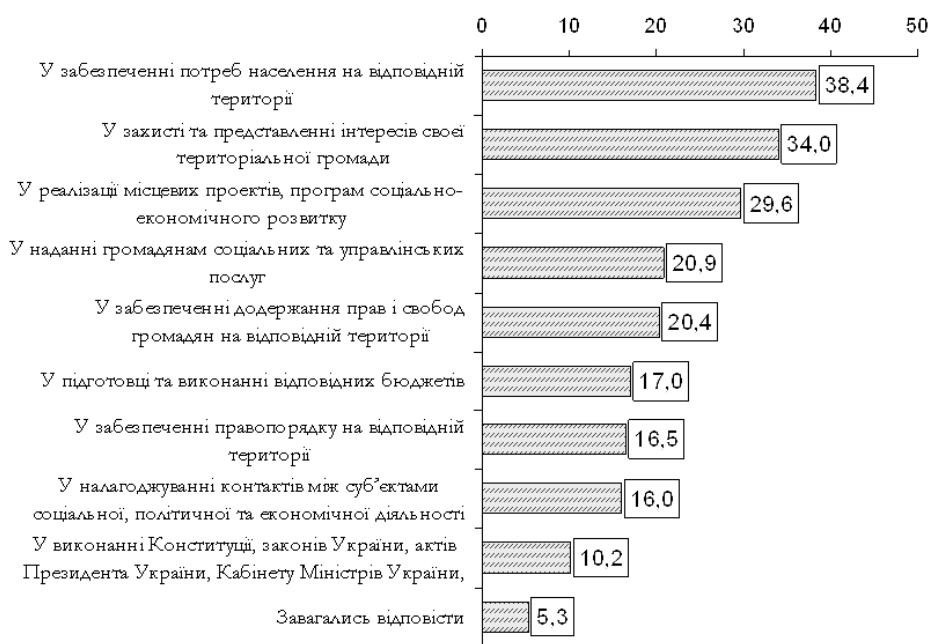


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому мають полягати основні завдання діяльності органів місцевого самоврядування» (у % до тих, які відповіли, наведені завдання, які відзначили більше 10 % експертів)

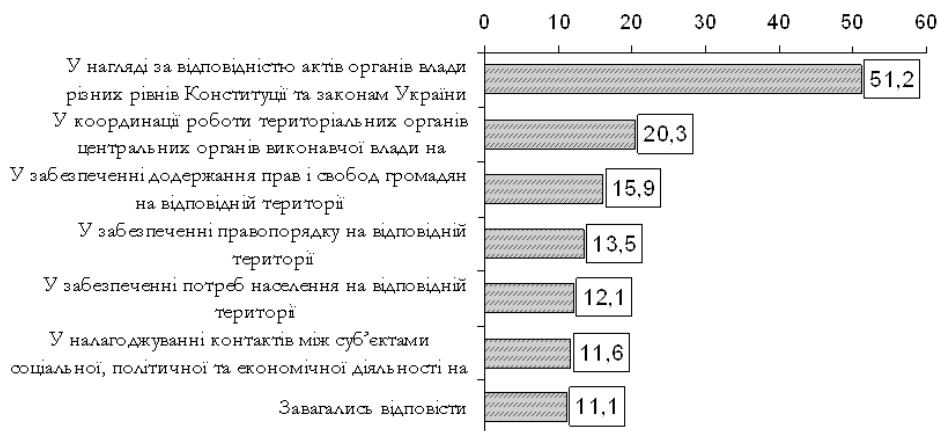


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «У чому мають полягати основні завдання діяльності органів виконавчої влади» (у % до тих, які відповіли, наведені завдання, які відзначили більше 10 % експертів)

Сферами, відповідальність за вирішення проблем в яких, на думку експертів, необхідно насамперед покласти на територіальні громади, виступають: благоустрій, планування і розвиток території громади, культура та фізична культура, житлово-комунальне обслуговування і утримання об'єктів комунальної власності (рис. 5).

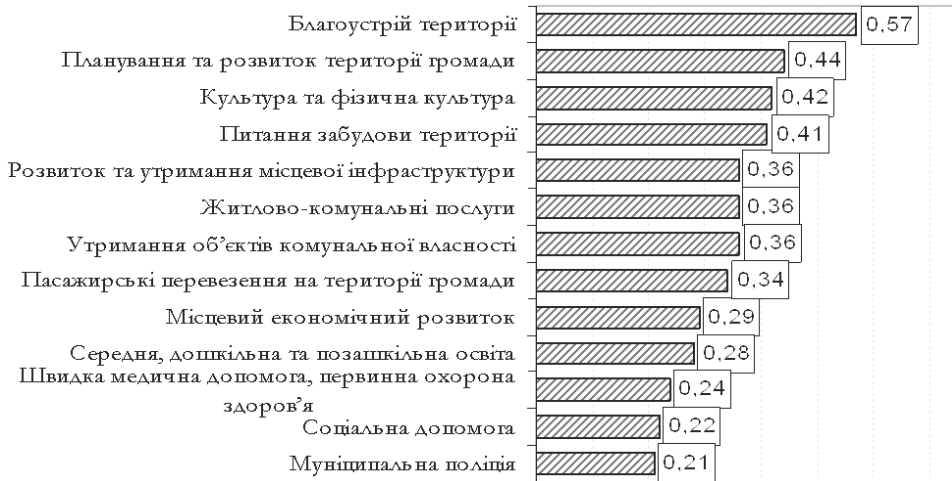


Рис. 5. Оцінка рівня підтримки усіх опитаних передачі на рівень громади таких рівнів відповідальності (за індексом підтримки (Іп) від -1 до 1, де -1 – негативна оцінка, -0,5 – скоріше негативна оцінка, 0 – середня оцінка, пропозиція має свою плюси і мінуси, +0,5 – скоріше позитивна оцінка, +1 – повністю схвальна оцінка)

Як видно з рис. 5, певні заперечення серед запропонованого переліку в експертів викликала можливість утворення муніципальної поліції та передачі на рівень громади питань соціальної допомоги та швидкої медичної допомоги. Утім самі представники органів місцевого самоврядування висловили порівняно високий рівень підтримки передачі на рівень громади і цих сфер відповідальності (рис. 6).

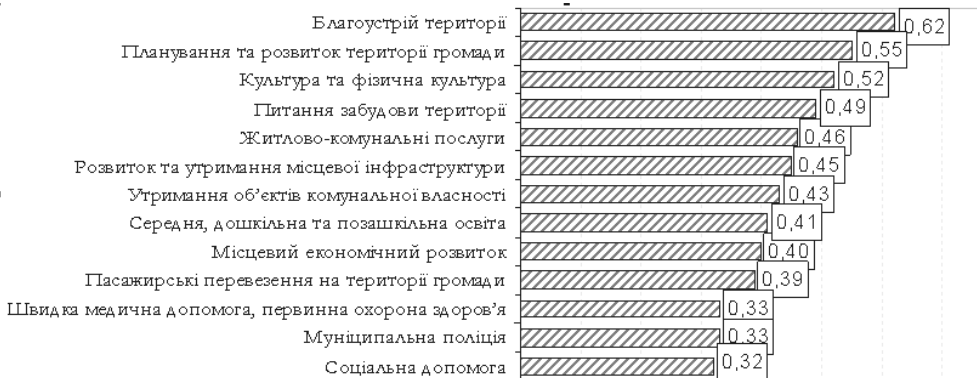


Рис. 6. Оцінка рівня підтримки посадових осіб органів місцевого самоврядування передачі на рівень громади таких рівнів відповідальності (за індексом підтримки Іп)

Дійшовши спільної думки щодо місії та принципів діяльності органів місцевого самоврядування, а також кола їх відповідальності, опитані схвально оцінили більшість ініціатив, запропонованих Президентом України П. Порошенком

в проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [1].

Найбільше опитані підтримали пропозиції, які забезпечують фінансову самодостатність територіальних громад, а саме: 100 % фінансове забезпечення делегованих повноважень територіальних громад без відволікання власних доходів; закріплення в Конституції України права місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків; збільшення частки II кошику в місцевих бюджетах до 30 %; фіксація в Конституції того, що обсяг фінансів для органів місцевого самоврядування має відповідати їх повноваженням. Загальний розподіл відповідей експертів наведено на табл. 1.

Таблиця 1

Оцінки основних пропозицій Закону про децентралізацію влади усіх опитаних експертів (за індексом підтримки Іп)

Пропозиції, викладені у проекті Закону	Іп
100% фінансове забезпечення делегованих повноважень територіальних громад без відволікання власних доходів	0,4
Закріплення в Конституції права місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків	0,37
Збільшення частки II кошику в місцевих бюджетах до 30%, зокрема, завдяки: частині податку на доходи фізичних осіб (на місцях буде залишатися до 25%); частині податку на прибуток підприємств (від 10% до 25%); єдиному податку (повністю); земельному податку (повністю)	0,35
Фіксація в Конституції того, що обсяг фінансів для органів місцевого самоврядування має відповідати їх повноваженням	0,32
Децентралізація послуг державної реєстраційної служби (реєстрація нерухомості, бізнесу, об'єднань громадян тощо)	0,32
Закріплення в Конституції необхідності компенсації державою органам самоврядування витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади	0,3
Децентралізація послуг державної архітектурно-будівельної інспекції	0,29
Надання можливості використання економії фінансових ресурсів місцевих бюджетів від кредитних коштів та лізингового обладнання для погашення відповідних кредитних ресурсів	0,29
Чітке визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території	0,28
Запровадження трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади	0,25
Обрання обласними та районними радами голів відповідних рад, які очолюватимуть та формуватимуть їх виконавчі комітети	0,25
Ліквідація місцевих державних адміністрацій і створення державних представництв з контрольними, наглядовими функціями та функціями координації діяльності територіальних органів виконавчої влади	0,16
Вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради щодо призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування	0,13
Вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради щодо утворення і ліквідації районів, установа і змін меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів	0,12

Як видно з табл. 1, найменше опитані підтримують вилучення з Конституції повноважень Верховної Ради України щодо утворення і ліквідації районів, установа і змін меж районів і міст, їх найменування і перейменування.

Головними наслідками реалізації запропонованих Президентом України змін до Конституції України, на думку опитаних, має стати підвищення ефективності місцевого самоврядування, підвищення відповідальності депутатів місцевих рад та підвищення контролю за місцевою владою з боку громади (рис. 7).

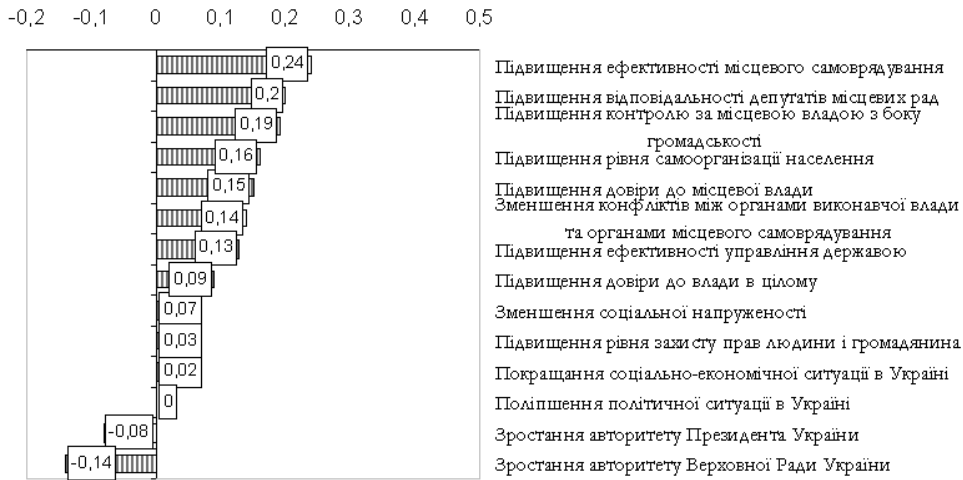


Рис. 7. Оцінка імовірних наслідків розвитку соціально-політичної ситуації на регіональному рівні у разі впровадження ініційованих Президентом України ініціатив щодо децентралізації влади (за індексом імовірності  $I_i$  від -1 до 1, де -1 – наслідок є неймовірним, скоріше неймовірним, 0 – середній рівень імовірності, +0,5 – наслідок скоріше імовірний, +1 – наслідок дуже ймовірний)

## 2. Адміністративно-територіальна реформа

Опитані не дійшли спільної думки щодо необхідності внесення змін до існуючого адміністративно-територіального розподілу України з точки зору забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами. Лише близько 40 % опитаних визнали необхідним проведення такої реформи (рис. 8).

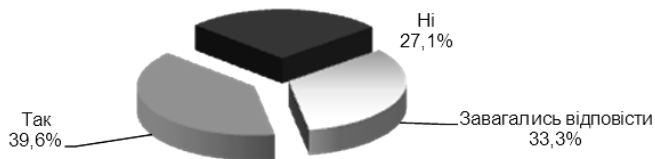


Рис. 8. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи потрібно внести зміни до існуючого адміністративно-територіального розподілу України з точки зору забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами»

У регіональному аспекті, більше за інших про необхідність такої реформи стверджують експерти із Луганської (54,5 %) та Полтавської областей (46,7 %), найменше – із Сумської (22,2 %). Дуже показовими є і оцінки реформ експертів з різних професійних сфер. Найбільше адміністративно-територіальну реформу

підтримають працівники органів місцевого самоврядування, найменше – працівники органів виконавчої влади (рис. 9).

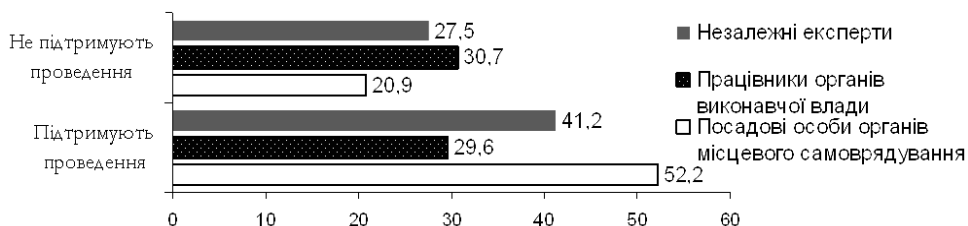


Рис. 9. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на запитання стосовно необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи (у %)

Ті, хто виступає за реформу адміністративно-територіального устрою, головними цілями цієї реформи називають:

- підвищення фінансової самодостатності місцевих громад (59,8 %);
- збільшення впливу територіальних громад на процес прийняття та реалізації управлінських рішень (37,8 %);
- забезпечення умов для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні (32,9 %);
- уникнення від дублювання повноважень між різними органами влади (28,1 %).

### 3. Реформа виборчого законодавства

Окремим напрямом реформи, на думку опитаних має стати реформування виборчого законодавства. Так, зокрема, 71,1 % опитаних виступили за необхідність обрання керівника області прямим голосуванням мешканців області (рис. 10).



Рис. 10. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Яким чином необхідно в подальшому призначати керівника області («губернатора»)» (у %)

Говорячи про спосіб обрання депутатів в органи влади різного рівня, практично скрізь (окрім сільських і селищних рад) певну перевагу респонденти віддали голосуванню за відкритими списками партій (табл. 2).

Таким чином, переважна більшість опитаних виступила проти існування нинішньої змішаної системи обрання депутатів різних рівнів.



4. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування

Говорячи про кадрову політику на місцевому рівні, експерти виступили проти проведення повсюдної люстрації. Так, лише 8,6 % опитаних підтримали ініціативу зміни всіх керівників, які працювали при «старій владі» (рис. 11).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Який спосіб обрання депутатів в органи влади в Україні для Вас здається найбільш доцільним?» (у %)

Орган	За закритими списками партій	За відкритими списками партій	Голосування по мажоритарних округах	Змішана система (половина за списками, половина – по мажоритарних округах)	Завгаались ска-зати
Верховна Рада	1,4	39,9	27,7	21,6	9,4
Обласна рада	0,9	39,6	28,8	22,2	8,5
Міська рада	1,9	40,8	35,1	14,7	7,6
Районна рада	1,4	41,5	34,4	13,2	9,4
Селищна (сільська) рада	1,4	40,6	39,6	9,0	9,4

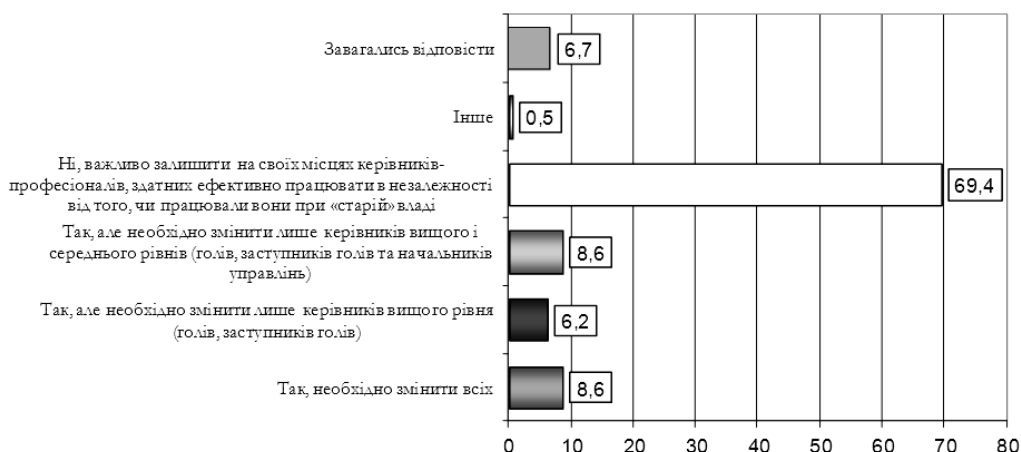


Рис. 11. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Чи доцільно, на Ваш погляд, з метою забезпечення ефективності регіонального управління змінити всіх керівників (у тому числі середнього і нижнього рівня управлінської ієрархії) місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які працювали при «старій владі»?» (у %)

При цьому під час підбору працівників, на думку опитаних, необхідно звертати увагу не на досвід роботи у владних установах при «старій владі» і не на політичні погляди, а на професіоналізм, бажання працювати і моральні, людські якості (рис. 12).

