

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1684-8489

№
1(49)

№
1(49)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ – 2016 – KHARKIV

УДК 35.085
ББК 67

Редакційна колегія:

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

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
протокол № 6/217-5 від 30 червня 2016 р.*

Відповідальний за випуск кандидат наук з державного управління, доцент *А. О. Кузнецов*

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. – № 1 (49). – 232 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.

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).

УДК 35.085
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, 2016

UDC 35.085
BBC 67

Editorial board:

Bielova L. O., Doctor of Sociology, Professor, (editor-in-chief);
Korzhenko V. V., Doctor of Philosophical Sciences, Professor (deputy editor-in-chief);
Dziundziuk V. B., Doctor of Public Administration, Professor (executive secretary);
Bakirov V. S., Doctor of Sociology, Professor;
Bytiak Yu. P., Doctor of Law Sciences, Professor;
Bilynska M. M., Doctor of Public Administration, Professor;
Bulba V. H., Doctor of Public Administration, Professor;
Vashchenko K. O., Doctor of Political Sciences, senior researcher;
Horelik O., PhD in Communication Technologies (USA);
Karamyshev D. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Kuts Yu. O., Doctor of Public Administration, Professor;
Orlov O. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Smalskys V., PhD in Social Sciences (Lithuania);
Khaliniak M., Doctor of Engineering (Poland);
Shevchak M., Doctor habil of Law Sciences (Poland)

*Recommended for publication by the Academic Council
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
the protocol number 6/217-5 from 30.06.2016.*

Responsible for publication PhD in Public Administration, Associate Professor *A. O. Kuznetsov*

Pressing problems of public administration : collection of Scientific Work. – Kharkiv :
Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2016. – № 1 (49). – 232 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.

Collection of scientific works is included in the list of scientific specialized editions of HAC of Ukraine on Public Administration (order DES of Ukraine of 12 May 2015 number 528) and specialized informative system of the Russian index of the scientific quoting of the Scientific e-library (Russian Federation) (licence contract of 14 August 2013 № 497-08/2013) (http://elibrary.ru/title_about.asp?id=38297).

UDC 35.085
BBC 67

© Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2016

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	8
<i>Белова Л. О., Карамішев Д. В.</i> Запровадження освітньо-професійної програми підготовки бакалаврів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” в Україні	8
<i>Гайдученко С. О.</i> Розвиток організаційної культури публічного управління в контексті формування політико-управлінської еліти	15
<i>Матвієнко В. В.</i> Основні напрями державного регулювання розвитку залізничного транспорту в Україні	19
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	25
<i>Коваленко М. М.</i> Особливості організації механізму державного регулювання банківського сектора із застосуванням положень тектології	25
<i>Мельниченко О. А.</i> Державне регулювання розвитку фізичної культури та спорту: аналіз проведених досліджень і виокремлення перспективних напрямів	32
<i>Бурик З. М.</i> Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні	37
<i>Мельников О. С.</i> Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель	44
<i>Нікітенко С. В.</i> Ефективність державного управління фізичною культурою та спортом в Україні	49
<i>Базенко В. А.</i> Фандрайзинг як додатковий фінансовий ресурс розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації	54
<i>Глуха В. В.</i> Актуальні проблеми та перспективи державної екологічної політики України	59
<i>Сікало М. В.</i> Теоретичні засади державного регулювання ринку зерна в Україні	63
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	68
<i>Мамонова В. В., Василега О. О.</i> Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації	68
<i>Дунаєв І. В.</i> Специфіка модернізації в регіональній економічній політиці: базові передумови і фактори впливу	74
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо земельних відносин в умовах децентралізації урбанізованих територій малих історичних міст (на прикладі міста Люботин)	83
<i>Лук'яничін В. О., Деміхов О. І.</i> Механізми публічного адміністрування в аспекті залучення інвесторів для розвитку інфраструктури житлового господарства	88
<i>Серенок А. О.</i> Моніторинг упровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування: результати дослідження 2015 року	93
<i>Марченко Л. Ю.</i> Становлення та перспективи розвитку казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів в Україні	100
<i>Возний С. О.</i> Феномен громадянської активності та його вплив на дієздатність місцевих громад	105
ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	111
<i>Ворона П. В.</i> Місцеві вибори 2010, 2015 років на Полтавщині: особливості еволюції волевиявлення	111
<i>Сурай І. Г., Гончар В. В.</i> Сутнісні ознаки сучасного парламентаризму	118
<i>Газізов М. М.</i> Адаптація досвіду лобістської діяльності країн розвиненої демократії в Україні	124
<i>Полякова О. С.</i> Стан наукових пошуків з проблеми становлення та розвитку правової освіти в Україні: публічно-управлінський аспект	131
<i>Кваша А. С.</i> Правова держава і верховенство права в Україні: семантичні особливості та критерії оцінювання	136

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ	143
<i>Бульба В. Г., Поступна О. В.</i> Підготовка магістрів публічного управління та адміністрування: питання підвищення ефективності	143
<i>Клімушин П. С., Спасібов Д. В.</i> Методології регламентації та надання електронних адміністративних послуг	148
<i>Онуфрієнко О. В.</i> Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз	153
<i>Семененко К. А.</i> Управління якістю інформації в органах державного управління	160
<i>Щербак Н. В.</i> Роль корпоративної культури у підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах реформування державного управління	166
СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	173
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Зарубіжний досвід забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки	173
<i>Верещак В. М.</i> Державне регулювання накопичувального елемента пенсійних систем: зарубіжний досвід (на прикладі Швеції та Німеччини)	178
<i>Попок Е. А.</i> Інституційне забезпечення етнополітики країн Центральної та Східної Європи (на прикладі Болгарії, Румунії та Словацької Республіки): досвід для України	184
<i>Сухенко В. В.</i> Особливості формування коаліційних урядів у постсоціалістичних країнах Центральної Європи: досвід для України	189
<i>Петрук О. В.</i> Реформування земельних відносин у Китаї та В'єтнамі: досвід для України	196
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	203
<i>Статівка Н. В., Надточій А. О.</i> Причини та наслідки зниження рівня життя населення в Україні	203
<i>Дзюндзюк Б. В.</i> Інструменти сприяння онлайн-деліберації в умовах віртуалізації суспільних відносин	211
<i>Блокопитов Д. В.</i> Сутність громадянського суспільства та його функції в сучасних умовах	216
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	224

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	8
<i>Bielova L. O., Karamyshev D. V.</i> Introduction of Educational-Professional Bachelor Programme in the Field of “Public Management and Administration” in Ukraine	8
<i>Haiduchenko S. O.</i> The Development of Organizational Culture of Public Administration in the Context of Forming Political and Administrative Elite	15
<i>Matviienko V. V.</i> Main Directions of State Regulation Development of Rail Transport in Ukraine	19
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	25
<i>Kovalenko M. M.</i> Features of Organizing Mechanism of State Regulation of the Banking Sector through Application of Tectology Provisions	25
<i>Melnychenko O. A.</i> State Regulation of Physical Culture and Sport Development: Analysis of Research and Selection of Promising Areas	32
<i>Buryk Z. M.</i> System of Methods of State Regulation of Sustainable Development in Ukraine	37
<i>Melnykov O. S.</i> Ways to Counter Corruption in Public Procurement	44
<i>Nikitenko S. V.</i> The Effectiveness of Public Administration over Physical Culture and Sports in Ukraine	49
<i>Bazenko V. A.</i> Fundraising as an Additional Financial Resource of Physical Culture and Sports Development under Decentralization	54
<i>Hlukha V. V.</i> Current Problems and Prospects of State Environmental Policy in Ukraine	59
<i>Sikalo M. V.</i> The Theoretical Basis of State Regulation of Grain Market in Ukraine	63
REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT	68
<i>Mamonova V. V., Vasyleha O. O.</i> Balancing Local Budgets under the Conditions of Financial Decentralization	68
<i>Dunaiev I. V.</i> The Specificity of Modernization in Regional Economic Policy: Basic Preconditions and Impact Factors	74
<i>Kravchenko S. H.</i> Government Policy in Land Relations under Conditions of Decentralization of Urban Areas of Small Historic Towns (on Example of Lyubotin town)	83
<i>Luk'ianykhin V. O., Demikhov O. I.</i> Mechanisms of Public Administration in Terms of Attracting Investors for the Development of Housing Infrastructure	88
<i>Serenok A. O.</i> Monitoring of Implementing of e-Governance Tools in Local Government: Survey Results of 2015	93
<i>Voznyi S. O.</i> The Phenomenon of Civic Engagement and Its Impact on the Capacity of Local Communities	100
<i>Marchenko L. Yu.</i> Formation and Prospects of Development of the Treasury System of Performing State and Local Budgets in Ukraine	105
POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION	111
<i>Vorona P. V.</i> Local elections 2010, 2015 in Poltava Region: Features of Evolution of Declaration of Will	111
<i>Surai I. H., Honchar V. V.</i> Essential Features of Modern Parliamentarism	118
<i>Hazizov M. M.</i> Adapting Lobbying Experience of Developed Democracy Countries in Ukraine	124
<i>Poliakova O. S.</i> State of Scientific Research on the Issue of Formation and Development of Legal Education in Ukraine: Public-Administrative Aspect	131
<i>Kvasha A. S.</i> Law-Based State and the Rule of Law in Ukraine: Semantic Features and Evaluation Criteria	136

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE	143
<i>Bulba V. H., Postupna O. V.</i> Training of Masters of Public Management and Administration: Issues of Raising Efficiency	143
<i>Klimushyn P. S., Spasibov D. V.</i> Methodology of Regulation and Provision of Electronic Administrative Services	148
<i>Onufriienko O. V.</i> Models of Organizing Public Service in Converged Societies: a Comparative Analysis	153
<i>Semenenko K. A.</i> Quality Information Management in Public Administration Authorities	160
<i>Shcherbak N. V.</i> The Role of Corporate Culture in Raising the Professional Competence of Public Servants and Local Government Officials in Terms of Public Administration Reform	166
WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION	173
<i>Pomaza-Ponomarenko A. L.</i> Foreign experience of providing state social development and regional security	173
<i>Vereshchak V. M.</i> State regulation of pension accumulation element: foreign experience (on Example of Sweden and Germany)	178
<i>Popok E. A.</i> Institutional Support for Ethnic Policy in Central and Eastern Europe (on Example of Bulgaria, Romania and the Slovak Republic): Experience for Ukraine	184
<i>Sukhenko V. V.</i> Features of formation of coalition governments in post-socialist countries of central Europe: experience for Ukraine	189
<i>Petruk O. V.</i> Reforming land relations in China and Vietnam: experience for Ukraine	196
SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY	203
<i>Stativka N. V., Nadtochii A. O.</i> Causes and Effects of Lowering the Standard of Living in Ukraine	203
<i>Dziundziuk B. V.</i> Tools to Facilitate Online-Deliberation in Terms of Virtualization of Public Relations	211
<i>Belokopytov D. V.</i> The essence of civil society and its function in modern conditions....	216
CONTRIBUTORS	224

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.088.6

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЇ ПРОГРАМИ ПІДГОТОВКИ БАКАЛАВРІВ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ “ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ” В УКРАЇНІ

Бєлова Л. О.,

д.соц.н., проф.,

*директор Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
заслужений працівник освіти України;*

Карамішев Д. В.,

д.держ.упр., проф., перший заступник директора

*Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Доведено необхідність запровадження в Україні підготовки бакалаврів з публічного управління та адміністрування та обґрунтовано, що здобуття вищої освіти за відповідним напрямом повинно забезпечуватися виходячи зі ступеневого принципу підготовки та за умов розроблення, гармонійного поєднання та функціонування всіх складових цієї системи. Розкрито сутність та особливості освітньо-професійної програми підготовки бакалаврів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, публічна служба, освітньо-професійна програма підготовки бакалаврів, європейський освітній простір, програмні компетентності.

Bielova L. O.,

*Doctor of Sociology, Professor, Director of Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine,
Honored Educator of Ukraine;*

Karamyshev D. V.,

*Doctor of Public Administration, Professor, First Deputy Director of Kharkiv Regional Institute
of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv*

INTRODUCTION OF EDUCATIONAL-PROFESSIONAL BACHELOR PROGRAMME IN THE FIELD OF “PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION” IN UKRAINE

The necessity for introduction in Ukraine of a programme for training Bachelors of Public Management and Administration has been substantiated; it has been proved that higher education in the field should be provided based on the principle of degree training and on condition that all the components of the education system are well-developed, consistent, and function in a balanced way. An insight has been provided into the essence and specificity of the educational-professional programme for training Bachelors in the field of “Public Management and Administration”.

Key words: public management and administration, civil service, educational-professional Bachelor programme, European educational space, programme competencies.