Таким чином, завдання держави – створити такі законодавчі умови, за яких в органах місцевого самоврядування будуть працювати найбільш професійні та компетентні, високоморальні та відповідальні особи, які будуть чітко розуміти місію та основні завдання роботи органів місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Протягом 2014 р. в Україні так і не було розпочато реформ у сфері регіонального та місцевого розвитку. Децентралізації влади і розширення повноважень органів місцевого самоврядування поки що не відбулося.

Централізована соціально-економічна політика призводить до нехтування особливостей окремих регіонів і відсутності бажання призначених з центру керівників адміністрацій враховувати потреби і інтереси відповідних територіальних громад. Результатом централізації влади також стають постійні конфлікти органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Їх відносини сьогодні характеризуються формалізованістю, конкурентністю та конфліктністю.



Рис. 12. Розподіл відповідей опитаних на запитання «Які чинники слід враховувати під час запрошення претендентів на роботу до органів місцевого самоврядування?» (у %)

Перспективними напрямками удосконалення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування за результатами дослідження можна назвати проведення: реформи чинного законодавства, спрямовані на збільшення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, а також забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад; реформи виборчого законодавства, спрямованої на формування підзвітних громадянам і політично відповідальних рад; адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить збільшити вплив територіальних громад на процес прийняття та реалізації управлінських рішень, а також створити умови для ефективного управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні; реформи кадрової політики, яка дозволить залучати до роботи в органах місцевого самоврядування професійних, компетентних і високоморальних осіб.

Напрями підвищення ефективності конкретних органів місцевого самоврядування стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).

*Надійшла до редколегії 07.12.2015 р..*

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

**УДК 352.072.2**

**А. О. Лашко,**

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

## РОЗВИТОК АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто історію розвитку аналізу державної політики та визначено її особливості в країнах Європи та США.*

**Ключові слова:** аналіз державної політики, соціальні науки, історія розвитку.

**A. O. Lashko,**

*post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair  
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public  
Administration attached to the Office of the President of Ukraine*

## PUBLIC POLICY ANALYSIS DEVELOPMENT: THE HISTORICAL ASPECT

*The history of public policy analysis development is reviewed; the features of such analysis in Europe and USA are determined.*

**Key words:** public policy analysis, social sciences, history of development.

Історія виникнення аналізу державної політики (або просто аналізу політики) як наукової дисципліни і практичного інструментарію в публічному управлінні безпосередньо пов'язана з розвитком більш широкої галузі соціальних наук, тому нижче зупинимося на цьому питанні детальніше. Ідея розвитку соціальних знань з метою вдосконалення суспільства сформувалася в тому вигляді, в якому ми знаємо її сьогодні, в епоху Просвітництва. У багатьох відношеннях американська і французька революції були піковою точкою такого розвитку і першим великомасштабним практичним застосуванням сучасної соціальної і політичної теорії. В той же час революції можна розглядати як причину виникнення такої ситуації, в якій суспільні знання дозволяють поступово і безперервно покращувати стан суспільного життя. Саме в такому контексті виникали і розвивалися соціальні науки в європейській традиції

Дослідження щодо аналізу державної політики і розвитку соціальних наук викладені в роботах таких вчених, як П. Вагнер, Б. Віттрок, П. Манікас, С. Ротблатт, Г. Фольманн, У. Шафер та ін.

Мета статті – розглянути історію виникнення аналізу державної політики, визначити сучасний стан такого аналізу.

Будь-яка спроба зрозуміти соціально-політичний світ була пов'язана з базовою умовою свободи; але акцент на одній лише свободі, в традиціях раннього сучасного політичного теоретизування в сімнадцятому і вісімнадцятому столітті, був недостатній для розуміння суспільного порядку. Як помітив Едмунд Берк, якщо «свобода діє на індивідів так, що вони можуть робити те, що їм заманеться, [ми] повинні зрозуміти те, що саме їм заманеться, перш, ніж це стане небезпечним» [1]. Подвійність подібної ситуації створила потребу в нових формах соціального знання.

Проте і до згаданих революцій у багатьох європейських державах існували «наукові» підходи, орієнтовані на забезпечення державної політики, але вони служили інтересам правителів і були спрямовані на те, щоб давати їм необхідні відомості про підданих і про стан ресурсів держави. Ці підходи називали «наукою про державу», або «камералістикою», а також «поліцейською наукою». «Камеральний» – це поняття, що безпосередньо відноситься до правителя, а поняття «поліція» включало одночасно два сучасні поняття: інститут охорони закону і порядку (те, що ми, власне, зараз і називаємо «поліція»), і цілеспрямоване втручання інституту держави в суспільний устрій, (те, що ми зараз називаємо «державна політика»).

Після виникнення і поширення ідеї «свободи», пов'язаної з революціями кінця вісімнадцятого століття, серед мислителів того часу широко поширилася думка про те, що потрібна тільки «поліція» в її нинішньому значенні, а «державна політика» практично не потрібна, оскільки суспільство регулюватиме себе самостійно на основі вільного вираження волі індивідів. Проте, знайшлися і критики цієї ідеї, такі як Берк, Гегель, а потім і Маркс, які стверджували, що у будь-якому випадку потрібне певне державне втручання в суспільні справи, хай і засноване на прийнятті ідеї абстрактної свободи. Це дало в соціальних науках новий імпульс у вивченні, аналізі та поясненні соціальних процесів з урахуванням політичних аспектів, що власне і стало певним прообразом сучасного аналізу державної політики.

У ХХ ст. відбулось об'єднання двох базових напрямів розвитку соціальних наук: з одного боку, робляться спроби зрозуміти, що саме спонукає людей робити те, що вони роблять; з іншого боку, проводяться дослідження, спрямовані на вивчення «практичного» устрою світу в контексті визначення закономірностей в поведінці людей і способів їх соціалізації. При цьому обидва відмічені напрями враховують політичні аспекти. Іншими словами, теоретичні традиції соціальних наук не в останню чергу пов'язані з політичною проблематикою. Причому інтерес фахівців у сфері соціальних наук до передбачуваності дій людей і стабільності громадського порядку вилився в чотири основні підходи, супроводжуючі соціальні науки увесь період їх двовікової історії.

Перший підхід знаходиться в рамках культурології, в якій підкреслюється тісний зв'язок цінностей і ціннісних орієнтацій із загальним культурним фоном. Нація як культурно-мовна одиниця розглядається як основна спільність, що дає почуття ідентичності людям в Європі; і, з необхідними змінами, культурна антропологія поширює цю точку зору на інші частини світу.

Другий підхід пов'язаний з теорією інтересів, в якій робиться акцент на соціально-структурній схожості і, таким чином, спільності інтересів. При такому підході, який значною мірою вплинув на розвиток соціології, соціальна стратифікація і класові відмінності є ключовими категоріями, що визначають інтерес людей і, як наслідок, їхні дії.

Третій підхід є протилежністю культурологічного і соціологічного. Він базується на індивідуалістично-раціоналістичних теоріях, з точки зору яких поведінка людини залежить від неї самої і жодна суспільна формація не обмежує її дії. При цьому стверджується, що хоча люди і видаються повністю незалежними, вони діють таким чином, що їх неузгоджене переслідування власних інтересів призводить до зростання добробуту суспільства в цілому.

У четвертому, поведінково-статистичному, підході переваги і поведінка індивідів підраховуються, підсумовуються і обробляються за допомогою математичних методів з метою виявлення емпіричних закономірностей. Цей підхід може бути поєднаний з попередніми трьома.

Важливе значення відмічені підходи мали і для практики публічного управління. Так, поведінково-статистичний підхід, зокрема, дозволив налагодити систему моніторингу населення у Великобританії і Сполучених Штатах, в приватних організаціях, що займаються такими питаннями, як убогість і девіантна поведінка.

В цілому вищеперелічені підходи стали основою для формування ряду ключових соціальних дисциплін, зокрема, вже згаданих культурної антропології, соціології, статистики, а також аналізу політики. На це вплинули не лише теоретичні напрацювання у рамках відмічених підходів, але і результати емпіричних соціальних досліджень, які активно проводилися, починаючи з кінця дев'ятнадцятого століття, і були спрямовані на збільшення позитивного знання про «новий соціальний світ».

Тоді як теорії намагалися пояснити причини, за яких такий соціальний світ може існувати, емпіричні дослідження були спрямовані на дослідження його гармонійності, або (що зустрічалося набагато частіше) його деформацій і, як наслідок, соціальної напруженості. Відправною точкою для багатьох емпіричних досліджень стало спостереження того, що суспільне життя не може гармонізуватися «автоматично», як того обіцяли деякі мислителі епохи Просвітництва [8].

Так, у Франції соціальні дослідження були ініційовані та просувані з початку дев'ятнадцятого століття «освіченими адміністраторами», які сформувалися в середовищі, де переважали інтелектуальні революційні традиції й інституціональні нововведення наполеонівського періоду. Вони були схильні до модернізаційної точки зору на суспільство і головної ролі держави в проведенні реформ. У середині століття виникла консервативніша теорія, пов'язана з ідеями Фредеріка Ле Пляя і стверджуюча необхідність підтримки і відновлення традиційних структур суспільства одночасно з систематичним спостереженням за ним.

У Великобританії впливові представники Вікторіанської Англії, прагнучі проведення соціальних реформ, об'єднувалися в так звані «співтовариства реформаторів», багато з яких мали тісні зв'язки з науковим середовищем [4]. Мабуть, найбільш відомим з таких співтовариств стало Фабіанське Товариство (the

Fabian Society), що зіграло провідну роль в створенні Лондонської школи економіки і політичних наук – університету і науково-дослідного центру, який відрізнявся своєю прихильністю до проблемно-орієнтованих досліджень [5].

У Німеччині, відразу після заснування бісмарковської держави, головним ініціатором і організатором емпіричних досліджень «соціального питання» став Союз соціальної політики (Verein für Socialpolitik). У Сполучених Штатах, соціальні дослідження спочатку проводилися об'єднаннями організацій і мали меліоративну орієнтацію подібно до того, як це було в європейських країнах. Наприклад, Американська асоціація по соціальних науках (The American Social Science Association, ASSA), створена в 1865 р., дотримувалася думки, що вчений у галузі соціальних наук є зразковим громадянином, який допомагає поліпшити життя суспільства, а не професіоналом, незацікавленим дослідником. Проте, на рубежі двадцятого століття ця організаційна модель була знищена через розвиток дисциплінарних об'єднань, що виникли внаслідок розколу ASSA, а потім розділилися в майбутньому на ряд ще дрібніших організацій [3].

Незважаючи на відмінності, що мали місце в різних країнах, з часом, хоча і не відразу, запанувала думка про визначальну роль держави у вирішенні соціальних проблем, але з використанням при цьому певних наукових знань [10]. Окрім цього різноманіття форм соціального знання і пов'язаних з ними форм політичних інтервенцій, що з'явилося, привело до виникнення різних способів подолання обмежень ліберальної концепції суспільства.

Для Франції ця зміна була тісно пов'язана з досвідом невдалої революції 1848 р., в результаті якої стало очевидно, що одна лише форма демократичного державного устрою ще не забезпечує вирішення суспільних проблем. У Італії і Німеччині, навпаки, ліберально орієнтовані революційні спроби потерпіли невдачу, і виникнення «соціального питання» співпало з формуванням національної держави. При цьому процес державного будівництва в період з 1861 р. по 1871 р. істотно вплинув на політичні дискусії і орієнтації науковців у цій сфері в обох країнах – ідея соціального покращення через соціальне знання знайшла свого адресата, яким стала національна держава. Наприклад, засновники Союзу соціальної політики зазначили з цього приводу наступне: «Тепер, коли національне питання було вирішеним, нашим першочерговим обов'язком є вирішення соціального питання» [6].

Внаслідок появи великої різноманітності соціальних запитів наприкінці дев'ятнадцятого століття на європейському континенті став відбуватися активний розвиток національної соціальної політики. Така політика на практиці поширювала ідею про «відповідальне співтовариство» в тому вигляді, в якому вона була розроблена в колективістських соціальних теоріях того періоду [11]. Причому, виходячи з умов політичної ситуації того часу, саме нація стала розглядатися як значуще, таке, що має відповідальність за соціальний розвиток, співтовариство, а держава – як його колективні актор («голова і руки»), а також як «природне» вмістище правил і ресурсів, що охоплює певну територію і управляє нею.

В результаті взаємодії процесів, описаних вище, на початку двадцятого століття стали доступні різні способи теоретичного опису і пояснення суспільних процесів, напрями емпіричних досліджень і організаційні форми виробництва соціальних знань людьми, що мають відповідну професію, а також провідними

університетами. Наслідком цього стала поява знань, орієнтованих на використання організаційними олігархіяма, будь то в державних, приватних структурах або громадських асоціаціях. Ці знання змінили пояснювальну функцію соціальних наук і привели до відмови від їх основних теоретичних модусів. Вагому роль в поясненні суті та ролі головної соціетальної організації – держави стали відігравати економічні теорії. Зокрема, це стосується кейнсіанства або теорій держави загального добробуту, які на відміну від неокласичних теорій робили акцент на державному регулюванні не лише економіки, але і соціальної сфери.

Знайшов своє широке практичне застосування в ХХ ст. в дослідженнях-опитуваннях і згаданий вище поведінково-статистичний підхід. Він ніколи не був повністю відокремленим від політичних цілей з часу створення перших статистичних інститутів. Методологічно залежний від поняття вибірки, цей підхід став надзвичайно актуальним, коли політичним акторам в умовах масової демократії було потрібно інформацію про переваги виборців, і коли виробники на ринках масового споживання зіткнулися з аналогічною проблемою визначення переваг споживачів [2].

Слід зазначити, що в процесі історичного розвитку не було яких-небудь радикальних розривів між соціальними теоріями і концепціями – ті з них, які були запропоновані раніше, повністю не відкидалися. Проте помітно мінялися дослідницькі практики і відповідні організаційні форми. Це було пов'язано з появою соціальної організації, що є багато в чому новою, просто не дослідженою раніше соціальними науками в емпіричному плані. Йдеться про масштабну бюрократично-ієрархічну соціальну організацію в усіх її формах, і у вигляді значно централізованих органів публічного управління в країнах європейського континенту, і у вигляді гігантських бізнес-корпорацій, що стали дуже впливовими в американському суспільстві.

У зв'язку з цим необхідно коротко зупинитися на історії організаційного аналізу. З точки зору практики публічного управління можна було чекати, що емпіричні дослідження державної діяльності з'являться разом із зростанням інтересу до забезпечення благополуччя й інших соціальних проблем. Проте, особливо в Європі, держава довгий час залишалася вище за усіх соціальних акторів, в тому сенсі, що вона була прихованою від «емпіричного погляду». Можливо, це певною мірою вплинуло на те, що під час «класичного» періоду соціальних наук, тобто наприкінці ХІХ – початку ХХ ст., незважаючи на декілька спроб, створення політичної науки як академічної дисципліни не увінчалася успіхом (принаймні, за межами США), а вивчення соціальних процесів з політичної точки зору після виділення сучасних дисциплін стало являти собою набір незв'язаних елементів, таких як публічне право, вивчення переваг виборців, соціально-політичні дослідження тощо [7]. Такий розвиток можна пояснити через бажання зрозуміти соціальний світ радше за допомогою його власних законів розвитку, аніж крізь призму управління.

Проте, коли бюрократія в публічному управлінні, приватному секторі й політичних партіях досягла піку свого розвитку, стало ясно, що держава нікуди не подінеться, а суспільство само себе не організовує. Це привело до виникнення організаційної теорії, яка стала мало не головною парадигмою в дослідженнях у сфері управління і новою науковою дисципліною після Другої світової війни. Можна стверджувати, що дослідження організацій з метою поліпшення їх функціонування

---

стало однією з основних форм використання соціальних наук на практиці у ХХ ст. Більше того це стало базою для більшої частини досліджень, безпосередньо орієнтованих на політику, які отримали розвиток після Другої світової війни.

Що стосується Другої світової війни, то, з одного боку, війна сама по собі привела до посилення вироблення нових знань і застосування їх на практиці. З іншого боку, її результат продемонстрував, що кейнсіанський демократичний інтервенціонізм був в принципі життєздатним, хоча його успішне застосування і обмежується країнами «першого світу». Війна іншого роду – холодна війна, що супроводжувалась в багатьох країнах війною з бідністю, притягнула представників соціальних наук до спроби довести перевагу «сучасної» або «буржуазної», залежно від точки зору, системи. Саме в цьому контексті в 1950–1960-х рр. була розроблена теорія модернізації, покликана уперше після теорій, розроблених в епоху «класичної соціології», якнайповніше і систематизовано пояснити процеси, що протікають в сучасних суспільствах різних країн.