Постановка проблеми. Інтеграційні процеси, що супроводжують проведення системних реформ в Україні, значною мірою пов’язані з реформуванням системи вищої освіти та передбачають визначення нових орієнтирів розвитку відповідної галузі за умов функціонування в європейському освітньому просторі [1-2]. Глобальний Проект “Гармонізація освітніх структур в Європі” [3] спрямований на поєднання політичних цілей Лісабонської стратегії й Болонської декларації (рішення про приєднання України

© Бєлова Л. О., Карамішев Д. В., 2016

до Болонського процесу ухвалено 19 травня 2005 р. на конференції міністрів освіти країн Європи, яка проходила у норвезькому місті Бергені) [4–6]. У межах цього та інших попередніх проєктів [7-8] з 2000 р. в Європі запроваджено компетентнісний підхід у галузі освіти; розроблено такі документи, як “Рамка кваліфікацій європейського простору вищої освіти” (2005) [9] та “Європейська рамка кваліфікацій щодо навчання впродовж життя” (2008) [10]; визначено головний принцип ступеневої освітньої підготовки фахівців, завдяки якому “компетентності фахівців набуваються через ступеневу освіту – і далі впродовж усього життя” [11].

В Україні нормативно затверджено “Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти” [12]. У новому переліку, на відміну від попереднього, відсутні надсистемні спеціальності, які не передбачали наявності базового рівня вищої освіти. За таких умов будь-яка галузь знань, а відповідно до цього й освітня спеціальність може бути самодостатньою лише тоді, коли вона побудована за ступеневим принципом, тобто коли розроблені та функціонують усі її складові. Найчастіше йдеться про два основні рівні вищої освіти (перший – бакалаврський, другий – магістерський), які надають фахівцю можливість реалізації на ринку праці та відповідають шостому і сьомому кваліфікаційному рівням Національної рамки кваліфікацій, яка запроваджена в Україні у 2011 р. [13].

Актуалізація цього питання стосується й спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, яка спрямована на підготовку професійних управлінців для роботи на посадах у сфері публічного управління. З огляду на це об’єктивною необхідністю є запровадження підготовки бакалаврів зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, оскільки реформування публічної служби вимагає наявності профільної управлінської освіти для переважної більшості посад державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти запровадження цілісної системи підготовки вітчизняних фахівців з публічного управління та адміністрування розглядали у своїх дослідженнях М. М. Білинська, К. О. Ващенко, Р. В. Войтович, Н. Л. Гавкалова, Л. А. Гаєвська, В. А. Гошовська, Н. Г. Діденко, С. М. Домбровська, Ю. М. Комар, С. М. Коник, А. Ф. Колодій, В. М. Князев, І. П. Лопушинський, В. І. Луговий, Т. О. Лукіна, В. Е. Лунячек, В. М. Мартиненко, Н. М. Мельтюхова, О. Ф. Мельников, О. Ю. Оболенський, В. М. Огаренко, Г. С. Одінцова, В. М. Олуйко, О. І. Пархоменко-Куцевіл, Т. І. Пахомова, С. А. Попов, А. А. Попок, Н. Г. Протасова, С. А. Романюк, В. В. Сиченко, В. М. Сороко, В. І. Токарева, С. К. Хаджирадєва та ін.

Водночас питання перегляду традиційних підходів щодо підготовки фахівців зазначеного спрямування, особливо можливостей запровадження системи ступеневої підготовки за освітньо-професійними програмами з публічного адміністрування в умовах інтеграції системи вищої освіти України в європейський академічний простір потребують значно більшої уваги. Крім того, особливої актуальності набуває саме підготовка бакалаврів за освітньо-професійною програмою “Публічне управління та адміністрування”, оскільки в Україні вона запроваджується вперше.

Завдання дослідження – довести, що сучасне розуміння необхідності підготовки фахівців з публічного адміністрування має базуватися на тому, що здобуття вищої освіти за відповідним напрямом повинно забезпечуватися виходячи зі ступеневого принципу підготовки та за умов розроблення, гармонійного поєднання й функціонування всіх складових цієї системи; розкрити сутність та особливості освітньо-професійної програми підготовки бакалаврів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”.

Виклад основного матеріалу. Сучасне законодавче визначення освітнього ступеня бакалавра в Україні ґрунтується на положенні ст. 5 Закону України “Про Вищу освіту” [14], за яким бакалавр є освітнім ступенем, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується в результаті успішного засвоєння освітньо-професійної програми, обсяг

якої становить 180–240 кредитів ЄКТС. Отже, перший рівень вищої освіти, тобто рівень бакалавра, відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій. Профіль компетентності фахівців на відповідному рівні включає в себе здатність розв'язувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає застосування певних методів управління комплексними діями або проектами, а також відповідальність за прийняття рішень у непередбачуваних умовах.

Слід зупинитися на деяких ключових аспектах та певних застереженнях, пов'язаних з підготовкою бакалаврів з публічного адміністрування, враховуючи міжнародний досвід країн, де відповідний рівень вищої освіти у сфері публічного управління вже запроваджений. В Україні бакалаврський рівень традиційно сприймався як незавершена вища освіта і наразі така думка в роботодавців є домінуючою. Це підтверджує і наявність у вітчизняному класифікаторі професій дуже обмеженого переліку посад, які можуть займати фахівці з відповідним рівнем освіти.

З огляду на це особливої уваги потребує розуміння того, що можливість адаптації відповідних програм в Україні видається вельми складною, оскільки мають місце: досить різна специфіка програм з адміністрування в окремих університетах залежно від домінування тієї або іншої моделі публічного управління, стану її відкритості та інтегрованості в суспільні процеси; невідповідність навчальних циклів, назв і змісту значної кількості навчальних дисциплін вітчизняним програмам підготовки бакалаврів за суміжними напрямками (менеджмент, економіка та підприємництво); різні потреби та вимоги з боку роботодавців; різні можливості щодо мобільності та швидкої адаптації до умов ринку праці; складність гармонізації законодавства у частині відповідності нормативним документам у сфері вищої освіти та національним професійним стандартам, зокрема “Класифікатору професій” ДК 003:2010 [15].

Головним завданням під час розроблення освітньо-професійної програми підготовки бакалавра є визначення змісту освітньо-професійної підготовки, а також місця бакалавра з публічного управління та адміністрування в структурі забезпечення кваліфікованими кадрами системи публічного управління країни і вимог до його компетентностей, інших соціально важливих і професійних якостей і властивостей.