Досі залишається спірним те, наскільки ця теорія допомогла пояснити суть західних суспільств. Проте, точно відомо, що соціальні дослідження безпрецедентних масштабів проходили саме під її егідою. Вони проводилися не в останню чергу через надію на те, що на тлі загальних концепцій, які пояснюють соціально-політичний устрій, були лише деякі пропуски в знаннях, які можна усунути за допомогою цілеспрямованих емпіричних досліджень. І тільки в 1970-х рр., після появи перших ознак чергової глобальної кризи, основні положення «раціоналістичної революції» були поставлені під сумнів навіть її прибічниками. Тому відповіддю на цю кризу стали не сумніви в її істинності, а досить глибокі і різноманітні дослідження того, що вона являє собою.

В цілому ж дослідження на тему «застосування знань» були одними з найпопулярніших у соціальних науках 1970-х рр. Вони проводилися для виявлення перешкод на шляху ефективного використання знань і з надією прибрати знайдені перешкоди в майбутньому. В ході такої дослідницької кампанії стало ясно, що технократичний підхід до самої моделі використання знань має бути переглянутий, внаслідок чого протягом 1980-х рр. стався «рефлексивний поворот» більшості соціальних наук [9].

Розгляд історії розвитку соціальних наук в ХХ ст. дозволяє зробити два висновки. З одного боку, в демократичних, індустріально-капіталістичних суспільствах докладалися значні зусилля із вироблення нових соціальних знань про функціонування цих самих суспільств, а також про всіх їх членів. Причому певною мірою можна зв'язати попит на нові соціальні знання з провалом теорій епохи Просвітництва, в яких стверджувалось, що, як тільки люди зможуть вільно реалізовувати власні прагнення, здоровий глузд і процеси самоорганізації приведуть їх до гармонійного розвитку громадського життя. Виявилось, що це не так. У демократичних, індустріально-капіталістичних суспільствах дійсно з'явилася економічна і політична свобода, але інституціональні механізми, які б змогли вирішити всі соціальні проблеми, так і не виникли, що поставило нові соціальні і політичні питання, які вимагають нових знань.

З іншого боку, стало ясно, що, незважаючи на важливість виробництва нових соціальних знань, тотальний «науковий» контроль людського життя неможливий. На



відміну від припущень Адорно і Фуко в двадцятому столітті не виник тотальний контроль і не стався розквіт адміністративного суспільства. Тому є декілька причин. По-перше, це опір до об'єктивізації з політичної точки зору, що можна спостерігати з кінця 1960-х років в наукових дискусіях країн Заходу, а також в тому, що зараз називається постколоніальним дискурсом. По-друге, навіть на підставі методології модерністських соціальних наук можна стверджувати, що існують межі об'єктивізації. І, по-третє, з точки зору філософії соціальних наук, історичність соціального життя призводить до унікальних і непередбачуваних ситуацій. Історичність можна радше інтерпретувати, ніж пояснити, і будь-яка інтерпретація міститься в мові, з її нескінченним набором можливостей вираження.

В результаті багато підходів соціальних наук протягом останніх трьох десятиліть ХХ ст. були переглянуті. Можна виділити дві позиції відносно такого перегляду. Помірніша позиція стосувалася руху від простого застосування загальних моделей або теорій у бік ускладнення теорій і досліджень, що привело до зміщення різних підходів і їх використання залежно від оцінки і емпіричної специфікації ситуації, в якій вони застосовуються. Це можна спостерігати, наприклад, в економічному аналізі і бухгалтерському обліку.

Радикальніша позиція стосувалася переосмислення домінування якої-небудь єдиної раціональності в певній сфері. Це привело, наприклад, до переходу від цілісно-культурологічних теорій суспільства до культурного релятивізму, від гендерних досліджень, що роблять акцент на рівності, до досліджень, що роблять акцент на різноманітності. Елементи такого переосмислення можна також знайти в сферах модернізації, стратегічного планування та ін.

Наслідком відміченого критичного переосмислення став і певний ренесанс неолібералізму як економічної ідеології, в основі якої лежать ідеї суспільного саморегулювання, в якому немає ані місця, ані необхідності для отримання детальних емпіричних даних про соціальну ситуацію. У зв'язку з цим в деяких країнах, особливо в США і Великобританії в 1980-х рр., за часів правління М. Тетчер і Р. Рейгана, були істотно урізані витрати на наукові дослідження у сфері соціальних наук.

Таким чином, як можна бачити із зробленого огляду, з одного боку, існують постійні зміни у використанні соціальних наук в різних країнах у сфері публічного управління. У Європі соціальні науки, що орієнтуються в теоретичному плані на державу і мають практичне застосування в державній політиці і в процесах втручання держави в суспільне життя, мають більше значення, ніж у США. У США ж розвиненіші дослідження людей і їх поведінки, результати яких активно використовуються, наприклад, для формування груп самопомогі або підвищення професійної компетенції. Крім того, США дали світу більшість методичних розробок у сфері дослідження взаємодії великомасштабних організацій (у тому числі, політичних партій) із суспільством. Хоча, останнім часом активний розвиток таких досліджень відбувається і в Європі. З іншого боку, ані теза про зростаючий вплив комплексних знань на соціальні світи, ані протилежна точка зору про рух до моделі саморегуляції суспільства не можуть бути однозначно підтвержені. Проте, починаючи з часів після епохи Просвітництва, існує стійкий попит на нові соціальні знання, хоча і визнається, що такі знання ніколи не зможуть вирішити усі соціальні проблеми назавжди, і що соціально-політична ситуація ніколи не може бути

повністю контрольованою, оскільки люди можуть поводитися несподіваним, раніше невивченим чином. Поза сумнівом, усе це наклало відбиток і на аналіз політики, який, як наукова дисципліна, вийшов із галузі соціальних наук.

Подальших наукових досліджень потребує відповідність аналізу державної політики сучасним викликам, що стоять перед ним.

#### **Література:**

1. *Burke E.* Reflections on the Revolution in France / E. Burke. – Oxford : Oxford University Press, 1993. – P. 8-9.
2. *Desrosières A.* The part in relation to the whole? How to generalise. A prehistory of representative sampling / A. Desrosières. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 217.
3. *Manicas P.* The social science disciplines: The American model / P. Manicas. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 45–71.
4. *Rothblatt S.* The Revolution of the Dons. Cambridge and society in Victorian England / S. Rothblatt. – Cambridge : Cambridge University Press, 1981.
5. *Rueschemeyer D.* The Verein für Sozialpolitik and the Fabian Society: a study in the sociology of policy-relevant knowledge / D. Rueschemeyer, R. Rossem. – Princeton and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 62–65.
6. *Schäfer U.* Historische Nationalökonomie und Sozialstatistik als Gesellschaftswissenschaften / U. Schäfer. – Wien: Böhlau, 1971. – P. 286.
7. *Wagner P.* A History and Theory of the Social Sciences / P. Wagner. – London : Sage, 2001.
8. *Wagner P.* Social sciences and modern states / P. Wagner, B. Wittrock, H. Wollmann. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – P. 28–85.
9. *Wittrock B.* Social knowledge and public policy: Eight models of interaction / B. Wittrock. – Vienna : European Centre for Social Welfare Training and Research, 1985. – P. 89–109.
10. *Wittrock B.* Social science and the building of the early welfare state / B. Wittrock, P. Wagner. – Princeton, NJ and New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1996. – P. 90–113.
11. *Zimmermann B.* Nation / B. Zimmermann, P. Wagner. – Frankfurt/M : Campus, 2003.

*Надійшла до редколегії 17.06.2015 р.*

## **УДК 351.83**

**О. М. Шацула,**

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

### **ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

*Досліджено процеси становлення та розвитку європейської політики охорони праці. Розглянуто особливості європейського законодавства у сфері охорони праці та механізми узгодження та реалізації положень загальноєвропейських нормативних актів на рівні держав-членів ЄС.*

**Ключові слова:** охорона праці та здоров'я працівників, європейська соціальна політика, Європейська соціальна хартія, гармонізація європейського законодавства, «м'які» методи.

**O. M. Shashula,**

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

## **EU POLICY ON OCCUPATIONAL SAFETY**

*The article is devoted to the study of European occupational safety and health policy establishment and development process. The analysis of European regulation features as well as mechanisms of their harmonization and implementation at EU member states level is done.*

**Key words:** occupational safety and health, European social policy, European social charter, European regulations harmonization, “soft” methods.

Політика ЄС у сфері охорони праці пройшла складний і довгий шлях формування. У перших договорах про створення Європейського Співтовариства соціальним питанням, у тому числі проблемам охорони праці, належної уваги приділено не було. Після набуття чинності Договором про Європейське Економічне Співтовариство (Римський договір, 1957 р.) було розпочато гармонізацію трудового законодавства щодо статусу робітників-мігрантів, що поставило на порядок денний питання щодо узгодження відповідного соціального законодавства держав-членів ЄЕС. Низка європейських інституцій і профспілок виступили з ініціативою щодо конкретизації повноважень Співтовариства і держав-членів у сфері соціальної політики. У результаті Європейською Комісією було реалізовано комплексні наукові дослідження щодо можливості гармонізації механізмів правового регулювання у сфері соціального страхування, на основі яких було підготовлено та винесено на розгляд держав-членів відповідні пропозиції рекомендаційного характеру. Слід однак наголосити, що вказані пропозиції далеко не відразу знайшли підтримку серед урядів європейських країн, а до розгляду проблем соціальної політики у ЄЕС повернулися лише після врегулювання кризи 1964–1966 рр.

У результаті було прийняте компромісне рішення – на основі пропозицій Європейської Комісії розроблялась Робоча програма з соціальної політики Співтовариства, з подальшим її, яка передбачала детальне дослідження видатків на соціальне забезпечення та соціальний захист і порівняльний аналіз основних правових понять у сфері національного регулювання соціального страхування.

Проблеми державного регулювання у сфері охорони праці досліджували такі вітчизняні науковці як Г. Атаманчук, В. Гарашук, В. Жернаков, В. Костилов, Т. Маматова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та ін.

Грунтовному розгляду європейських стандартів у сфері охорони праці присвячені праці В. Венедіктова, В. Грохольського, М. Іншина, М. Клемпарського, Н. Лук'янченка, К. Мельник, О. Мовчан, А. Молчанова, М. Маковецького, Є. Суїменка, М. Дейлі, В. Роїка, У. Бека та ін.

Незважаючи на наявність численних публікацій, присвячених аналізу проблем, що існують у галузі охорони праці, дослідженню європейського досвіду формування та реалізації політики охорони праці було приділено недостатньо уваги, що обумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Метою статті є дослідження системи охорони праці як складової політики у сфері соціального захисту.

Особливої гостроти потреба в єдиній концепції соціального забезпечення і захисту населення, зокрема робочої сили, мігруючої в межах території Європейського Співтовариства, набула у зв'язку з проблемами соціального плану (соціальний захист і забезпечення робітників-мігрантів та членів їх сімей; гарантії вільного пересування робочої сили, укладення трудових та колективних договорів, масове звільнення працівників, заборона дискримінації за ознакою громадянства, а також за статевою ознакою та ін.), які стосувалися не лише правових відносин, що регулювалися на рівні ЄЕС, але справляли значний вплив на національне трудове й соціальне законодавство держав-членів.

Однак у 60-х рр. XX ст. на рівні Європейського Співтовариства так і не було сформульовано єдиної концепції щодо врегулювання соціальних аспектів європейської інтеграції. Відсутність такої концепції пов'язують із двома чинниками: надмірно чутливою реакцією населення держав-членів ЄС на зміни соціального законодавства та відмінностями у системах соціального страхування держав-членів і, як наслідок, різним рівнем соціального забезпечення та захисту населення.

Як вже зазначалося, досягнення високого рівня соціального захисту не належало до пріоритетних завдань ЄЕС. Але вже в 70-х рр. Європейська Комісія у своєму політичному дискурсі починає вживати поняття «Соціальний Союз», наголошуючи, що «...соціальна політика Співтовариства є реалізацією першої фази будівництва Європейського Соціального Союзу...» [4]. Конкретизуючи об'єкти соціальної політики Співтовариства, Європейська Комісія наголошувала на необхідності правової регламентації відносин зайнятості, становища жінок та сезонних робітників, охорони здоров'я, статусу категорій осіб, котрі потребують соціальної підтримки, співробітництва національних установ у сфері праці та посилення соціального діалогу.

Необхідність гармонізації законодавства країн-членів ЄС у сфері охорони праці як один із вагомих чинників формування спільної економічної політики пов'язують зі зростанням ролі транснаціональних корпорацій та виникаючих на цьому тлі проблем соціального забезпечення і захисту населення; а також із взаємним впливом соціального та трудового законодавства на виробництво товарів і послуг, на конкурентоспроможність продукції. У 70-х рр. увагу до цих проблем було привернуто у зв'язку з масовими звільненнями у ФРН та сусідніх державах-членах ЄС, де існувала різна правова регламентація відповідних заходів. Наслідком цих подій стала гармонізація процедури масових звільнень шляхом затвердження на рівні Співтовариства директиви 75/129 про захист працівників при масових звільненнях.

З метою формування соціальної політики на рівні Європейського Співтовариства, а отже, її правового забезпечення особливо у сфері трудового права та соціального захисту, важливу роль відіграла Паризька зустріч керівників держав та урядів країн-членів ЄС у 1972 р. Підсумком Паризького саміту стало досягнення згоди щодо необхідності формування єдиної соціальної політики Європейського Співтовариства. Відповідне консенсусне рішення було відображене

у декларації Ради ЄС, де зокрема зазначалося, що соціальна політика Співтовариства повинна спрямовуватись на виконання власних завдань і слугувати орієнтиром для соціальної політики держав-членів.

Соціальні завдання Європейського Співтовариства було детально викладено у відповідних положеннях Маастрихтського договору (далі – ДЕС) [5]. Так, предметом соціальної політики Європейського Співтовариства стало сприяння співробітництву між державами-членами щодо поліпшення та узгодження умов життя і праці робітників (ст. 117), співробітництво із соціальних питань (ст. 118), затвердження мінімальних стандартів і покращання умов праці (ст. 118a), діалог між соціальними партнерами (ст. 118b), однакова оплата праці для чоловіків та жінок (ст. 119), оплачувана відпустка (ст. 120), створення Європейського Соціального Фонду (ст.ст. 123-125), що передбачало узгодження правового забезпечення відносин у сфері соціальної політики Європейського Співтовариства.

30 жовтня 1989 р. за пропозицією Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом Рада ЄС приймає «Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників» [1], яка стала першою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення на рівні Європейського Співтовариства. У Хартії були закріплені право на вільне пересування працівників в межах території Європейського Співтовариства, право вільного вибору професії, право на поліпшення умов життя та праці, право на соціальне забезпечення, свободу асоціацій та переговорів, право на професійну освіту, на заборону дискримінації за статевою ознакою у трудових і соціально-забезпечувальних відносинах, право на інформацію та консультації, право на охорону здоров'я та гігієну праці, право на соціальний захист дітей, непрацездатних та літніх осіб тощо. Відповідальність за належну імплементацію було покладено на держави-члени, Раду ЄС, Європейську Комісію та інші офіційні органи ЄС у межах їхніх повноважень.

Текст Маастрихтського договору, що набув чинності в 1993 р., включав у себе «Протокол про соціальну політику» [3] разом з «Договором про соціальну політику» [так само]. Слід зазначити, що обидва документи є складовою європейського права, однак «Протокол про соціальну політику» віднесено до первинного права, а «Договір про соціальну політику» є міжнародним договором, підписаним одинадцятьма державами-членами, що зумовлює його особливий статус у системі права ЄС.

«Протокол про соціальну політику» уповноважив одинадцять держав-членів ЄС, за винятком Великобританії, використовувати органи, механізми та процедури Європейського Співтовариства задля вирішення спільних проблем у сфері соціальної політики. Однак слід наголосити, що у випадку колізії між нормативно-правовими актами Ради з імплементації Протоколу та основними засадами права ЄС перевагу матимуть норми права Співтовариства. «Протокол про соціальну політику» слугував додатковим джерелом активізації спільної соціальної політики ЄС (за винятком Великобританії), формування її правового забезпечення на рівні Європейського Співтовариства.

Схожі положення містить і «Договір про соціальну політику» (далі – Договір). У ст. 1 Договору предметом співробітництва між державами-членами та

Європейським Співтовариством було визначено підвищення рівня зайнятості, покращання умов життя та праці, надання належного соціального захисту, сприяння діалогу між адміністрацією підприємств та працівниками, боротьбу із соціальним відчуженням. Крім того, на Європейську Комісію покладалось зобов'язання щодо заохочення країн-членів до співробітництва у сфері соціальної політики (ст. 5), а самі держави-члени мали забезпечувати дотримання принципу заборони дискримінації у сфері оплати праці (ст. 6) [2]. На підставі Договору держави-члени уповноважувались на використання інституційної системи Європейського Співтовариства задля досягнення мети міждержавного співробітництва у сфері соціальної політики.

Значну увагу в Договорі приділено також проблемам співпраці між адміністрацією та працівниками підприємств. Так, ст. 4 Договору передбачає можливість договірного врегулювання відносин між адміністрацією та працівниками, зокрема шляхом укладання колективних угод на рівні ЄС.