Профіль освітньо-професійної програми підготовки бакалавра з публічного управління та адміністрування підготовлено робочою групою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у відповідності до методичних рекомендацій Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України та Національного Темпус/Еразмус+ офісу в рамках реалізації в Україні проекту “Тьюнінг” [16], спрямованого на узгодження освітніх структур й освітніх програм на основі різноманітності та автономності.

Програму презентовано на Конференції за міжнародною участю “Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України” 5 листопада 2015 р. [17] Відповідно до Методичних рекомендацій [16] профіль освітньої програми являє собою стислий документ, створений для представлення розробниками основної інформації про освітню програму в усталеній формі та має чітку універсальну структуру, яку було взято за основу для подальшої роботи.

Мета освітньо-професійної програми підготовки бакалавра полягає у забезпеченні підготовки бакалаврів на першому рівні вищої освіти, що передбачає здобуття теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю, розв'язування складних спеціалізованих і поточних завдань та вирішення практичних проблем у сфері публічного управління та адміністрування, аналіз ситуацій, роботу з документами, розробку та реалізацію пропозицій, виконання доручень, надання якісних послуг (адміністративних та ін.) на первинному та середньому рівнях управління структурними підрозділами, операційними

системами та процесами в організаціях різних організаційно-правових форм та установах публічного сектора й характеризується комплексністю та невизначеністю умов.

З погляду ідентифікації програми за вимогами європейського простору вищої освіти вона є міждисциплінарною за предметними сферами професійною програмою з узагальненим об'єктом діяльності: первинний рівень управління структурними підрозділами, операційними системами та процесами в організаціях (установах) публічного сектора, що передбачає набуття предметно-спеціальних компетентностей для забезпечення подальшого особистісного розвитку та стратегічного розвитку суспільства, громади. Наголос на особистісному розвитку підтверджує спрямування європейських освітніх програм на навчання впродовж усього життя. Наголос на міждисциплінарності програми пов'язаний із спрямуванням підготовки випускників відповідного напрямку на здійснення професійної діяльності не лише в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а й в організаціях та установах публічного сектора, які або забезпечують діяльність органів влади, або беруть участь у здійсненні державних, регіональних стратегій, проектів і програм розвитку.

Згідно з нормативно визначеними назвами галузей знань і спеціальностей [12] та використовуючи європейські підходи до визначення вагових часток у міждисциплінарній програмі, вона має змістовну складову з ваговими частками: управління та адміністрування – 40 %, соціальні та поведінкові науки – 35 %, гуманітарні науки – 15 %, право – 10 %. Програму сфокусовано на теоретичні, методичні та практичні основи управління суспільними процесами й відносинами та підходи до визначення цілеспрямованого впливу на публічну сферу з метою досягнення цілей розвитку суспільства через цивілізаційно-ціннісну спрямованість суспільних відносин і функціонування та розвитку системи публічного управління. Програма передбачає застосування предметно-спеціальних компетентностей та орієнтацію на забезпечення подальшого стратегічного розвитку суспільства, громади, колективу та особистості за умов суспільних трансформацій.

З погляду спрямованості підготовки випускників відповідного напрямку на здійснення професійної діяльності програма передбачає можливість їх роботи не лише у системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а у будь яких організаціях та установах публічного сектора, які або забезпечують діяльність органів влади, або беруть участь у реалізації державних, регіональних стратегій, проектів і програм розвитку.

Стосовно унікальності програми та очікуваної відмінності від споріднених спеціальностей у галузі знань “Управління та адміністрування” слід зазначити, що в переліку галузей знань і спеціальностей [12] до спеціальностей даної галузі знань відносять спеціальності “Публічне управління та адміністрування”, “Менеджмент” та ін., орієнтовані переважно на ринковий сектор, а саме “Маркетинг”, “Підприємництво, торгівля та біржова діяльність”. При цьому для того, щоби визначити реальні відмінності між цими спеціальностями, слід чітко уявити, що ключові програмні компетентності, загальні й особливо спеціальні (тобто фахові), які набуваються студентом за програмою “Менеджмент” і “Публічне управління та адміністрування” мають бути різними, і відповідно до компетенції щодо роботи у відповідних сферах також повинні суттєво відрізнятися.

Так, для бакалаврів з менеджменту ключові компетенції у здійсненні професійної діяльності орієнтовані на стратегію розвитку бізнесу в умовах ринкової конкуренції, а для бакалаврів з публічного адміністрування – на суспільний розвиток. При цьому слід враховувати, що бізнес спрямований на захист інформації стосовно його конкурентних переваг і за своєю сутністю є непублічним, а суспільство вимагає відкритості в процесі прийняття управлінських рішень і за визначенням робить акцент саме на транспарентності (прозорості) та публічності. Тому відмінності полягають в розумінні не лише цільових установок, а й ключових компетентностей, які має засвоювати студент у процесі навчання.

Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра з публічного адміністрування побудована на принципах переходу від процесного підходу до такого, що орієнтований на результат в організації навчання й оцінюванні набутих знань і вмінь викладачем, а також до компетентнісного підходу стосовно цілей навчання і набутих студентами компетентностей, містити як загальні традиційні блоки фундаментальних, гуманітарних і соціально-економічних дисциплін, так і спеціальні дисципліни відповідного напрямку підготовки, а також різні види практичної підготовки.

Упровадження відповідних підходів у процесі підготовки бакалаврів з публічного управління та адміністрування передбачає визначення запланованих (очікуваних) результатів навчання: нормативних (для галузі знань), на рівні програми навчання, на рівні навчальних компонентів (курсів, модулів, проектів тощо); упровадження технологій навчання та викладання, орієнтованих на заплановані результати; упровадження стандартів оцінювання, орієнтованих на вимірювання результатів навчання, а також формування певних компетенцій сучасних фахівців на відповідному рівні вищої освіти, необхідних для адаптації та реалізації на ринку праці в умовах невизначеності.

Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” розрахована на 4 роки навчання, містить 240 кредитів ECTS (60 – на рік, 30 – на семестр).

Структура даної освітньо-професійної програми містить такі цикли навчальних дисциплін: цикл загальної підготовки, складовими якого є соціально-гуманітарна, фундаментальна, природничо-наукова та загальноекономічна підготовка; цикл професійної й практичної підготовки (включаючи навчальні практики та підсумкову державну атестацію). При цьому слід звернути увагу на дотримання не лише загального обсягу кредитів – 240, а й співвідношення нормативної та вибіркової частин навчання, яке має бути таким, щоб кількість дисциплін нормативної частини не перевищувала 75 % від загальної кількості, а відповідно кількість дисциплін вибіркової частини не була менша за 25 % від загальної кількості дисциплін. У запропонованій робочою групою програмі це співвідношення дорівнює 70 та 30 %.