Імплементация таких угод згідно з Договором здійснюється двома шляхами: з використанням відповідних національних механізмів і практик; або ж, у разі якщо угода стосується об'єктів, визначених у ст. 2 Договору, шляхом затвердження Радою ЄС за відповідною пропозицією Європейської Комісії.

Здійснений в межах дослідження аналіз, продемонстрував, що в політичних заявах керівництва ЄС стосовно напрямів майбутнього розвитку європейського законодавства наголошується на тому, що воно повинно стати менш складним та більш послідовним. Крім того, з огляду на значну роль, що відіграють підприємства малого та середнього бізнесу в розвитку економіки всіх країн-членів ЄС, створюючи більшу частину робочих місць, законодавство ЄС повинне сприяти зміцненню їхніх позицій, а не послаблювати за рахунок введення додаткових законодавчих обмежень.

Відповідна тенденція розповсюджується й на законодавство у сфері охорони праці. Так, більшість зобов'язань щодо забезпечення належного рівня охорони праці покладається на соціальних партнерів (роботодавців та працівників). Подальшого розвитку набуває практика т. з. впливу «на відстані», тобто уряд лише формує загальні правила, залишаючи деталі на розсуд соціальних партнерів. Це означає, що всі сторони соціального діалогу (держава, роботодавці, працівники) залучаються у процес створення і впровадження нового законодавства.

Так, з метою контролю умов праці використовуються такі інструменти, як колективні угоди й переговори між роботодавцями та працівниками. Крім того, наголошується на поступовому обмеженні ролі уряду та експертів у процесі прийняття рішень. Уряд визначає загальні нормативно-правові рамки, а експерти надають рекомендації роботодавцям і працівникам, необхідні останнім для самостійного прийняття рішень.

Останнім часом Європейська Комісія перенесла свої основні зусилля з розробки вторинного законодавства на створення механізмів його практичної реалізації. Повсякчас більшого розповсюдження набуває практика застосування неюридичних, головним чином, економічних заходів щодо стимулювання розвитку охорони праці. Зростає роль держави у інформаційному забезпеченні, організації підготовки та навчання з питань охорони праці.

У більшості країн ЄС положення рамкової директиви включено до одного національного закону, що деталізується у відповідних нормативно-правових актах, технічних нормативах та стандартах, що регулюють конкретні аспекти умов праці (рівень шуму на робочому місці, наявність вінілхлоридних мономерів, свинцю, азбесту, фізичних і біологічних речовин на виробництві тощо). Інші нормативно-правові акти розглядають такі питання, як робота з устаткуванням високого або низького тиску, електрика, безпека на будівельних майданчиках, підйомниках та ін. Крім того, деякі колективні трудові угоди також в значній мірі регулюють питання охорони праці.

Незважаючи на специфіку кожної національної законодавчої системи, можна виділити низку загальних особливостей, притаманних законодавчим актам з питань охорони праці практично всіх країн-членів ЄС. Національна законодавча система країн ЄС визначає обов'язки працівників і роботодавців. Так, до завдань роботодавців віднесено управління ризиками на підприємстві: здійснення системної профілактики ризиків та їх оцінки, усунення першопричин виникнення ризиків, реалізація заходів з адаптації робочого місця до потреб працівників, планування та організація запобіжних заходів, проведення регулярних інструктажів з питань безпеки праці тощо. До обов'язків роботодавця також належить інформування, консультування та навчання персоналу.

Попередні й періодичні медичні обстеження працівників є добровільними, окрім випадків передбачених законодавством щодо окремих галузей та професійної діяльності, пов'язаної з використанням специфічного обладнання або небезпечних речовин.

З метою реалізації професійної діяльності з управління ризиками на підприємстві роботодавець призначає відповідальних з числа працівників або залучає сторонніх фахівців-експертів у відповідній галузі.

До прав працівників зокрема віднесено: проходження навчання, одержання інформації та консультацій з питань, пов'язаних з безпекою праці тощо. Крім того, працівники мають право відмовитись від роботи, виконання якої пов'язане з недопустимими ризиками.

У значній частині відповідних законодавчих актів країн ЄС передбачено право працівників обирати представників з питань охорони праці. Кількість представників визначається залежно від чисельності працівників компанії. До числа питань, віднесених до їхньої компетенції, віднесено співробітництво з проблем охорони праці, проведення консультацій з керівництвом компанії, проведення інспекцій робочих місць разом з інспекторами праці під час відповідних перевірок тощо.

Працівники мають право брати участь у роботі Ради або Комітету з охорони праці. Відповідний комітет формується з представників і фахівців з безпеки праці, призначених роботодавцями на всіх підприємствах і компаніях з чисельністю працівників понад 50 осіб. Серед основних питань, що входять до компетенції цих органів, участь у розробці планів з охорони праці, сприяння ініціативам у сфері безпеки праці, надання офіційної інформації з означених питань тощо.

Крім того, працівники мають низку обов'язків. Серед них: ініціювання та участь у профілактичних заходах, дотримання правил та техніки безпеки, піклування про власну безпеку, належне використання інструментів, обладнання та індивідуальних захисних

засобів. Працівники повинні інформувати роботодавця про будь-яку небезпечну ситуацію, співпрацювати з адміністрацією й роботодавцем тощо. У разі невиконання працівниками своїх обов'язків на них можуть накладатися різного роду санкції.

За останні роки в законодавчих актах багатьох країн ЄС було змінено систему покарань, зокрема збільшено розмір штрафів та введено інші більш жорсткі санкції (тимчасове або остаточне закриття компанії, заборона на одержання державних контрактів тощо), для підприємств, визнаних винними у правопорушеннях, пов'язаних з безпекою праці.

Створення ефективної системи охорони праці потребує узгоджених дій на всіх рівнях. Організація охорони праці на національному рівні може бути ефективною лише тоді, коли всі сторони, що беруть участь відповідному процесі, відкриті для співробітництва та подолання бюрократичних перешкод. У більшості європейських країн працівники та їхні організації здійснюють значний вплив на процес охорони праці, починаючи з питань розробки законодавства й закінчуючи практичною реалізацією його положень на робочих місцях. Тому саме співробітництво між роботодавцем і працівниками є основою створення сприятливих умов праці.

Загальноєвропейська політика охорони праці формується за рахунок затвердження відповідних нормативно-правових актів (директив ЄС), що мають рекомендаційний характер, та визначають засадничі принципи, яким повинно відповідати законодавство держав-членів ЄС. При цьому форми, методи та строки практичної реалізації відповідних положень залишаються на розсуд самих держав. Такий «м'який» (англ. soft) підхід дозволяє створити загальноєвропейський правовий простір, зберігши особливості та традиції кожної національної законодавчої системи.

Безумовно, проблеми охорони праці на європейському рівні не вирішуються за рахунок простого перенесення вимог європейських директив до положень національного законодавства. Реальне покращання умов та підвищення безпеки праці досягається шляхом розвитку механізмів соціального партнерства на всіх рівнях від загальноєвропейського до локального. Лише за активної участі всіх суб'єктів охорони праці: держави, роботодавця та працівника можливе налагодження дійсно ефективних систем охорони праці.

#### **Література:**

1. Європейська соціальна хартія (переглянута) : Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS N 163, Хартія [Електронний ресурс] / Рада Європи. – Страсбург. – 1996. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_062).
2. Forster N. EC Legislation 2001/2002, 1997/1998 / N. Forster. – London : Blackstone's Presse, 2002. – 587 p.
3. Geary Michael J. Enlarging the European Union: The Commission Seeking Influence, 1961-1973 / Michael J. Geary. – Palgrave Macmillan. – 2013. – 272 p.
4. On the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies : Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 [Electronic resource] / European Council. – 1975. – Access Mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975L0129>.
5. Treaty of Maastricht on European Union [Electronic resource] / European Union. – 1992. – Access Mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*



# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

**УДК 35.085**

**О. А. Носик,**

*начальник відділу кадрів ХарPI НАДУ, аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків*

## КОМПЕТЕНТНІСТНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ

*Проаналізовано основні підходи в розвитку кадрового потенціалу органів публічного управління. Виділено компетентністний підхід як основний у забезпеченні органів публічного управління компетентними фахівцями, що здатні реалізовувати завдання державної політики під час адаптації до євростандартів.*

**Ключові слова:** компетентністний підхід, кадровий потенціал, публічне управління, професіоналізація.

**О. А. Nosyk,**

*head of HR Department, postgraduate student of the Department of public administration, KRI NAPA, Kharkiv*

## COMPETENCE APPROACH IN DEVELOPMENT OF PERSONNEL POTENTIAL OF PUBLIC AUTHORITIES

*The analysis of the main approaches in the development of personnel potential of public authorities. Selected competency-based approach as the principal in ensuring that public authorities are competent professionals capable of implementing state policy at the time of adaptation to the European standards.*

**Key words:** competence approach, human resources, public administration, professionalization.

Упродовж усієї людської історії існували й вдосконалювалися технології та практики пошуку ефективного використання людини в тій або іншій сфері суспільного розподілу праці. Особливого розвитку цей напрямок отримав в останні роки XIX ст., коли з'явилися великі підприємства матеріального (заводи, фабрики...) й духовного (кіностудії) виробництва та кадрові служби в їх структурах як необхідний елемент обслуговування основного профілю виробництва.

Паралельно з цими процесами все більш значущою ставала роль наукових досліджень, які вивчають особливості удосконалення кадрового потенціалу установи чи організації. Орієнтацією суспільного виробництва не лише на матеріальні його складові, а й на людину, на удосконалення її інтелекту, творчих

здібностей, культури мислення була започаткована наприкінці XIX – початку XX ст. наука управління персоналом. У процесі свого розвитку ця наука не тільки слідувала за розвитком техніки і технології, а випередила його, ставши провідним чинником прогресу матеріального виробництва [16, с. 7-9].

У ті часи людський капітал (або кадровий потенціал) став однією зі складових потенціалу організації чи підприємства. Основою його є кадрові й матеріально-технічні складові, а також інтелектуальна власність. Особливого значення набула наявність кадрів спеціалістів і вчених, що забезпечують інноваційний процес новими знаннями, ідеями, винаходами, ноу-хау, новими технологіями. Кадровий потенціал – це трудові можливості підприємства, здатність персоналу до генерування ідей, створення нової продукції, його освітній, кваліфікаційний рівень, психофізіологічні характеристики і мотиваційний потенціал.

Питання професіоналізму та компетентності персоналу будь-якої установи чи організації є актуальними впродовж усього періоду розвитку суспільства. Професійний розвиток людських ресурсів, ефективна реалізація їх потенціалу уявляють собою основу, завдяки якій забезпечується стабільність та відбувається постійний розвиток окремих організацій та країни в цілому.

Звичайно, у цей же період з появою великих виробництв та розвитком цивілізації суттєво ускладнилися функції держави щодо управління суспільством та стала ще більш актуальною проблема підбору компетентних державних чиновників, формування кадрового потенціалу органів публічного управління.

Особливу актуальність це питання набуває на сучасному етапі розвитку нашої країни під час адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу. Про це свідчить прийняття Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [14], схвалена Кабінетом Міністрів України 18.03.2015 р. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затверджений план заходів щодо її реалізації, а також проект Закону України “Про державну службу” [11].

Ці документи мають за мету забезпечення побудови сучасних, професійних інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх інтеграцію у єдиний державний механізм управління країною, що відповідатиме європейській моделі належного урядування, а також професіоналізації державної служби, інтелектуальному та інституційному зміцненню фахової спроможності державних службовців.

У проекті Закону України “Про державну службу” передбачено визначення терміну професійної компетентності (здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистого розвитку) та принципу професіоналізму (високого рівня володіння питаннями державної служби, компетентного, об’єктивного і неупередженого виконання посадових обов’язків, постійного підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності). Також цим законом передбачається створення умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке має проводитися постійно, та складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності.

Слід відмітити, що восени 2015 р. відбулось перше засідання Робочої групи з розроблення Стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції на 2014–2017 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р. Метою Стратегії є належне забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування компетентними фахівцями, що здатні реалізовувати завдання державної політики у сфері європейської інтеграції на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Останнім часом великої уваги серед науковців та практиків галузі знань “Державне управління” набуває вивчення та запровадження саме компетентнісного підходу в управлінні кадровим потенціалом органів влади. Причиною цього процесу є те, що за останнє десятиріччя розвиток державної кадрової політики в Україні зазнав суттєвих змін. Вона стала більш цілеспрямованою та послідовною, направленою на вдосконалення системи цілей, задач, пріоритетів і принципів діяльності держави з організації та регулювання кадрових процесів, відносин, а також на визначення головних критеріїв оцінки кадрів, удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, раціонального використання кадрового потенціалу держави в цілому. Застосування компетентнісного підходу є одним зі шляхів вдосконалення державної кадрової політики.

Питання запровадження компетентнісного підходу розглядалися у роботах закордонних та вітчизняних науковців. Так, американський вчений Р. Бояцис у контексті компетенцій людини розкриває інтегровану модель компетенцій, дає оцінку ефективності управлінської діяльності, методи оцінки професійної діяльності [2]; російські вчені Т. Гериш висвітлює питання компетентнісного підходу як основи модернізації професійної освіти [3], В. Байденко досліджує проблему компетентнісного підходу до проектування державних освітніх стандартів вищої професійної освіти [1], І. Зимня – ключові компетентності в контексті нової парадигми результату сучасної освіти [6].

Вітчизняні вчені, зокрема О. Онопрієнко формулює на основі аналізу праць зарубіжних дослідників визначення понять “компетентність” та “компетентнісний підхід”, наводить приклади переліків ключових компетентностей, визначених і зафіксованих у відповідних нормативно-правових документах низки європейських країн [7], В. Сороко, О. Оболенський досліджують проблему професійних стандартів та профілів компетентностей в системі державної служби [12; 9], Н. Ничкало – компетентності державного службовця [8], Г. Кушнірова – види та рівні професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування [7], Л. Гогіна – компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів [4], М. Докторович – соціальну компетентність та її співвідношення з іншими науковими категоріями.

Науковцями наведені основні сфери застосування компетентнісного підходу в управлінні кадровим потенціалом органів влади (під час прийняття на службу, просування по службі, підвищення кваліфікації, атестації тощо).

Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень науковців, а також на те, що Україною вже зроблені значні кроки зі створення передумов щодо реалізації

компетентнісного підходу в державному управлінні, не до кінця вирішеними залишаються проблеми практичного запровадження компетентнісного підходу для покращення кадрового забезпечення державного управління, підвищення рівня його професіоналізму та компетентності, а також гармонійного поєднання з науковими розробками у галузі управління кадровим потенціалом органів публічної влади.

Мета статті – розкрити місце та значення компетентнісного підходу в розвитку кадрового потенціалу органів публічного управління.

Задачі: проаналізувати різні підходи в розвитку кадрового потенціалу, довести, що саме компетентнісний підхід є найбільш важливим, а напрям дослідження цього підходу є актуальним на сучасному етапі розвитку кадрового потенціалу органів публічного управління.

У сучасній науці розглядають такі основні підходи в управлінні кадровим потенціалом організації [15]: стратегічний, системний, комплексний, інтеграційний, маркетинговий, функціональний, динамічний, адміністративний, поведінковий, ситуаційний та компетентнісний.

Стратегічний підхід пов'язаний з довгостроковою стратегією організації й стратегічним управлінням. В основі даного підходу лежить модель процесу стратегічного керування (оцінка організації у відповідності зі SWOT-аналізом, визначення стратегічних цілей і стратегії організації, виконання стратегії організації, контроль при обов'язковості зворотного зв'язку й повторюваності циклу).

Системний підхід розглядає організацію як систему в межах зовнішнього оточення, а керування персоналом повинне комбінувати соціальні й технологічні процеси з метою трансформації всього вхідного й вихідного стосовно середовища. У той же час він визначає управління персоналом як частину, компоненту системи управління організації, що виступає як комплекс взаємодіючих елементів – суб'єктів і об'єктів, процесів, відносин, що складають якісну організаційну цілісність. З іншого боку, управління персоналом організації – це самостійно функціонуюча й належним чином організована підсистема, в якій функціонують свої об'єкти й суб'єкти управління, складаються свої управлінські відносини, визначаються й реалізуються конкретні завдання щодо формування, розвитку й раціонального використання людського ресурсу. Одночасно система управління персоналом як компонентом керування всієї організації взаємодіє з усім оточуючим її середовищем, ураховує й задовольняє його інтереси. Вона функціонує в рамках загальноприйнятих у цьому середовищі принципів, а також принципів і норм, що визначають основи управління персоналом. Управління персоналом також може бути й самостійно функціонуючою системою кадрової роботи, що включає в себе реалізацію конкретно-специфічних завдань, механізмів і технологій.

Комплексний підхід. При цьому підході необхідно враховувати економічні, організаційні, психологічні аспекти управління в їхньому взаємозв'язку й взаємозалежності. Якщо губиться один із цих аспектів управління, то проблема не може бути розв'язана.

Інтеграційний підхід – відбувається дослідження й посилення взаємозв'язків між рівнями управління по вертикалі й суб'єктами керування по горизонталі.

Маркетинговий підхід – головним і вирішальним є орієнтація на відвідувача, споживача, клієнта.

Функціональний підхід. Керування персоналом – сукупність функцій, які виконують відділи управління людськими ресурсами, кадрові служби.

Динамічний підхід – виявлення причинно-наслідкових зв'язків, супідрядність у розвитку, ретроспективний і перспективний аналіз.

Адміністративний підхід. В організації відбувається регламентація функцій, прав, обов'язків у нормативних документах/актах: видаються накази, розпорядження, вказівки, стандарти, інструкції, положення.

Поведінковий підхід. Надання допомоги персоналу в усвідомленні своїх можливостей, здатностей на основі наукових методів керування.

Ситуаційний підхід. Застосування різних методів управління персоналом визначається конкретною ситуацією. Ситуаційно обумовлені трудові відносини при цьому визначаються структурою ділових якостей особистості, станом особистості (спектром її цілей, психофізіологічними особливостями духовними якостями), кваліфікацією співробітників відповідно до вимог до займаної посади, знанням ситуації й перспектив розвитку, оплатою праці, винагородою й перспективами подальшого росту заробітної плати, структуризацією й поділом праці, організацією умов праці, міжособистісними комунікаціями, стилем управління, об'єктивним станом умов життя співробітників залежно від економічної, політичної, соціальної ситуації в країні.

Компетентністний підхід полягає в підтримці та розвитку у працівника набору ключових компетентностей, які визначають його конкурентоспроможність на сучасному ринку праці. Визначальним параметром компетентнісного підходу є вміння працівника використовувати свої теоретичні та прикладні знання під час виконання тієї чи іншої роботи.

Компетентністний підхід включає такі основні поняття, як “компетенція” та “компетентність”. Розуміння змісту цих термінів визначає коло аспектів, на які слід звертати увагу менеджеру при управлінні кадрами організації.

Таким чином, велика частка цих досліджень спрямована на висвітлення питань освітнянської галузі, та все ще актуальними залишаються проблеми запровадження компетентнісного підходу для покращення кадрового забезпечення державного управління, підвищення рівня його професіоналізму та компетентності.

Термін “компетенція” походить від латинського слова “competere”, що означає добиватися, відповідати, підходити. Це коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом державному органу або посадовій особі. Це знання, досвід у певній галузі, в якій носій компетенції добре обізнаний.

Під компетентністним підходом слід розуміти не просто знання, вміння та навички, придбані за час навчання (професійної підготовки, підвищення кваліфікації), але й знання, вміння та навички, які необхідні для роботи спеціаліста в певних умовах та за конкретних обставин. Компетенція може зростати майже протягом всього професійного життя, тому слід відмітити здатності державного службовця розпізнавати проблеми суспільного життя, орієнтуватися в них, засвоювати нові знання та нові моделі поведінки [5].

Важливим кроком до наближення публічних органів влади нашої країни до сучасних європейських стандартів є професіоналізм, професійна підготовка службовців – один з принципів управління, за допомогою якого будуть сформовані якісно нові відносини між державою та громадянами, а функціонування органів влади стане більш результативним та успішним.

Налаштованість кадрової системи державного управління на вирішення завдань професіоналізації, нарощування кадрового потенціалу великою мірою залежить від усвідомлення значущості професіоналізму, його суттєвої обумовленості особистісними якостями працівника, здатністю інтегруватися у професійну діяльність, робити це осмислено на різних етапах проходження служби [13, с. 3-4].

Сучасні уявлення про професіоналізацію і професіоналізм, які будуються на засадах компетентнісного підходу, є тією концептуальною базою, яка дає поштовх до побудови ефективної індивідуальної професіоналізації в системі публічного управління – з усіма необхідними механізмами інтегрування людини в професію, розвитку практичної здатності реалізовувати складні функції посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Запровадження сучасної компетентнісної концепції професіоналізму в практику публічного управління дозволяє уточнити зміст зв'язку між професійною діяльністю та індивідуальною професіоналізацією, включити професійні знання, уміння, особисті якості в повсякденну діяльність, підвищити ефективність професійного навчання.

Ця апробована в багатьох країнах концепція професіоналізму дає змогу виявити об'єктивні принципи відмінності між людиною, яка засвоїла комплекс знань про професійну діяльність, та професіоналом, який формується в контексті конкретної трудової діяльності, і осмислено вирішувати проблему професійної спроможності через формування доцільного комплексу професійно-особистісних якостей, необхідних для здійснення конкретних професійних функцій. Разом із тим відкриваються нові можливості для вдосконалення оцінювання професіоналізму службовця, яке є невід'ємною складовою управління персоналом. Чіткі критерії та показники відповідності посаді, результативності, успішності, професійного потенціалу, потреб розвитку в термінах компетентнісного підходу підвищують ефективність відбору, щорічного оцінювання, атестації.

Усвідомлення переваг компетентнісного підходу у сфері публічного управління в Україні та пошук нових форматів професійних стандартів і відповідних оцінювальних процедур відбувається доволі повільно. Емпіричні дослідження взаємозв'язку специфіки державної служби як професійної діяльності та формування професіоналізму державного службовця практично відсутні.

Окремі роботи, спрямовані на адаптацію компетентнісного підходу до завдань професіоналізації державної служби, свідчать про розуміння актуальності цієї проблеми, ознайомлення із зарубіжним досвідом щодо застосування відповідних методик визначення компетентностей. Останнім часом Національним агентством України з питань державної служби спільно з Національною академією державного управління при Президенті України ведеться активна та плідна робота щодо наукового супроводу нормативного обґрунтування застосування компетентнісного підходу в управлінні кадровим потенціалом публічних органів влади.

Таким чином, компетентнісний підхід у розвитку кадрового потенціалу органів публічного управління передбачає врахування знань, вмінь, навичок, а також особистісних якостей службовця, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці, а також є досить актуальним напрямом досліджень.

### **Література:**

1. *Байденко В. И.* Компетентностный подход к проектированию государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Методологические и методические вопросы : метод. пособие / В. И. Байденко. – М. : Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, 2005. – 114 с.
2. *Бояцис Р.* Компетентный менеджер. Модель эффективной работы / Р. Бояцис ; пер. с англ. – М. : ГИППО, 2008. – 352 с.
3. *Гершиш Т. В.* Компетентностный подход как основа модернизации профессионального образования / Т. В. Гершиш, П. И. Самойленко // Стандарты и мониторинг в образовании. – 2006. – № 2. – С. 11–15.
4. *Гогіна Л. М.* Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів : актуальність, передумови та проблеми впровадження [Електронний ресурс] / Л. М. Гогіна. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Aiv/2009\\_2/GOGINA.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/GOGINA.htm).
5. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
6. *Зимняя И. А.* Ключевые компетенции – новая парадигма результата современного образования [Электронный ресурс] / И. А. Зимняя. – Режим доступа : <http://www.eidos.ru/journal/2006/0505.htm>.
7. *Кушнірова Г.* Види та рівні професійної компетентності муніципальних службовців / Г. Кушнірова // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 4.
8. *Ничкало Н. Г.* Державні стандарти професійної освіти: теорія і методика : [монографія] / Н. Г. Ничкало. – Хмельницький : ТУП, 2002. – 334 с.
9. *Оболєнський О.* Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / О. Оболєнський, В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 1. – С. 20–27.
10. *Онопрієнко О.* Концептуальні засади компетентнісного підходу в сучасній освіті / О. Онопрієнко // Шлях освіти. – 2007. – № 4. – С. 32–37.
11. Проект Закону України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571).
12. *Сороко В.* Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 65–75.
13. Сучасна концепція професіоналізму в публічному управлінні та підходи до його оцінювання : наук. розробка / [Л. Г. Штика, Л. М. Гогіна, І. І. Нинюк та ін.]. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
14. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
15. Управление персоналом [Электронный ресурс] : реферат. – Режим доступа : <http://xreferat.ru/60/6878-1-upravlenie-personalom.html>.
16. *Хміль Ф. І.* Управління персоналом : підруч. для студ. вищих навч. закл. / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с. (Альма-матер).

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

---

**УДК 351.851(437.1/2)**

***І. О. Дегтярьова,***

*к.філол.н., докторант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ,  
м. Дніпропетровськ*

### **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ У ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

*Досліджено шляхи децентралізації та демократизації системи державного управління вищою освітою Чехії. Проаналізовано нормативно-правові умови функціонування вищої освіти, діяльність суб'єктів управління, зокрема органів державної влади та громадських інституцій, окреслено їх повноваження в управлінні вищою освітою та формування освітньої політики Чехії.*

**Ключові слова:** Чехія, державне управління вищою освітою, освітня політика, демократизація, децентралізація, автономія.

***I. O. Degtyarova,***

*PhD in philology, Postdoctoral Researcher at the Department  
of Law and European Integration, DRI NAPA, Dnipropetrovsk*

### **DECENTRALIZATION AND DEMOCRATIZATION OF HIGHER EDUCATION GOVERNANCE IN CZECH REPUBLIC**

*The ways of decentralization and democratization in the system of higher education governance in Czech Republic are studied. The national legislation in higher education, subjects of authority, governmental bodies (Ministry) and public are considered. Their competencies in higher education governance and education policy-making in Czech Republic are highlighted.*

**Key words:** Czech Republic, higher education governance, education policy, democratization, decentralization, autonomy.

У реформуванні системи вищої освіти та державного управління галуззю урядовці та науковці переважно посилаються на світовий досвід, зокрема США, Великобританії, Німеччини, Фінляндії, Швеції та ін., що не завжди є адекватним, оскільки ці країни не можуть бути абсолютними взірцями для порівняння, бо мають іншу історію державотворення, формування та розвитку вищої школи та соціально-економічні реалії. У пошуку шляхів децентралізації та демократизації системи вищої освіти та системи управління слід враховувати досвід ідеологічної



та політичної трансформації посткомуністичних країн, наприклад Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, характер національних реформ у сфері вищої освіти і науки та зміни у моделях державного управління, механізмах формування політики тощо. Власне аналізу досвіду Чеської Республіки у реформуванні системи управління у сфері вищої освіти присвячено цю статтю.

У науковій літературі з державного управління, педагогіки, філософії освіти є низка публікацій, у яких автори аналізують окремі елементи освітньо-наукових трансформацій у Чехії після повалення комуністичного режиму. Але переважна більшість статей присвячена дослідженню трансформацій вищої освіти у країнах Центральної та Східної Європи, що дозволяє акцентувати на певних ключових моментах, але без уваги до детального аналізу передумов, специфіки цих трансформацій, без належного аналізу змісту програмних документів та національного законодавства у кожній країні окремо. Варто виокремити низку праць, зосереджених саме на вивченні політики у сфері вищої освіти Чехії (Л. Церич, Г. Товканець, Т. Фініков, Н. Бондарчук та ін.). Л. Церич детально аналізує розвиток вищої освіти у період головних реформ 1989-1998 рр., переваги та можливі проблеми після імплементації нового закону 1998 р. [10]. Г. Товканець зауважує, що становленню вищої економічної освіти у Чехії сприяли, крім науково-педагогічних традицій чеських університетів: розвиток сектора реальної економіки та фінансових інституцій (банків, торгово-промислових палат), а також створення нової Академії наук [4]. Т. Фініков фокусує увагу на Законі Чеської республіки про вищі навчальні заклади 1998 р. та загальних тенденціях розвитку освітньої політики [7]. Вивченню чеського досвіду реформування вищої освіти та освітньої політики у період суспільно-економічних і політичних трансформацій присвячено дисертаційну роботу Н. Бондарчук [1]. Авторка зауважує, що головною передумовою успішних і досить швидких трансформацій у сфері вищої освіти і науки став комплексний і стратегічний підхід до формування державної освітньої політики, а також загальнодержавні зміни у державі, обумовлені вступом країни до Європейського Союзу. Державному управлінню сучасною системою освітніх послуг у Чехії присвячено статтю О. Карпенко, А. Січкара, В. Ткаченко [4]. Але головним чином аналіз реформ та управління у сфері вищої освіти є об'єктом праць чеських науковців [10; 13; 14]. Тема децентралізації та демократизації управління вищою освітою сьогодні є популярними в управлінському, академічному та експертному середовищах (С. Квіт, Л. Гриневич, В. Пашков, Д. Дзвінчук, Т. Левченко, М. Яцейко, І. Іванюк, В. Луговий, Н. Протасова, Л. Юрчук, А. Олексієнко, В. Бахрушин, В. Сацик та ін.). Дуже важливо дослідницький акцент зосередити на вивченні шляхів децентралізації управління вищою освітою у посткомуністичних країнах шляхом аналізу законодавчої бази, які обумовили зміни системи управління, і саме таких праць у науці державного управління бракує, що й визначає актуальність цієї статті.

Метою дослідження є комплексний аналіз шляхів децентралізації та демократизації системи державного управління, закладених законами 1990 і 1998 рр., утворення інституційних та організаційних механізмів участі громадськості у прийнятті рішень і виробленні загальнонаціональної політики у контексті суспільно-політичних трансформацій у Чехії. Завданням статті є також уточнити поняття та механізми децентралізації та демократизації управління освітою.

---

У теорії державного управління під *децентралізацією* розуміють «передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» [3, с. 11], децентралізація управління освітою «передбачає перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами... збалансування загальнонаціональних і місцевих інтересів у рамках діяльності ВНЗ [5, с. 83]. В. Пашков виділяє три моделі політики децентралізації – деконцентрація, делегування влади академічним представницьким органам; передача повноважень вищим [5, с. 90]. *Демократизація* означає здійснення управлінського впливу на демократичних засадах – плюралізму, незалежності у прийнятті рішень, розподілу влади та відповідальності, делегування повноважень тощо. Дослідники, як правило, говорять про такі шляхи децентралізації та демократизації: надання широкої автономії, у том числі фінансової, вищим навчальним закладам, зменшення бюрократичного тиску, формування механізмів участі стейкхолдерів (громадськості) в управлінні вищою освітою та ін. Звернемо увагу на особливості цих процесів у Чеській Республіці.

Слід зауважити, що Чехія має *давні академічні традиції*, закладені ще у XIV ст. (1348 р. – засновано Карлів Університет у Празі), і університети завжди відігравали надзвичайно важливу роль у розвитку держави, у формуванні політичної, суспільної, економічної та релігійної еліти, мали високий рівень автономії. Проте, з 1939 р., з часу німецької окупації та пізніше комуністичного політичного режиму, у Чехії було встановлено жорстко централізовану та ідеологізовану систему державного управління вищою освітою, демократичні засади й інституційна автономія були зведені до мінімуму. Особливості системи централізованого командно-адміністративного управління полягали у тому, що громадянські свободи (і академічна у тому числі) були фактично ліквідовані та замінені тотальним підпорядкуванням комуністичній партії і державній бюрократії, свобода наукової творчості зникла з системи вищої освіти, функція проведення досліджень була передана до Академії наук та державних науково-дослідних інститутів [15, с. 28]. Кардинальні зміни у системі вищої освіти Чехії, як власне і в усьому суспільно-політичному та економічному житті країни, відбулися після повалення комуністичного режиму у 1989 р. у результаті Оксамитової революції, коли новосформований демократичний уряд та президент Вацлав Гавел взяли курс на тотальний демонтаж комуністичної системи і моделі управління державою. Динамічні євроінтеграційні реформи обумовили тотальну зміну політичної свідомості громадян, які уже були налаштовані на інший формат відносин з органами державної влади та свою відповідальну роль у формуванні політики. Уже у 1990 р. за безпосередньої участі академічної громадськості було ухвалено новий некомуністичний *Закон про вищу освіту*, яким було кардинально змінено модель державного управління та запроваджено нові демократичні умови розвитку вищої освіти у тодішній Чехословаччині. Закон ліквідував «найбільш репресивні характеристики комуністичної системи: політичний та ідеологічний контроль системи вищої освіти та навчальних закладів, обов'язкове викладання

марксизму-ленінізму, надмірну централізацію та зовнішнє призначення більшості ректорів та деканів вищих навчальних закладів» [10, с. 11]. Законом визначено нові правові умови для децентралізації, деполітизації та лібералізації управління вищою освітою, засади для інституційної автономії, повної незалежності від політичних структур, незалежної акредитації, самоврядування та участі академічної громадськості в управлінні та формуванні політики на рівні факультету, університету та державних інституцій. Університети здобули право вирішувати всі питання, які стосуються організації навчання, змісту навчальних програм, кількості студентів та кадрової політики, те ж стосувалося і факультетів, які здобули статус юридичної особи, тобто саме академічна громадськість, включаючи студентів, стали носіями влади у вищій освіті. Суб'єктами управління на інституційному рівні були одноосібні (ректори, декани) та колективні органи (академічні сенати), і законом було передбачено демократичні механізми підзвітності та підконтрольності одноосібних органів колективним: ректора – сенату університету, декана – сенату факультету, – які їх як обирали, так могли і відкликати з посади. Широкі автономні права факультетів та деканів відіграли важливу роль у становленні незалежної академічної культури та формуванні відповідального академічного лідерства. Було запроваджено нову організаційну форму університетського самоврядування – Академічний сенат, який «відрізняється від традиційної академічної олігархії – це управління не професорів, а самоврядування демократично обраних представників викладачів та студентів» [17, с. 10]. Повноваження сенатів дуже широкі: від затвердження планів і бюджетів університетів і факультетів, до номінації на посаду ректора та декана, який затверджує вищий за ієрархією керівник [17; 14].