Значну увагу приділено варіативній частині освітньо-професійної програми. Мета розробки варіативної частини освітньо-професійної програми – підвищення придатності випускника для подальшого працевлаштування з урахуванням наявного ресурсного потенціалу та можливостей ВНЗ забезпечувати фахову підготовку за визначеними напрямками. Тому, перш ніж братися за варіативну частину навчальної програми, було зроблено оцінку як можливостей для подальшої реалізації майбутніх фахівців у відповідній сфері, так і власного наукового, методичного і кадрового (професорсько-викладацького складу) потенціалу.

Під час визначення дисциплін вибіркової частини, окрім врахування специфіки та наявних можливостей вищого навчального закладу, враховано деякі регіональні та галузеві особливості, які можуть вплинути на вибір тих або інших дисциплін, а саме: затребуваність відповідних освітніх програм з боку потенційних роботодавців та їх практична спрямованість. Крім визначених дисциплін варіативної частини, передбачено додаткові позакредитні дисципліни: ділова іноземна мова та фізичне виховання.

Особливістю освітньо-професійної програми є також поглиблене вивчення іноземної мови, наявність значно розширеної в порівнянні з іншими бакалаврськими програмами практичної складової (передбачено різні види практик і стажування обсягом 24 кредити ECTS), що співвідноситься з обсягом практик, які необхідні для акредитації освітньо-професійних програм у Європі.

Цікаво, що в окремих європейських бакалаврських програмах з публічного адміністрування, зокрема програмі, яка запроваджена в Берлінській вищій школі економіки та права, існує практика визначення спеціалізацій. Враховуючи досвід

німецьких колег, програмою передбачено дві спеціалізації: “Публічне адміністрування” і “Публічний менеджмент”, оскільки “публічний менеджмент”, як і “публічне адміністрування”, є формами здійснення (реалізації) “публічного управління”, зорієнтованими на полісуб’єктність суспільства (стейкхолдерів), і першочерговими ціннісними орієнтирами наголошують на таких поняттях, як суспільне благо, суспільний інтерес, відповідальність і професіоналізм менеджерів і публічних службовців. При цьому “публічний менеджмент” використовує цілу низку сучасних управлінських підходів і технологій, що довели свою ефективність у бізнесовому середовищі, орієнтованих, перш за все, на досягнення конкретних результатів, і не акцентує першочергову увагу на виконанні процедур (“адміністрування”), що зазвичай супроводжує діяльність публічних службовців.

До того ж, ставлення, з одного боку, до роботи ефективного менеджера, а з іншого – до роботи службовця, який виконує переважно адміністративно-розпорядчі функції, різне. Менеджер піклується, насамперед, про досягнення результату та пошук більш ефективних шляхів його досягнення, а адміністратор – про виконання доручень і розпоряджень, що не завжди гарантує досягнення результату в мінливому середовищі, де діють більш гнучкі механізми взаємодії та комунікаційні зв’язки [18].

Враховуючи вище наведене, задля забезпечення під час навчання цілісного сприйняття теоретичного матеріалу та опанування всього спектру професійних компетентностей, у тому числі лідерських якостей майбутніми фахівцями, а також зосереджуючи увагу на тому, що до об’єктів професійної діяльності бакалаврів за умов суспільних трансформацій у мінливому оточенні можна віднести не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а й більш гнучкі організації публічного сектора, що беруть участь у розробленні або забезпечують реалізацію державних і регіональних стратегій, проектів і програм розвитку (у т.ч. міжнародні неурядові організації), доцільно запропонувати відповідні спеціалізації.

Ще однією особливістю, яка набула свого змісту у запропонованій програмі на основі досвіду Берлінської вищої школи економіки та права та відмінністю від традиційної вітчизняної практики підготовки за освітньо-професійними програмами бакалаврів, є обов’язкова наявність кваліфікаційної бакалаврської роботи, яка виконується на основі оцінки об’єкта переддипломної практики, що мала місце у вітчизняній практиці на рівні спеціаліста, підготовка якого вже не передбачена у Законі України про “Вищу освіту” [14].

Певна складність у побудові програми зумовлена необхідністю узгодження її змістовних складових з магістерською програмою, оскільки ступенева освіта передбачає набуття компетентностей, які опановуються від нижчого до вищого рівня, і певні засади, що закладає бакалаврська програма, більш ширше розкриватимуться та засвоюються саме на магістерському рівні підготовки.

Висновки. Міждисциплінарна за визначенням спеціальність “Публічне управління та адміністрування” може бути самодостатньою та конкурентоспроможною на ринку освітніх послуг лише тоді, коли вона побудована за ступеневим принципом, тобто завдяки розробленню та функціонуванню всіх її складових. Тому мета запровадження підготовки фахівців освітнього рівня бакалавра з публічного управління та адміністрування не обмежується необхідністю визначення первинних посад для фахівців, які працюватимуть у публічній сфері, а обумовлена намаганням зробити спеціальність “Публічне управління та адміністрування” повноцінною з точки зору можливості отримувати повну вищу освіту за ступеневим принципом. У цілому запровадження даної програми надасть можливість побудувати в Україні цілісну систему ступеневої підготовки фахівців у галузі знань “Публічне управління і адміністрування”, яка визначена ч. 2 ст. 48 Закону України “Про державну службу” [19].

Тому вважаємо за необхідне внести зміни до Постанови [12] щодо віднесення спеціальності “Публічне управління та адміністрування” до галузі знань “Управління та адміністрування”, оскільки цілком логічним і достатньо обґрунтованим як за визначенням, так і за змістовними характеристиками, а враховуючи ступеневий принцип підготовки фахівців відповідного спрямування – надати чинній сьогодні спеціальності “Публічне управління та адміністрування” статус самостійної галузі знань, як це позначено у Законі України “Про державну службу” [19], в межах якої слід виділити окремі спеціальності, що розкриватимуть сутність публічного управління та адміністрування з урахуванням цільової спрямованості на суспільний розвиток і ціннісних професійних орієнтацій, спрямованих, на відміну від суто ринкових спеціальностей, не на отримання прибутку та підприємницької користі, а на служіння суспільству, державі, людині та громадянину.

Список використаних джерел

1. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс] // Communication From The Commission. – 03.03.2010. – С. 37. – Режим доступу : http://europa.eu/press_room/pdf/europe_2020.pdf.
2. The Lisbon Scorecard X. The road to 2020 [Електронний ресурс] / Simon Tilford and Philip Whyte. – 2010. – С. 59. – Режим доступу : http://www.cer.org.uk/pdf/rp_967.pdf.
3. Глобальний Проект “Гармонізація освітніх структур у Європі” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tuning.unideusto.org/tuning.eu>.
4. Lisbon European Council 23-24 march 2000. Presidency conclusions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
5. Спільна декларація міністрів освіти Європи. Болонья, 19.06.1999 р. // Маркетинг в Україні. – 2004. – № 3. – С. 66–67; Гуманітарні науки. – 2003. – № 2. – С. 4–6.
6. Загальноєвропейський простір вищої освіти – досягнення цілей: Комюніке Конференції міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти // Вища шк. – 2005. – № 4. – С. 20–25.
7. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. Лісабон, 11 квітня 1997 р. // Законодавчі акти України з питань освіти. Станом на 1 квітня 2004 р. – К., 2004. – С. 387–403.
8. Про ратифікацію про визнання кваліфікації з вищої освіти в європейському регіоні : Закон України від 03.12.1999 р. // Законодавчі акти України з питань освіти. – К., 2004. – С. 387.
9. Рамка кваліфікацій європейського простору вищої освіти, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.euroosvita.osp-ua.info.
10. Рекомендація Європейського Парламенту і Ради 2008/С 111/01 “Провстановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя” від 23 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_988.
11. Перспективи запровадження ступеневої підготовки фахівців за освітньо-професійною програмою “Публічне адміністрування” в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – Вип. 2 (2). – С. 144–153 – (Серія “Державне управління”).
12. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
13. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
14. Про Вищу освіту : Закон України // Голос України. – 2014. – № 148.
15. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010 [Електронний ресурс] : наказ Держспоживстандарту України № 327 від 28.07.2010 р. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
16. Розроблення освітніх програм : методичні рекомендації / В. М. Захарченко, В. І. Луговий, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова ; за ред. В. Г. Кременя. – К. : ДП “НВЦ “Пріоритети”, 2014. – 120 с.
17. Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України // НАДУ: Програма щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 5-6 листопада 2015 р.).
18. Управління. Менеджмент. Адміністрування: теоретичні основи : навч. посіб. / за ред. Д. В. Карамішева. – Х. : Точка, 2010. – 296 с.
19. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

Надійшла до редколегії 19.05.2016 р.

УДК 35.082.4

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

Гайдученко С. О.,

*к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова,
м. Харків*

У статті розглянуто взаємозв'язок між розвитком організаційної культури і формуванням політико-управлінської еліти в процесі становлення публічного управління в Україні. Визначено ключові аспекти та стратегію вирішення проблеми формування сучасної української еліти у короткостроковій перспективі як стратегічного чинника організаційної культури публічного управління і масової культури інформаційного суспільства.

Ключові слова: організаційна культура публічного управління, управлінська еліта, інституалізація, місія, стратегія, цінності.

Haiduchenko S. O.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Management and Administration
Department of Kharkiv National University of Urban Economy Named after O.M. Beketov, Kharkiv*

THE DEVELOPMENT OF ORGANIZATIONAL CULTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF FORMING POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ELITE

The relationship between development of the organizational culture and the formation of the political and administrative elite in the making of public administration in Ukraine has been considered in the paper. The key aspects and the strategy of solution of the problem of modern Ukrainian elite formation in the short term perspective as a strategic factor of public administration organizational culture and mass culture of the information society have been defined by the author.

Key words: organizational culture of public administration, administrative elite, instutalization, mission, strategy, values.

Постановка проблеми. Весь світ сьогодні є свідком неспроможності нової української національної еліти у розбудові державності незалежної України. Втім, процес становлення публічного управління поволі триває під впливом трансформаційних перетворень громадянського суспільства демократичного змісту і прогресивної європейської спільноти. Щоб цей процес був конструктивним і демократичним, необхідно формувати і розвивати організаційну культуру в публічному управлінні, що безпосередньо пов'язано із соціокультурним рівнем політико-управлінської еліти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея елітаризму стала чітко визначеною науковцями тільки наприкінці XIX – початку XX ст. завдяки працям соціологів Г. Моска, В. Парето, Р. Міхельсу, Ч. Міллсу. Окремі аспекти формування сучасної української еліти розглядалися в роботах українських науковців, як-то: В. Андрущенко, М. Головатого, І. Лопушинського, В. Олійника, А. Рачинського, М. Пірен, П. Ситника та інших, проте вони не пов'язуються із організаційно-культурною проблематикою публічного управління.

Метою статті є дослідження проблеми формування сучасної української еліти у короткостроковій перспективі як стратегічного чинника організаційної культури публічного управління і масової культури інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Владною елітою вважають невелику групу людей, які контролюють непропорційно велику кількість багатств, привілеїв і доступ до прийняття рішень, що мають глобальні наслідки. Еліти завжди поділяють загальну думку про фундаментальні норми соціальної системи, вони домовляються про

© Гайдученко С. О., 2016

“правила гри”, що забезпечують збереження цієї системи; тільки ті еліти, які поділяють консенсус за цими основними цінностями соціальної системи, можуть бути залучені до влади; еліти конкурують одна з одною за перевагу, але ця конкуренція має місце лише з вузького кола питань, розбіжності зазвичай стосуються засобів реалізації, а не загальних цінностей [6, с. 117].

Історія зафіксувала неспроможність нової української еліти бути керманічем публічного управління. Як висловилося В. Карлова, “вона (еліта) була змушена вдатися до послуг старої партійно-радянської номенклатури, яка задекларувала свою прихильність до ідеї розбудови незалежної Української держави, і, як вважалося, може використати у цій ситуації досвід державного управління, набутий за роки своєї діяльності в умовах радянської держави” [5, с. 98–106]. Цей факт І. Дзюба прокоментував як “раптовий викид у псевдоеліту, в результаті якого склалася “гримуча суміш”, в якій змішались осколки радянської партійної номенклатури, політичні кар’єристи, демагоги, сумнівного походження, скоробогатки” [4, с. 36].