Таким чином було запроваджено децентралізацію управління і на рівні самих університетів, що зіграло ключову роль у процесах демократизації управління вищою освітою на системному та інституційному рівнях. Це допомогло подолати недовіру та збалансувало інтереси різних рівнів у системі університетського менеджменту, сприяло розвитку академічного самоврядування. Демократичним інструментом став і вищий громадський орган, який брав участь у формуванні освітньої політики – Рада вищої освіти, до якої входили як ректори, так і декани факультетів усіх вищих навчальних закладів Чехословаччини, що унеможливило університетську «феодалізацію» під маскою автономії, ця проблема на той час гостро стояла для Чехії. Крім цього, було визначено нові умови організації навчання, наукової діяльності в університетах та присудження наукових ступенів, запроваджено новий ступінь бакалавра, законодавчо закріплено право і механізми участі студентів в управлінні вищою освітою.

Отже, законом 1990 р. було закладено основи для розвитку державно-громадської моделі управління вищою освітою Чехії і Словаччини (Чехословаччина припинила своє існування в 1993 р.), що дозволило країні пришвидшити процеси демократичних перетворень та гармонізації національного законодавства, і в освітньо-науковій сфері зокрема, до євроінтеграційних вимог.

Подальші трансформації відбувалися дуже швидко і конструктивно. Науковці зауважують, що робота з підготовки нового закону розпочалася уже в 1995 р. у нових політичних реаліях, однією з цілей було збалансування впливу і контролю

держави [15]. І врешті новий Закон № 111/1998 «Про вищі начальні заклади», який відповідав європейським трендам, був ухвалений у 1998 р. і набув чинності з 1999 р. *Закон 1998 р.* увібрав у себе позитивний досвід, напрацьований протягом 10 років розвитку, і заклав кілька важливих змін, які вплинули, безпосередньо чи опосередковано, на систему управління у вищій освіті [8; 12, с. 18]:

1) інституційна та програмна диверсифікація (зклади університетського та неуніверситетського типу);

2) три форми власності – публічні, державні (військовий та поліцейський ВНЗ) та приватні ВНЗ;

3) передача майнових прав на власність та нерухомість з державної власності (право користування) у власність вищого навчального закладу (право володіння);

4) нові умови фінансового менеджменту для вищих навчальних закладів, спрямовані на диверсифікацію джерел фінансових надходжень;

5) обов'язкова акредитація навчальних програм, розширення сфери повноважень Акредитаційної комісії;

6) інституційна інтеграція вищів (зміни в організації підрозділів публічних вищих навчальних закладів), втрата факультетами статусу юридичної особи;

7) зміни в компетенції та відповідальності керівних органів вищого навчального закладу, включаючи створення зовнішніх органів у системі управління - Опікунської (наглядової) ради;

8) засади стратегічного управління та визначення пріоритетів на системному та інституційному рівнях [8].

*Сфера автономії вищого навчального закладу*, визначена у ст. 6, стосується внутрішньої організації ВНЗ, навчальної, науково-дослідної, фінансової, кадрової та іншої діяльності, самостійного визначення кількості студентів, викладачів, умов вступу та ін. Закон чітко встановлює рамки і можливості втручання органів державної влади у діяльність ВНЗ.

За результатами досліджень рівня університетської автономії Європейської асоціації університетів, Чехію кваліфіковано як країну із середньо-низьким рівнем автономії у сфері організаційної автономії (54 %, 23-є місце), фінансової (46 %, 22-є місце), навчальної (52 %, 22-є місце), але віднесено до високоавтономних країн з питань кадрової автономії (3-тє місце, 95 %) [11]. Так, повне право університет має у заснуванні юридичних осіб, визначенні числа студентів і працівників, процедур прийняття на роботу, і в тому числі керівника університету, і звільнення працівників, визначенні розміру заробітної плати, процедур професійного розвитку та просування академічних та адміністративних працівників, розробленні змісту навчальних програм тощо.

Найвищим органом центральної виконавчої влади, відповідальним за формування політики та управління у сфері вищої освіти і науки є *Міністерство освіти, молоді та спорту*. Сьогодні міністр має 9 заступників: з фінансових, адміністративних і правових питань, з питань загальної, професійної та післядипломної освіти, з питань досліджень та вищої освіти, з питань операційних програм ЄС, з питань молоді і спорту, з питань законодавства та стратегії, з майнових питань, кожен з яких керує відповідним департаментом, і 2 заступники. Загальний *перелік компетенцій Міністерства* визначено у ст. 87 (21 позиція).

---

Міністерство затверджує статут вищих навчальних закладів; щорічно складає звіт про стан системи вищої освіти і стратегічний план Міністерства та оприлюднює його; обговорює та оцінює стратегічні плани публічних і приватних вищих навчальних закладів, а також їх щорічних оновлень; розподіляє фінансові кошти з державного бюджету для публічних вищих навчальних закладів та здійснює контроль за їх використанням; надає державний дозвіл для утворення приватних ВНЗ; ухвалює рішення про надання акредитації освітніх програм, процедури габілітації (присвоєння вченого звання) та порядок призначення професорів; забезпечує роботу Акредитаційної комісії; визнає іноземні дипломи про вищу освіту та кваліфікації, отримані за кордоном; дистрибує фінансову підтримку з європейських фондів для вищих навчальних закладів через державний бюджет на основі відкритих та публічно оголошених конкурсів та ін. [8; 16].

Особливості управління та ухвалення рішень визначають внутрішні документи – статuti університетів. За принципами демократизації та децентралізації побудовано і систему внутрішнього університетського менеджменту у Чехії, у якій ключовими суб'єктами управління та ухвалення рішень є ректори/декани, академічні сенати та вчені ради на рівнях університету та факультету, і чинне законодавство гарантує можливості та організаційні інструменти забезпечення збалансованої системи їх взаємодії при збереженні академічної автономії.

Важливою новацією у гармонізації відносин та створенні системи протизваг між державою та вищим навчальним закладом є запроваджений Законом 1998 р. *інструмент зовнішнього управління – інститут опікунських (наглядових) і рад*, які виконують контрольні функції та демонополізують владу ректора, що одночасно є механізмом опосередкованого впливу держави на вирішення фінансово-майнових питань та запобігання зловживанню автономними правами. Опікунська рада у публічному ВНЗ, у якій усі члени повинні бути зовнішніми, тобто не можуть бути працівниками цього навчального закладу, складається з як мінімум 9 осіб, і загальна кількість її членів мусить бути кратною трьом (п. 1, ст. 14), яких призначають на термін 6 років. Членів Опікунської ради призначає на посаду та звільняє міністр після консультацій з ректором, з метою забезпечення адекватного представництва від місцевої та регіональної влади та сфер публічного життя. Наради Опікунської ради скликає голова і проходять вони як мінімум двічі на рік (п. 3 ст. 14), а також обов'язково на вимогу ректора. Основне завдання Опікунської ради – надавати письмову згоду щодо управління майном у певних ситуаціях (передача рухомого і нерухомого майна іншій стороні, утворення інших юридичних осіб, здійснення фінансових і нефінансових інвестицій у ці та інші юридичні особи) до моменту ухвалення рішення ректором (ст. 15 Закону). Ректор не може ухвалити рішення без думки Опікунської ради. Крім того, Опікунська Рада публічного ВНЗ висловлює думку щодо стратегічного плану, бюджету, загального та фінансового звіту ВНЗ. Опікунська рада має право відхиляти та не затверджувати рішення щодо користування майном, які порушують чинне законодавство та викликають сумніви щодо доцільності цих операцій. Ті рішення, які не отримали схвалення ради, є недійсними. Опікунська рада публічного вищого навчального слідкує за тим, аби діяльність вищого навчального закладу

відповідала його місії, меті та завданням. Діяльність членів Опікунської ради має статус державної служби, і вищий навчальний заклад зобов'язаний відшкодовувати витрати на відрядження, Міністерство може сплачувати членам Ради винагороду за їх роботу (ст. 15).

Одним з важливих елементів децентралізації та демократизації управління є впровадження європейських стандартів забезпечення якості освіти та незалежних акредитаційних інституцій. *Акредитаційна комісія* Чеської Республіки, попри її формальну належність до Міністерства, є незалежним професійним органом, що забезпечує акредитацію навчальних програм та процедур присудження вчених звань, визначає структуру та процедуру призначення її членів. Склад Акредитаційної комісії (21 член) призначає Уряд Чехії за поданням Міністра, з урахуванням професійної спеціалізації претендентів, щоби представники усіх спеціальностей і галузей знань були присутні у Комісії. Більшість місць в Акредитаційній комісії – 12 – мають публічні ВНЗ університетського типу, 5 членів – від Академії наук Чеської республіки, 3 – від іноземних ВНЗ, 1 – від роботодавців. Термін повноважень АК – 6 років з можливістю повторного обрання ще на один термін [8].

Важливими та впливовими представницькими громадськими органами у системі управління вищою освітою на національному рівні є *органи академічного громадського врядування*: Чеська конференція ректорів (орган, який представляє вищі навчальні заклади) та *Рада вищої освіти* (або Рада вищих навчальних закладів), яка представляє академічне середовище в усій її багатоманітності. Відповідно до Закону і Статуту, сфера компетенцій Ради – сприяння розвитку, економічній безпеці, ефективному управлінню університетами, захисту прав університетів, викладачів, студентів і співробітників, консультативно-дорадча діяльність і формування рекомендацій для Міністерства та інших інституцій [8; 18]. До складу Ради входять представники академічних сенатів публічних ВНЗ та академічних сенатів їх факультетів, представники від приватних ВНЗ, студенти.

Інструментом демократичного врядування є *система визначення пріоритетів* розвитку вищої освіти, які втілюються відповідно у стратегіях і довгострокових планах міністерства та університету. Закон зобов'язує Міністерство розробляти Довгострокову стратегію освітньої, науково-дослідної, мистецької та іншої творчої діяльності вищих навчальних закладів (зазвичай, на п'ятирічний термін, 2006–2010 рр., 2011–2015 рр.), де визначаються головні цілі та пріоритети системи вищої освіти з урахуванням міжнародного контексту, Болонського процесу та європейських тенденцій і документів. Відповідно кожен ВНЗ повинен розробити свій довгостроковий стратегічний план, який підлягає затвердженню Міністерством. Плани ВНЗ, як і план Міністерства повинні щорічно переглядатися та оновлюватися. Одним з перших і ключових документів для визначення стратегічних пріоритетів та визначення шляхів імплементації нового закону стала Національна програма розвитку освіти у Чеській Республіці (так звана Біла книга), час підготовки, національного обговорення та ухвалення якого тривав майже 3 роки, від рішення Уряду та проекту Міністерства у 1999 р. до остаточного ухвалення у 2001 р. [16]. Важливо те, що цей документ базувався на великій кількості експертиз, аналізі та оцінці, здійснених як національними органами, і

Міністерством зокрема, так і міжнародними авторитетними організаціями, як-от OECD. Саме на основі цієї Національної програми міністерство зобов'язано розробляти довгострокові стратегічні цілі розвитку системи освіти, щорічно проводити моніторинг їх досягнення, оприлюднювати звіти та визначати фінансові умови для реалізації стратегії, а інші міністерства мають сприяти виконанню Програми та досягненню цілей.

Таким чином, чеську модель *децентралізації управління вищою освітою* можна схарактеризувати як гармонізаційну модель державно-громадського управління, за якою було демонополізовано державне управління у сфері вищої освіти шляхом формування системи стримувань і противаг, взаємозалежного впливу держави й академічної громадськості на національному та інституційному рівні, збалансування інтересів усіх суб'єктів системи вищої освіти – держави (Міністерства), університетів, факультетів та одноосібних органів управління (ректор, декан), за умови надання широкої автономії та залучення академічної громадськості до формування освітньо-наукової політики, й одночасно створення інституту зовнішнього впливу та контролю, що обумовило ліквідацію патологічних проявів централізованого бюрократизованого управлінського впливу на різних щаблях системи вищої освіти.

Демократизація управління у сфері вищої освіти Чехії означає здійснення державно-громадського врядування, заснованого на принципах субсидіарності, прозорості, підзвітності, академічної автономії та державно-громадського контролю. За 25 років незалежності і 11 років членства в Європейському Союзі Чехії вдалося здійснити глибокі динамічні перетворення у системі державного управління освітньо-науковою сферою та в розвитку вищої освіти саме завдяки стратегічному підходу та консолідації усіх гравців.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку нам видається детальний аналіз громадських інституцій, які беруть участь в управлінні вищою освітою та формуванні освітньо-наукової політики Чехії, продовження дослідження трансформацій державного управління у країнах Вишеградської групи та формулювання пропозицій до адаптації їх досвіду в Україні.

#### **Література:**

1. *Бондарчук Н. О.* Державна політика Чехії в галузі освіти: стан і тенденції розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Наталія Олександрівна Бондарчук ; Акад. муніципального управління. – К., 2008. – 16 с.
2. *Дегтярєва І. О.* Державне управління вищою освітою Словаччини: реформи у контексті європейської інтеграції / І. О. Дегтярєва // *Аспекти публічного управління.* – 2015. – № 7-8. – С. 20–30.
3. *Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський.* – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. *Карпенко О. В.* Державне управління сучасною системою освітніх послуг у Чеській республіці [Електронний ресурс] / О. В. Карпенко, А. В. Січкач, В. Ю. Ткаченко. – Режим доступу : [www.dnpb.gov.ua/datas/upload/files/637004352.pdf](http://www.dnpb.gov.ua/datas/upload/files/637004352.pdf).
5. *Пашков В.* Сутність та основні моделі децентралізації управління вищою освітою у зарубіжних країнах та в Україні / В. Пашков // *Порівняльно-педагогічні студії.* – 2014. – № 1(19). – С. 81–91.

6. Товканець Т. Соціально-економічні й історико-педагогічні передумови становлення економічної освіти у вищій школі Чехії / Г. Товканець // Педагогіка і психологія професійної освіти. – 2012. – № 2. – С. 221–232.

7. Фініков Т. В. До законодавства про вищу освіту Польщі, Росії, України, Чехії: Ситуація та міркування / Т. В. Фініков. – К. : Таксон, 2000. – 346 с.

8. Act No. 111/1998 Coll. on Higher Education Institutions and on Amendments to Other Acts 61 (The Higher Education Act) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.msmt.cz/uploads/Areas\\_of\\_work/higher\\_education/Act\\_No\\_111\\_1998.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/Areas_of_work/higher_education/Act_No_111_1998.pdf).

9. Benova E. Systemic processes of democratization of higher education in Slovakia [Електронний ресурс] / E. Benova, M. Fabus // Збірник наукових праць Буковинського університету. Економічні науки. – 2012. – Вип. 8. – Режим доступу : <http://www.bukuniver.edu.ua/Applications/zbirnik/n8/12SPD.pdf>.

10. Cerych L. Recent Developments in Czech Higher Education [Електронний ресурс] / L. Cerych. – Режим доступу : <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/6433/5660>.

11. Czech Republic: University Autonomy in Europe, EUA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.university-autonomy.eu/countries/czech-republic/>.

12. De Boer H. Higher Education Governance Reform Across Europe / H. De Boer, J. File. – Enschede: CHEPS, University of Twente, 2009. – 31 p.

13. Higher Education Governance Case Study: Czech Republic // Governance reform. Part three. The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission. – University of Twente – CHEPS, 2006. – P. 57–69.

14. Higher Education in the Czech Republic 2008: First Edition / Josef Beneš and Vladimír Roskovec. – Prague, January 2009. – 72 p.

15. Koucký J. Reforms of Higher Education Funding in the Czech Republic / J. Koucky // Financing and Deregulation in Higher Education. Ed. J. Woznicki. – Warsaw, 2013. – P. 27–41.

16. Ministerstvo Školství, Mládeže a Tělovýchovy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msmt.cz/>.

17. OECD Thematic review of tertiary education. Czech Republic. Country note / Jon File, Thomas Weko, Arthur Hauptman, Bente Kristensen, Sabine Herlitschka. – November, 2006. – 89 p.

18. Rada vysokých škol [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radavs.cz/rada-vysokych-skol/>.

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р*

**УДК 351:72:327**

**О. О. Александрович,**

*здобувач кафедри політології і філософії, ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

*Визначено засади модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю (публічного аудиту) в контексті імплементації світового досвіду.*

---



*Представлено досягнення цієї діяльності з точки зору відповідності національної нормативно-правової бази вимогам Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI). Окреслено перспективні напрями вдосконалення означеної сфери діяльності публічної влади в Україні.*

**Ключові слова:** система державного фінансового контролю, публічний аудит, Лімська декларація керівних принципів аудиту, міжнародні стандарти діяльності вищих органів аудиту, нормативні документи ЄС.

**O. O. Aleksandrovych,**

*Seeker of Degree of Candidate of Sciences, Politology  
and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

### **MODERNIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM OF UKRAINE IN TERMS OF WORLD EXPERIENCE IMPLEMENTATION**

*The paper defines the principles of modernizing the domestic system of state financial control (public audit) in the context of world experience implementation. The latest achievements of the activity are presented demonstrably in terms of the national regulatory framework compliance with the requirements of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). The promising directions of improving the sphere of public administration in Ukraine are indicated.*

**Key words:** system of state financial control, public audit, Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, International Standards of Supreme Audit Institutions, EU *acquis communautaire*.