Слід визнати, що сучасна українська еліта є достатньо суперечливим суспільним феноменом: скільки значного вона зробила для України на початку її становлення як незалежної держави, стільки ж і прорахунків здійснила на цьому шляху. До того ж, організаційно-культурний рівень національної еліти був, і є на часі, не таким, який здатний відповісти на виклики часу. Пояснити такий факт можна відсутністю у країни чіткої місії, стратегії і сучасної системи цінностей, яка була б зрозумілою і близькою кожній людині, незалежно від її політичних, релігійних та інших поглядів і переконань, становища в суспільстві і виступала б основою національної консолідації. Як висловився М. Головатий, “на совісті української еліти відсутність загальнодержавної національної ідеології, яка б визначила магістральні напрямки розвитку держави, головні морально-духовні цінності, на які має орієнтуватися нація у своєму поступі, принципи захисту національних інтересів та самої держави від руйнації. Якщо вести мову про найважливішу ознаку, якої бракує українській еліті, то це державницька відповідальність за свої практичні дії, низький рівень загальної і політичної культури [3, с. 42–47]. Не можна не погодитися з В. Андрущенко, що “залежно від “якості еліти” – її інтелектуального, професійного і морального рівня, від її взаємозв’язку з народом – суспільство має цивілізований чи маргінальний вигляд, рухається сходами прогресу чи скочується в прірву соціально-історичних збочень” [1, с. 358].

Сучасна еліта не має авторитету у громадянського населення України, тому не може впливати на його свідомість; відтворювати і генерувати прогресивні ідеї, цінності, традиції нації; відповідати за стратегію розвитку нашої держави і суспільства.

Досліджуючи проблему формування української “професійної, ефективно діючої, якісної еліти”, О. Крюков висловлює думку, що її розв’язання може бути досягнуто, “насамперед, запровадженням таких демократичних процедур та інститутів, що забезпечують широке соціальне представництво в управлінській еліті, її своєчасне оновлення, запобігання олігархізації та відчуженню від мас” [7, с. 3]. Саме таким інститутом нам видається організаційна культура публічного управління як ключовий чинник масової культури. Тому розглянемо можливості організаційної культури органів публічної влади у вирішенні проблеми формування сучасної політико-управлінської еліти України у короткостроковій перспективі.

Зважаючи на високу відповідальність за прийняття елітою судьбоносних рішень глобального масштабу, процеси формування і розвитку політико-управлінської еліти у недалекому минулому України знаходилися під контролем держави і правлячої партії, які витрачали на них невичерпні ресурси. Такий підхід забезпечував політико-управлінську еліту певними ціннісними орієнтирами у професійній діяльності, чітким визначенням місії та стратегії держави, відповідними зразками поведінки, морально-

етичними нормами і, в першу чергу, визначав сутність їхньої особистої керівної місії та стратегії її виконання відповідно до специфіки організації. При цьому першочергово враховувався національний та регіональний аспекти такої, свого роду організаційної культури. До цього слід додати формування потужного потенціалу армії журналістів – носіїв цієї організаційної культури. Такий аналіз минулого досвіду корисний з точки зору інституалізації організаційної культури публічного управління. Крім цього, дуже важливо, що до “моніторингу, діагностування та оцінювання” такої організаційної культури державного управління, завдяки засобам масової інформації, залучалося у якості експертів усе громадянське суспільство.

Новий цивілізаційний статус нашої держави і молоде інформаційне суспільство обумовлюють становлення публічного управління і його управлінської еліти на демократичних засадах із урахуванням світових реалій і прогресивного досвіду. Не можна не враховувати також історично обумовленої національної різноманітності, яка вміщує не один десяток культур, що, безумовно, відбивається на організаційній культурі публічного управління. Ще класик соціології Ховштеде довів безпосередню залежність характеристик організаційної культури від національного фактору, якою не можна нехтувати.

Переваги національного фактору і стратегічний зміст відповідальності домінують і в специфічних функціях та ролі, які повинна виконувати українська національна еліта на сучасному етапі. Це такі функції: вирівнювання рівнів окремих регіонів України щодо державницьких і духовних цінностей, національної свідомості, історичної пам’яті, традицій; консолідація нації в політичному, регіональному, мовному та культурному аспектах, тобто створення єдиної етнічної та політичної української нації; втілення національної ідеї, мрії, їхньої трансформації в нових історичних обставинах, моральний розвиток нації; турбота про майбутнє, надання “життєвого ліфту” молоді та прийдешньому поколінню; відповідальність за якість рішень, тягар їх вибору, тактику та стратегію реалізації в системі внутрішньої і зовнішньої життєдіяльності України щодо її державотворчих завдань та національних інтересів [2, с. 11].

Головна причина елітарної проблеми криється, очевидно, в тому, що велика армія науковців і практиків публічного управління “не виносила і ще не народила” зміст ключової місії держави України і стратегії її реалізації у довгостроковій перспективі в сучасних архіскладних умовах її державотворення і становлення. Крім цього, науковцями і практиками ще “не вистраждана” остаточно місія, стратегія та ціннісні орієнтири тільки-но народженого публічного управління. Тому є сенс у вивченні прогресивного європейського досвіду реалізації концепції “належного врядування” в публічному управлінні, зокрема, на місцевому і регіональному рівнях. Ця концепція формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим концепція належного врядування, визначаючи рамки ефективності і результативності, “характеризує процес поєднання влади та обов’язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; включає взаємовідносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства” [9, с. 208].

У досліджуваному контексті варта уваги науковців і практиків ідея експертного соціокультурного та соціально-економічного моніторингу, діагностування і оцінювання фахівцями і громадськістю якості і рівня політико-управлінської діяльності органів публічної влади різного управлінського рівня (хоча б, вибіркового). А таке експертне оцінювання політико-управлінських рішень Центральних органів виконавчої влади має висвітлюватися ще й засобами масової інформації, щоб підвищити особисту відповідальність та морально-етичний рівень кожного “можновладця” і залучити

до цього процесу громадянське суспільство. У протилежному випадку, боротьба із корупцією у нашій країні залишатиметься тільки на папері.

Такий організаційно-культурний підхід до формування української еліти, у складні глобалізаційні часи, виправданим і таким, що поступово підготує державу і громадянське суспільство до взаємовідносин і взаємодії у контексті перспективної парадигми публічного управління (суб'єкт-суб'єктних взаємовідносин і взаємодії) та провідної ролі відповідної української еліти.

А майбутню політико-управлінську еліту, безумовно, треба народжувати, виховувати і навчати. Для цього необхідно уже зараз досить плідно попрацювати науковцям і освітянам-практикам за “безлімітною” підтримки держави. Прикладом такої підтримки можна вважати відкриття у різних регіонах країни “Академії лідерства” для випускників середніх шкіл та першокурсників вищих учбових закладів.