Необхідність модернізації системи державного фінансового контролю, крім внутрішніх чинників, пов'язаних з необхідністю формування більш гнучкої, прозорої та відкритої для зовнішнього громадського контролю системи публічних фінансів, визначається також зобов'язаннями, які Україна взяла на себе в процесі інтеграції до ЄС. На шляху євроінтеграції наша країна має вирішити низку складних питань: по-перше, створення сучасної системи органів державного аудиту та відповідно вдосконалення чинної нормативно-правової бази їх діяльності; по-друге, гармонізація актів національного законодавства, документів політико-правового характеру та практики їх застосування, спільних прав і зобов'язань до стандартів (*acquis communautaire*), обов'язкових до виконання в державах – членах ЄС; по-третє, імплементація Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) у практику роботи вітчизняних органів державного фінансового контролю, нарешті, по-четверте, узгодження фахової термінології, що використовується у національних нормативних актах з державного фінансового контролю, з вимогами директивних документів Міжнародної (INTOSAI) та Європейської (EUROSAI) організацій вищих органів державного аудиту.

Сьогодні всі названі напрями модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю (або за стандартами INTOSAI – державного або публічного аудиту) забезпечені відповідними нормативно-правовими актами, проте темпи та обсяг фактичного впровадження останніх не можна визнати задовільними.

Впродовж минулого десятиліття різним аспектам інтеграції світового досвіду в діяльність вітчизняних органів державного фінансового контролю присвятили

свої дослідження українські вчені та практичні фахівці І. Ангеліна, Д. Баранова, М. Бариніна-Закірова, М. Гупаловська, Г. Дмитренко, Ж. Жирна, Б. Засадний, О. Кондаков, В. Король, Т. Косова, А. Любенко, М. Ославський, Р. Рудницька, М. Тимохін, Б. Хілл, О. Чемерис, О. Шевчук, І. Ярмак та ін. Проте актуальною залишається спроба комплексного дослідження результатів імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту, сформульованих у Лімській декларації керівних принципів аудиту 1977 р. та аналогічних документах, у світлі імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом – з іншого.

Мета дослідження полягає у спробі узагальнення та наочного відображення новітніх результатів імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів державного аудиту у правове поле та практику роботи вітчизняних органів державного управління та визначення найбільш перспективних напрямів вдосконалення означеної сфери публічної влади в Україні.

За Статутом Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), ухваленим у 1992 р. (в редакції 2007 р.), вищий національний орган аудиту (*Supreme Audit Institution*) є публічним органом держави або наддержавної організації, який призначений, створений або організований на підставі закону чи інших формальних дій держави або наддержавної організації з метою здійснення в незалежний самостійний спосіб вищих функцій публічного аудиту з боку держави або наддержавного організації з або без юрисдикційної компетенції [11, с. 3].

Лімська декларація керівних принципів аудиту (*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*), ухвалена IX Конгресом INTOSAI у жовтні 1977 р., встановлює організаційно-правові засади діяльності вищих національних органів аудиту, зокрема:

1. Основні контрольні повноваження вищих органів державного аудиту (ВОА, за поширеною в літературі традицією – вищі органи фінансового контролю, ВОФК) визначаються Конституцією; деталі можуть бути встановлені законом.

2. Конкретні положення контрольних повноважень адаптуються до умов і потреби відповідних країн.

3. Усе управління державними фінансами, незалежно від того, відображені вони в загальному національному бюджеті чи ні, має бути об'єктом контролю вищих контрольних органів. Управління тими частинами державних фінансів, які виключені з національного бюджету, не повинне виводитися з-під контролю вищого контрольного органу.

4. Крім фінансового контролю, є, також інший не менш важливий вид контролю, спрямований на перевірку того, наскільки ефективно й економно витрачаються державні засоби. Такий контроль (*performance audit*) включає не тільки специфічні фінансові аспекти управління, але й усю управлінську діяльність, у тому числі організаційну та адміністративну системи.

5. Як орган зовнішнього аудиту вищий орган аудиту має перевіряти ефективність внутрішньої контрольної служби [13].

У листопаді 2007 р. Мексиканська декларація незалежності вищих органів аудиту (*Mexico Declaration on SAI Independence*), ухвалена XIX Конгресом

INTOSAI підтвердила свою прихильність принципам Лімської декларації та проголосила як обов'язкову умову, що «для здорової демократії у кожній країні є необхідним існування вищих органів державного аудиту, незалежність якого гарантується законом». Поважаючи закони, прийняті щодо них законодавчою владою, БОА є вільними від контролю або втручання з боку органів законодавчої та виконавчої влади у визначених законом сферах [6].

За ініціативи INTOSAI Генеральна Асамблея ООН, наголосивши на важливості Лімської (1977 р.) та Мексиканської (2007 р.) декларацій, рекомендувала державам-членам та відповідним інституціям Об'єднаних Націй нарощувати співробітництво з метою просування належного управління (*good governance*) – ефективного, підзвітного, результативного та прозорого – шляхом посилення ролі БОА [8].

У новітній Резолюції щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту від 19.12.2014 р. Генеральна асамблея ООН, визначивши, що БОА можуть об'єктивно й результативно виконувати свої функції лише в тому випадку, якщо вони незалежні від структур, що перевіряються ними, і захищені від зовнішнього впливу, рекомендувала державам-членам приділяти необхідну увагу незалежності та нарощуванню організаційної спроможності вищих органів аудиту, діючи з урахуванням специфіки своїх національних інституціональних структур, а також удосконалюванню систем обліку в державному секторі відповідно до національних планів розвитку на перспективу після 2015 р. [12].

Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншого, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р., визначає напрями співробітництва в галузі управління державними фінансами, спрямованого на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем *внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту*, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності (ст. 346). Зокрема, передбачається:

– у сфері *зовнішнього аудиту* – імплементація стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін найкращими практиками ЄС у сфері зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів Сторін;

– у сфері *державного внутрішнього фінансового контролю* – подальший розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів, Міжнародна федерація бухгалтерів, INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах (ст. 347) [10].

Новітні результати імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту в правове поле та практику роботи вітчизняних органів державного управління представлено в таблиці.

Імплементация Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту (ВОА) в Україні (ISSAI 1-2)

№ з/п	Міжнародний стандарт (ISSAI 1-2)	Відповідність нормативно-законодавчих актів України вимогам ISSAI
1	2	3
1	Конституційно закріплений статус вищого органу фінансового державного контролю (ВОА)	Статус Рахункової палати як вищого органу фінансового державного контролю в Конституції України не закріплений [4, ст. 98] Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є державним колегіальним органом [3, ст. 1.1, 1.2]
2	ВОА є органом зовнішнього контролю щодо державних установ	Повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [3, ст. 4.1]
3	Проведення попереднього та наступного контролю вищим органом державного фінансового контролю	Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата [4, ст. 98] Функцію здійснення попереднього контролю для органів державного фінансового контролю у чинному законодавстві не передбачено
4	Право законодавчої ініціативи для ВОА (залежно від особливостей конституційного устрою певної країни)	Право законодавчої ініціативи для Рахункової палати у чинному законодавстві не передбачено (див. п. 14)
5	ВОА як орган зовнішнього контролю має перевіряти ефективність діяльності служб внутрішнього контролю (аудиту)	Аудит ефективності, який здійснює Рахункова палата передбачає право перевірки стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів [3, ст. 4.4, 7.1] Рахункова палата може надавати методичну, методологічну та консультативну допомогу органу державного фінансового контролю [3, ст. 40.2]. Засади координації діяльності органу державного фінансового контролю (Державної фінансової інспекції) з Рахунковою палатою у відповідному законі не визначено [2]
6	Створення організаційно незалежних служб внутрішнього контролю в окремих державних установах і організаціях	У центральному органі виконавчої влади для проведення внутрішнього аудиту утворюється як самостійний підрозділ – структурний підрозділ внутрішнього аудиту [7] Контроль за станом внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади шляхом оцінки якості внутрішнього аудиту покладено на Державну фінансову інспекцію України та її територіальні органи [7]

1	2	3
7	<p>Усе управління державними фінансами незалежно від того, відображені вони в загальному державному бюджеті чи ні, повинні бути об'єктом перевірок з боку ВОА</p> <p>Управління тими сферами державних фінансів, які виключені з державного бюджету, не повинні виводитися з-під перевірки з боку ВОА</p>	<p>Контрольні повноваження Рахункової палати в обсязі, що відповідає вимогам ISSAI 1, визначено у ст. 7 Закону про Рахункову палату [3].</p> <p>Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування [3, ст. 7.1]</p>
8	<p>За загальним правилом державні органи та державні організації, створені за кордоном, повинні перевірятися вищим органом фінансового аудита</p>	<p>Об'єктами контролю Рахункової палати є закордонні дипломатичні установи України [3, ст. 7.2]</p> <p>Право Рахункової палати на здійснення перевірки інших закордонних державних організацій чинним законодавством не визначено</p>
9	<p>ВОА має бути вповноваженим перевіряти сплату податків якомога у більшому обсязі з точки зору її законності та правильності</p>	<p>Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень [3, ст. 7.1]</p>
10	<p>ВОА здійснює:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– аудит законності (відповідності)</li> <li>– фінансовий аудит</li> <li>– аудит ефективності</li> </ul>	<p>Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [3, ст. 4.2]</p> <p>Право проведення аудиту законності (відповідності) у законодавстві прямо не визначено, хоча є опосередковані посилання на право Рахункової палати щодо зупинення дії акта Кабінету Міністрів України з питань фінансів і бюджету на підставі невідповідності його Конституції України та законам України тощо [3, ст. 38.3; 39.2]</p>
11	<p>Незалежність ВОА має гарантуватися конституцією та відповідним національним законодавством</p>	<p>За Конституцією України організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом [4, ст. 98]</p> <p>За відповідним законом Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність [3, ст. 3.2]</p>

1	2	3
12	Конституція встановлює обов'язковість щорічного звітування ВОА перед парламентом, право направляти звіти з особливо важливих справ до парламенту поза встановлених щорічних термінів	Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність [3, ст. 30.1] Рахункова палата має право надавати до Верховної ради України доповіді та інформації щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [3, ст. 37]
13	<i>Організаційна незалежність</i> ВОА: – незалежність членів ВОА (відсутність підпорядкованості, тривалий термін повноважень, виключення можливості довільного звільнення з посади, перш за все за ініціативою підконтрольним установ), – підпорядкування контролерів керівникам ВОА, щонайменше, у загальних питаннях, – право ВОА самостійно визначати власну внутрішню організаційну структуру, – відсутність якого-небудь впливу ззовні	Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання [3, ст. 3] Голова та члени Рахункової палати на конкурсних засадах призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Строк повноважень членів Рахункової палати становить 6 років [3, ст. 20] Структура, штатний розпис апарату Рахункової палати затверджуються Рахунковою палатою в межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати [3, ст. 27]
14	<i>Функціональна незалежність</i> : – закріплення аудиторських компетенцій ВОА у конституції країни, – свобода ВОА у плануванні перевірок та виборі тем перевірок, – вільне складання висновків за підсумками перевірок, – право вносити законодавчі пропозиції щодо вдосконалення відповідного законодавства (перш за все податкового)	Рахункова палата здійснює свою діяльність згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні Рахункової палати. Рахункова палата з власної ініціативи може здійснювати позапланові заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [3, ст. 20] Рахункова палата здійснює аналізе ефективність використання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету [3, ст. 7.1] Рахункова палата може звернутися до Президента України та Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо зупинення дії акта Кабінету Міністрів України з питань фінансів і бюджету на підставі невідповідності його Конституції України та законам України, скасування рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України [3, ст. 38.3; 39.2]

Продовження табл.

1	2	3
15	<p><i>Фінансова незалежність:</i>                      – одержання необхідних фінансових коштів від органу, відповідального за ухвалення державного бюджету (як правило Парламенту країни),                      – вільне розпорядження коштами, передбаченими в затвердженому бюджеті кожного звітного періоду</p>	<p>Рахункова палата визначає потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності та подає у встановленому Бюджетним кодексом України порядку бюджетний запит до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики [3, ст. 5.2]                      Після набрання чинності законом про Державний бюджет України Рахункова палата самостійно затверджує свій кошторис [3, ст. 5.3]</p>
16	<p><i>Інформаційна незалежність:</i>                      ВOA повинні мати відповідні повноваження для одержання своєчасного, безперешкодного, безпосереднього й вільного доступу до всіх необхідних документів та інформації для відповідного виконання своїх статутних обов'язків</p>	<p>Під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, мають право одержувати всю необхідну інформацію [3, ст. 32]</p>
17	<p>Здійснення наступного аудиту комерційних організацій з державною участю з точки зору економічності, ефективності та результативності господарських угод.                      Перевірка використання державних субсидій</p>	<p>Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету; виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету [3, ст. 7.1]</p>
18	<p>ВOA повинні мати власну незалежну систему контролю виконання рекомендацій, вироблених за результатами перевірок</p>	<p>Рахункова палата направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати [3, ст. 7]                      Рахункова палата перевіряє діяльність своїх структурних підрозділів шляхом проведення внутрішнього аудиту [3, ст. 42.1]                      Утворення власної незалежної системи контролю виконання рекомендацій, вироблених за результатами перевірок, для Рахункової палати законодавством не передбачено</p>

1	2	3
19	Використання Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту (ISSAI)	Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), Європейської організації вищих органів аудиту (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів аудиту (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України [3, ст. 3.7] Стандарти внутрішнього аудиту затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. (в редакції від 23.01.2015 р.) [9] Затверджені Міністерством фінансів України національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізовані з міжнародними стандартами, набирають чинність частково з 1 січня 2015 р., частково з 01.01.2016 р.
20	Вдосконалення уніфікованої термінології фінансового державного контролю на базі порівняльного правознавства	Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. поміж іншого визначене завдання забезпечити розробку глосарію термінів <i>acquis communautaire</i> для адекватності їхнього розуміння та уніфікованого застосування у процесі адаптації [1] У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 р. від 24.05.2005 р. аналізується понятійна база внутрішнього державного контролю з точки зору відповідності вимогам ЄС до управління державними фінансами, що містяться в <i>acquis communautaire</i> , а також базових документах INTOSAI [5]

В останні роки (2011–2015 рр.) в цілому сформовано сучасну нормативно-правову базу, необхідну для успішної імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту, передусім:

- Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» в новій редакції від 16.10.2012 р. (щодо повноважень органу державного фінансового контролю);
- Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 19.09.2013 р. (щодо розширення конституційних повноважень Рахункової палати);
- Закон України «Про Рахункову палату України» від 02.07.2015 р. (нова редакція);



– Положення про Державну фінансову інспекцію України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України 06.08.2014 р. № 310 (на заміну аналогічного Положення, затвердженого Президентом України 23.04.2011 р.);

– Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України 25.06.2014 р. № 214;

– Стандарти внутрішнього аудиту, затвержені Наказом Міністерства фінансів України 04.10.2011 р. № 1247.

У той же час деякі директиви INTOSAI до теперішнього часу не знайшли відображення у чинному законодавстві України. Серед проблем, що чекають на вирішення, виокремимо такі:

– статус Рахункової палати як вищого органу фінансового державного контролю в Конституції України не закріплено;

– функцію здійснення попереднього контролю для органів державного фінансового контролю у чинному законодавстві не передбачено;

– право законодавчої ініціативи для Рахункової палати у чинному законодавстві не передбачено;

– засади координації діяльності органу державного фінансового контролю (Державної фінансової інспекції) з Рахунковою палатою у профільному законодавстві не визначені;

– право Рахункової палати на здійснення перевірки інших закордонних державних організацій, крім дипломатичних установ України, чинним законодавством не визначено;

– проведення аудиту законності (відповідності), як того вимагає Лімська декларація (ISSAI 1) для державного сектора, у чинному законодавстві прямо не передбачено;

– утворення власної незалежної системи контролю виконання рекомендацій, вироблених за результатами перевірок, для Рахункової палати законодавством не визначено;

– вдосконалення уніфікованої термінології фінансового державного контролю у відповідності до стандартів INTOSAI до теперішнього часу остаточно не завершено.

Отже, проведений комплексний аналіз сучасного стану імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів державного аудиту, демонструє суттєві позитивні зрушення на шляху інтеграції України до Європейського Союзу у сфері державного фінансового контролю (публічного аудиту), особливо у зв'язку з ухваленням 02.07.2015 р. нової редакції Закону України «Про Рахункову палату». З іншого боку, оскільки у профільному вітчизняному законодавстві залишаються суттєві прогалини, відповідна правоустановча діяльність органів законодавчої та виконавчої влади в Україні має продовжуватися. Але при цьому необхідно пам'ятати принципіальне застереження INTOSAI щодо імплементації у національне законодавство лише тих міжнародних норм, які відповідають внутрішнім умовам і цілям розвитку конкретної країни.

**Література:**

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629 // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ (в редакції від 07.08.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
3. Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
4. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. (в редакції від 22.02.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1444927171634703>.
5. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158 (в редакції від 17 вересня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.
6. Мексиканська декларація незалежності (ISSAI 2): прийнята ХІХ Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у листопаді 2007 р., м. Мехіко, Мексиканські Сполучені Штати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable\\_article/1013545](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/1013545).
7. Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.
8. Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 22.12.2011 р. № А/66/209 «Просування ефективності, підзвітності, результативності та прозорості державного управління шляхом посилення вищих органів фінансового контролю» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739373>.
9. Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені Наказом Міністерства фінансів України 04.10.2011 р. № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/z1219-11](http://zakon.rada.gov.ua/go/z1219-11).
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. // Офіційний вісник України від 26.09.2014 р. – № 75. – Т. 1. – Ст. 2125. – [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1433925000651301](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1433925000651301).
11. International Organization of Supreme Audit Institutions : Statutes / INTOSAI. – 2007. – 12 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.intosai.org/uploads/statutene20072.pdf>.
12. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014 № 69/228. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referer=/spanish/&Lang=E>.
13. The Lima Declaration (ISSAI 1). Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru 1977 ; INTOSAI Professional Standards Committee [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf).

*Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.*

# СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

**УДК 351.862.4:659.1**

**В. О. Шведун,**

*к.е.н., ст. наук. співробітник науково-дослідної лабораторії  
з управління у сфері цивільного захисту науково-дослідного центру  
Національного університету цивільного захисту, м. Харків*

## **СУТНІСНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ «ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»**

*Уточнено сутнісну характеристику дефініції «державна політика в сфері рекламної діяльності» на основі узагальненого дослідження державної політики, її типів, рівнів та моделей.*

**Ключові слова:** державна політика; сфера рекламної діяльності; державне управління; ринок реклами; типи державної політики; рівні державної політики; моделі державної політики.

**V. O. Shvedun,**

*PhD in Economics, Senior scientific employee of Laboratory on Management in Sphere of Civil Protection of the Research Center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ESSENTIAL RESEARCH OF THE DEFINITION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF ADVERTIZING ACTIVITY**

*The essential characteristic of definition «state policy in the sphere of advertizing activity» on the basis of generalized research of state policy, its types, levels and models is specified in article.*

**Key words:** state policy; sphere of advertizing activity; public administration; advertizing market; state policy types; state policy levels; state policy models.

Державне управління в сфері рекламної діяльності реалізується через відповідну державну політику. Державна політика у сфері рекламної діяльності визначає відповідний порядок державного управління. Проте слід зазначити, що категорія державна «політика» залишається дискусійною навіть по теперішній час. Саме це і обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

На сучасному етапі державна політика досліджується численними науковцями з різнохарактерних точок зору. Зокрема, серед таких вчених слід зазначити Б. Пітерса [6], Л. Пала [5], В. Ребкала, В. Тертичку [1], Н. Нижника [4] та ін. Проте стосовно категорії «державна політика у сфері рекламної діяльності» слід зауважити, що на

сучасному етапі не існує чітко сформульованого її визначення. Виходячи з цього, необхідно звернути увагу на суттєву актуальність обраної теми дослідження.

Виходячи з зазначеної актуальності обраної теми дослідження, метою статті є формулювання уточненої дефініції державної політики в сфері рекламної діяльності.

Для досягнення поставленої мети в роботі потрібно вирішити такі завдання:

– узагальнити сучасні наукові думки стосовно поняття “державна політика” на основі всебічного аналізу її визначення, типів, рівнів та моделей;

– обґрунтувати та сформулювати уточнену дефініцію “державна політика в сфері рекламної діяльності”.

Якщо докладно досліджувати сутнісну характеристику дефініції “державна політика”, то, по-перше, слід згадати, що Б. Пітерс вважає державну політику сукупною урядовою діяльністю, що впливає на громадське життя та реалізується безпосередньо або через агентів” [6].

Л. Пал пропонує два визначення державної політики. Перше – як набору цінностей, цілей і знарядь”, орієнтованих на вирішення таких проблем суспільства, які потребують уваги. Друге – як “напрямок дії або утримання від неї”, обрані органами держави для вирішення визначеної проблеми або сукупності проблем, що пов’язані між собою [5]. Відповідно, другу з наведених дефініцій Л. Пала було вдосконалено вітчизняними вченими В. Ребкалом і В. Тертичкою, які стверджують, що державна політика являє собою діяльність чи бездіяльність, якій притаманні відносна стабільність, організованість і цілеспрямованість щодо прямого чи опосередкованого вирішення визначеної проблеми чи їх сукупності, які чинять вплив на суспільне життя [1].

Н. Нижник пропонує визначати державну політику як сукупність цілей і завдань, які практично реалізує держава, а також засобів, що застосовуються при цьому [4].

В. Бакуменко і В. Князев у своєму словнику-довіднику “Державне управління” описують державну політику як засіб, що надає можливість державі досягнути поставленої мети у визначеній галузі за умови використання правових, економічних, адміністративних впливових методів на основі наявної ресурсної бази [2].

Н. Глазунова пропонує альтернативну дефініцію державної політики в якості форми реалізації соціальних інтересів, якій притаманне використання “інституцій публічної влади” [3].

Є. Ромат виділяє такі ключові сутнісні характеристики державної політики:

– державна політика являє собою одну з найважливіших підсистем загальної державно управлінської системи;

– державній політиці притаманна спрямованість на вирішення визначеної проблеми чи їх комплексу;

– державна політика реалізується через механізм державної влади;

– діяльності суб’єктів державної політики притаманні риси активно-позитивного аспекту, що відображається в конкретних діях чи бездіяльності [9].

В. Ребало та В. Тертичка виділяють такі типи державної політики (табл. 1) [1].

Отже, склад державної політики являє собою основу для проведення численних досліджень. Так, Б. Пітерс виділяє три рівні державної політики (табл. 2) [6].

---

Таблиця 1

## Типи державної політики

<i>Найменування</i>	<i>Сутнісна характеристика</i>
Субстантивний	Сукупність намірів і планів суб'єктів державної політики
Процедурний	Постановка завдань, які повинна вирішити державна політика та вибір суб'єктів, які мають реалізувати ці завдання
Розподільчий, перерозподільний	Здійснення розподілу та перерозподілу ресурсної бази, зокрема, державних коштів
Регулятивний	Система обмежень дій визначених суб'єктів, затвердження загальних поведінкових норм і стандартів
Саморегулятивний	Система самообмежень визначених груп, що створюється з метою просування та підтримки інтересів даних груп
Матеріальний	Наділення учасників політичного процесу матеріальними ресурсами чи їх вилучення
Символічний	Підтримка моральних цінностей в суспільстві

Таблиця 2

## Рівні державної політики

<i>Порядковий номер</i>	<i>Найменування</i>	<i>Характеристика</i>
Перший	Політичний вибір	Використання державної влади для здійснення впливу на громадське життя
Другий	Політичний продукт	Трансформація політичного вибору в дії через фінансування, кадрове управління тощо
Третій	Політичний вплив	Оцінка ефекту від політичного вибору та політичного продукту

Дещо схожий склад елементів державної політики пропонує вчений П. Браун, який вважає, що вони повинні бути такими:

- формулювання питань та визначення цінностей;
- трансформація цінностей у цілі політичного характеру;
- формування стратегій та залучення ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей;
- оцінка результатів впровадження політики з прийняттям до уваги зазначених цілей.

Є. Ромат пропонує відповідну схему моделі процесуальної державної політики, яка складається за таких етапів (табл. 3) [9].

Таблиця 3

## Характеристика процесуальної моделі державної політики

<i>Найменування етапу</i>	<i>Сутність</i>
Усвідомлення проблеми	Здійснення аналізу інтересів та потреб різнохарактерних соціальних груп
Формування політики	На основі визначеної системи цінностей, а також конкретних принципах, що трансформуються у відповідні політичні цілі
Реалізація політики	Здійснення конкретних дій політичного характеру
Оцінка політики	Аналіз результативності й ефективності, співставлення отриманих результатів з визначеними цілями, вдосконалення системи цілеполагання або механізмів досягнення цілей

Зокрема, якщо звернутися до нормативно-правових актів, то слід зазначити, що реклама згадується в Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 447-р, тобто державна політика у сфері рекламної діяльності вважається компонентом зазначеної державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг [8].

Крім того, реклама також присутня в постанові Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення виставково-ярмаркової діяльності в Україні” від 22.08.2007 р. № 1065 в контексті недобросовісної конкуренції. Тобто державна політика у сфері рекламної діяльності також є складовою державної політики у сфері виставкової діяльності [7].

Є. Ромат поширеним запропонує вважати державну політику в галузі реклами “діяльністю органів державного управління”, якій притаманні цілеспрямованість та системність, і метою якої є ефективне регулювання питань, що мають відношення до реклами, “в загальних інтересах суспільства” [9].

Проте, якщо повернутися до розгляду державного управління рекламною діяльністю з точки зору поєднання системного та суб’єктно-об’єктного підходів, то слід звернути увагу, що в даному визначенні застосовуються елементи системного підходу. Що стосується суб’єктно-об’єктного підходу, то необхідно звернути увагу на те, що присутні суб’єкти управління в особі державних органів, та об’єкт управління в особі суспільства.

Враховуючи той факт, що поняття “суспільство” може трактуватися з різних позицій, доцільно конкретизувати об’єкт управління. При цьому необхідно врахувати думку О. Марченка, який наводить різнохарактерні градації об’єктів державного регулювання ринку рекламних послуг в Україні. Так, даний автор пропонує класифікувати дані об’єкти таким чином (табл. 4).

Таблиця 4

Узагальнена класифікація об’єктів державного регулювання ринку рекламних послуг в Україні

<i>Найменування класифікаційної групи</i>	<i>Різновиди об’єктів реклами</i>
Відповідно до форми розповсюдження рекламної інформації	Соціальна Реклама товарів, робіт, послуг Порівняльна Політична Недобросовісна
Відповідно до типу товару, що рекламується	Лікарські засоби, медична техніка Алкогольні напої та вироби з тютюну, а також відповідні знаки для товарів та послуг і об’єкти права інтелектуальної власності Зброя Цінні папери і товари професійних учасників фондового ринку Об’єкти будівництва Інші види товарів (зокрема, тих, що виробляються підприємствами харчової, машинобудівної, вугільної, нафтопереробної промисловості тощо)
Відповідно до типу послуг, що рекламується	Методи профілактики, діагностики та реабілітації Послуги, пов’язані з залученням коштів населення Послуги уповноважених рейтингових агентств, саморегульованих організацій Реконструкція, ремонт, будівництво чи переобладнання

	Реклама інших послуг (зокрема, тих, що є побутовими, юридичними, консультативними тощо)
Відповідно до правової сфери діяльності регулюючих суб'єктів	Відомчі (суспільні відносини, що присутні виключно в межах сфери рекламної діяльності в Україні) Міжгалузеві (стикаються із суміжними сферами суспільного життя, тому потребують відповідного додаткового регулювання)

Виходячи з наявної широкомасштабності об'єктів державного управління у сфері рекламної діяльності, пропонується у визначенні відповідної державної політики розуміти у цьому контексті ринок реклами, на якому можуть виникати всі зазначені вище явища, та на якому функціонують всі учасники рекламних відносин. Крім того, необхідно ширше охарактеризувати державно-управлінський процес, який являє собою відносини між суб'єктами та об'єктами державного управління, що виникають в ході вироблення, розповсюдження та споживання реклами.

Відповідно пропонується сформулювати вдосконалене визначення поняття державної політики в сфері рекламної діяльності, ґрунтуючись на думках В. Бакуменка та В. Князева [2] та Є. Ромата [9]. Таким чином, державна політика у сфері рекламної діяльності являє собою цілеспрямовану та системну діяльність органів державної влади, орієнтовану на регулювання відносин, що виникають у процесі вироблення, розповсюдження та споживання реклами з урахуванням інтересів усіх учасників рекламного ринку.

Таким чином, дослідження сучасного стану наукових напрацювань стосовно дефініції “державна політика” уможливило обґрунтувати та сформулювати уточнене визначення поняття “державна політика у сфері рекламної діяльності”, яке, на відміну від існуючих, враховує інтереси всіх учасників ринку реклами. Отримане уточнене визначення державної політики в сфері рекламної діяльності дозволить в перспективі сформулювати відповідний ефективний механізм державного управління.

#### **Література:**

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / уклад. : В. А. Ребало, В. В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
2. Державне управління : словник-довідник / заг. ред. В. М. Князев, В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления : учебник для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
4. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.
5. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
6. Питерс Б. Г. Политические институты: вчера и сегодня / Б. Г. Питерс // Политическая наука: новые направления, 1999. – С. 218–234.
7. Про вдосконалення виставково-ярмаркової діяльності в Україні [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2007 р. № 1065. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1065-2007-%D0%BF>.
8. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 447-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/447-2002-%D1%80>.
9. Ромат Є. В. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю в перехідних умовах : монографія / Є. В. Ромат. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.

*Надійшла до редколегії 14.09.2015 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

---

- Александрович О. О.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Алієва П. І.* методист сектора міжнародних зв'язків та підготовки іноземних громадян Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Барановська Т. М.* магістр державного управління, здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Харківській області, м. Харків
- Бобровська О. Ю.* завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Дніпропетровськ
- Войтик О. Є.* аспірант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Гайдученко С. О.* доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, к.держ.упр., м. Харків
- Ганущин С. Н.* аспірант кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Гройсман В. Б.* Голова Верховної Ради України, аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ
- Гуменюк А. І.* заступник начальника управління – начальник відділу планування та інформаційного забезпечення управління податкового аудиту ДПІ в м. Івано-Франківську, м. Івано-Франківськ
- Дегтярьова І. О.* докторант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, к.філол. н., м. Дніпропетровськ
- Денисюк О. В.* здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Дунаєв І. В.* докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доц., м. Харків



- Котковський В. Р.* к.держ.упр., голова Адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, м. Харків
- Кравченко С. Г.* доцент кафедри містобудування та урбаністики Харківського національного університету будівництва та архітектури, к.держ.упр., м. Харків
- Лашко А. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мазій Н. Г.* доцент кафедри економіки підприємств і маркетингу Української академії друкарства, к.е.н., м. Львів
- Мамонова В. В.* професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мельниченко О. А.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Митник А. А.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мороз С. А.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Мунько А. Ю.* аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Носик О. А.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Ольшанський О. В.* начальник Фонду комунального майна Северодонецької міської ради Луганської обл., к.держ.упр., м. Северодонецьк, Луганська обл.
- Фоміцька Н. В.* професор кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Хашиєва Л. В.* докторант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Шашула О. М.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шведун В. О.* старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з управління у сфері цивільного захисту науково-дослідного центру Національного університету цивільного захисту, к.е.н., м. Харків
- Шепеленко О. Г.* здобувач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків

## CONTRIBUTORS

---

- Aleksandrovych O. O.* Seeker of Degree of Candidate of Sciences, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Alieva P. I.* methodist of the international relations department and training of foreign citizens, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv
- Baranovska T. M.* Master of Public Administration, Competitor for scientific degree of Regional Administration and Local self-government Department of KRI NAPA, First deputy chief of Main territorial department of justice in Kharkiv region, the city of Kharkiv
- Bobrovska O. Yu.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, head of the department of economy and regional policy, DRI NAPA
- Degtyarova I. O.* PhD in philology, Postdoctoral Researcher at the Department of Law and European Integration, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Denisyuk O. V.* researcher of educational-scientific-production center at National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Dunaiev I. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor and Post-doctoral Fellow of Economic policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fomitska N. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Full Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Gaiduchenko S. O.* PhD in Public Administration, Senior Lecturer, Management and Administration Department, Kharkiv National University of Municipal Economy, Kharkiv
- Ganushchyn S. N.* the postgraduate student of the Department of Management of organizations, LRIPA NAPA, Lviv
- Goncharenko M. V.* Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Groisman V. B.* Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, Postgraduate student of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv
- Gumenyuk A. I.* Deputy Head of the Department – Project Planning and Information Support Department Manager, State Taxation Inspection, Ivano-Frankivsk
- Khashiyeva L. V.* PhD in Public Administration, associate professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kotkovsky V. R.* PhD., Chairman of the Dzerzhinsky District Administration Kharkiv City Council, Kharkiv

- 
- Kravchenko S. G.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Head of Urban Planning and Architecture Department, Executive Committee of Liubotyn City Council, Kharkiv region, Associate Professor of Urbanistics Department of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Deputy of Liubotyn City Council, Kharkiv region, Liubotyn
- Lashko A. O.* post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine
- Mamonova V. V.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Department of Regional Development and Local Government, KRI NAPA, Kharkiv
- Mazyi N. G.* Enterprise Economics and Marketing Department of Ukrainian Academy of Printing, Lviv
- Melnychenko O. A.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Moroz S. A.* Seeker of Science and Research Laboratory for Management in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Munko A. Yu.* postgraduate student, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Mytnyk A. A.* Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Nosyk O. A.* head of HR Department, postgraduate student of the Department of public administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Olshanskyi O. B.* PhD in Public Administration, Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council (Lugansk Region), Severodonetsk
- Shashula O. M.* Postgraduate student of Staff management Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Shepelenko E. G.* researcher of the Department of Regional Administration and Local Government KRI NAPA, Kharkiv
- Shvedun V. O.* PhD in Economics, Senior scientific employee of Laboratory on Management in Sphere of Civil Protection of the Research Center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Voityk O. Y.* postgraduate student of the department of European Integration and Law, LRIPA NAPA, Lviv

*Наукове видання*

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць № 2 (48)**

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 25.12.2015. Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.  
Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 13,5. Обл.-вид. арк. 16,4.  
Тираж 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві 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](mailto:nauka@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні “Тім Пабліш Груп”  
61135, м. Харків, просп. Гагарина, 129, тел. (057) 755-38-01,  
e-mail: [tpgtim@gmail.com](mailto:tpgtim@gmail.com)  
[www.tpg.in.ua](http://www.tpg.in.ua)