До того ж, у сучасних умовах України, коли громадянське суспільство, публічна сфера, багато складових політичної системи (у тому числі і національна еліта – автор) ще не повною мірою сформувалися, саме публічна політика має стати єдиним виразником загальних інтересів усіх верств суспільства. Через формування публічної політики та її впровадження інституціональним середовищем (інституціями та інститутами) публічного управління має формуватися солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства та досягнення цілей публічної політики [8, с. 5].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, одним із стратегічних завдань розвитку організаційної культури публічного управління є впровадження відповідної часу публічної політики, що сприятиме формуванню української еліти як авангарду публічного управління і духовного провідника нації, генератора творчих ідей, великих національних проектів, надійного захисника від впливу глобалізаційного негативу. Для цього, необхідно плідно попрацювати не тільки науковцям і практикам публічного управління, а й усій українській громаді.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу / В. П. Андрущенко. – К. : ТОВ “АтлантЮЕмСі”, 2005. – 498 с.
2. Вовканич С. Плюралізм еліт і універсалізм елітарності / С. Вовканич // Універсум. – 1996. – Ч. 1-2. – С. 11–13.
3. Головатий М. Ф. Політична еліта сучасної України: регіональний і національний контекст / М. Ф. Головатий // Політичний менеджмент : Укр. наук. журн. – 2006. – С. 42–47.
4. Дзюба І. На еліту надійся, а сам не плошай / І. Дзюба // Національна безпека і оборона. – 2003. – № 9. – С. 34–36.
5. Карлова В. Національна еліта як суб'єкт державотворення: український досвід / В. Карлова // Вісник НАДУ: Державна служба, служба в органах місцевого самоврядування. – К., 2011. – С. 98–106.
6. Кернес Г. А. Концепція еліт у вимірах сучасних соціальних практик / Г. А. Кернес // Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук конгресу, 21–22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2013. – С. 117–118.
7. Крюков О. І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. І. Крюков ; за ред. Е. А. Афоніна ; НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
8. Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти / О. Ю. Оболенський // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 150.
9. Толкованов В. В. Концепція “доброго врядування” в публічному управлінні / В. В. Толкованов // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2014. – С. 208–209.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

Матвієнко В. В.,

аспірант Донецького державного університету управління,
м. Маріуполь

Визначено мету, завдання та основні принципи державного регулювання формування ринку залізничних транспортних послуг. Запропоновано структуру вертикально інтегрованого управління залізничним транспортом в Україні. Досліджено проблеми вітчизняної залізничної галузі та визначено стратегічні напрямки розвитку державного регулювання залізничним транспортом в умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів.

Ключові слова: механізм державного регулювання, держане управління, транспортна система, залізничний транспорт, конкурентоспроможність.

Matviienko V. V.,

Postgraduate student of Donetsk State University of Management,
Mariupol

MAIN DIRECTIONS OF STATE REGULATION DEVELOPMENT OF RAIL TRANSPORT IN UKRAINE

The goal, objectives and basic principles of government regulation of formation of rail transport services market are defined in the article. The structure of vertically integrated management of rail in Ukraine is proposed. The problems of the domestic rail industry are investigated and the strategic directions of government regulation of rail transport in the conditions of globalization and integration processes are defined.

Key words: mechanism of government regulation, public administration, transport system, railways, competitiveness.

Постановка проблеми. Транспортна система є однією з базових галузей економіки, стабільне та ефективне функціонування якої забезпечує необхідні умови обороноздатності, національної безпеки, цілісності держави, підвищення рівня життя населення, а також надходжень до Державного бюджету України. Державне регулювання транспортної галузі передбачається на всіх видах транспорту. Воно має своїм завданням організаційно забезпечити подальший розвиток та удосконалення діяльності транспортної системи України і на цій основі сприяти більш повному задоволенню матеріальних і культурних потреб суспільства. Залізничний транспорт є складовою єдиної транспортної системи України.

Зважаючи на особливу роль залізничного транспорту в економіці країни та добробуті населення, наявність значної кількості проблем у галузі, необхідним є визначення напрямів державного регулювання щодо охорони та розвитку залізничного транспорту, підвищення його експлуатаційних можливостей та конкурентоспроможності.

Аналіз останніх досліджень. Значний внесок у дослідження механізмів та методології державного регулювання розвитку вітчизняного залізничного транспорту зробили такі дослідники, як В. П. Гудкова [1], Л. А. Кучерина [3], В. В. Мороз [4], О. Г. Кубай [4], Н. О. Шустікова [5]. Проте складність та важливість державного регулювання розвитку залізничного транспорту обумовлює необхідність проведення подальших досліджень даної проблеми.

Метою статті є визначення основних напрямів державного регулювання залізничним транспортом України для вирішення існуючих проблем у залізничній галузі та підвищення конкурентоспроможності українських залізниць на ринку транспортних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективний розвиток залізничного транспорту, який складає основу транспортної системи країни, є необхідною умовою сталого функціонування всіх галузей економіки, забезпечення статусу України як великої транзитної держави, сприяння її соціального та економічного зростання, економічної безпеки та обороноздатності. Залізничний транспорт порівняно з іншими галузями є сферою з найбільшою часткою державної власності і високим рівнем адміністрування всіх транспортних відносин.

Залізничний транспорт має значну кількість суб'єктів і об'єктів. Тому діяльність суб'єктів господарювання та суб'єктів управління з питань використання відповідних об'єктів (засобів) залізничного транспорту регулюється значною кількістю нормативно-правових актів.

Основні правові, економічні та організаційні засади діяльності залізничного транспорту визначають закони України “Про транспорт”, “Про залізничний транспорт”, Статут залізниць України, Правила технічної експлуатації залізниць України, Інструкція про норми і порядок відведення земель для залізниць і використання смуги відведення, технічне завдання на виконання робіт по інвентаризації земель, оформленню права користування землею та ін. [6].

У Законі України “Про залізничний транспорт” наведено поняття залізничного транспорту як виробничо-технологічного комплексу організацій і підприємств залізничного транспорту загального користування, призначеного для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому і міжнародному сполученнях та надання інших транспортних послуг усім споживачам без обмежень за ознаками форми власності та видів діяльності тощо [2].

Дослідження механізмів державного регулювання розвитку залізничного транспорту має не тільки вагомий значення, але й свої особливості. По-перше, регулювання має оперативний характер, бо пов'язане з рухом, а тому й механізми регулювання мають постійно враховувати мінливе середовище. По-друге, прийняття регулятивних рішень здебільшого відбувається в умовах випадкових явищ і конкретних ситуацій, часто керуючись власним досвідом та інтуїцією, здатністю до розумного ризику, самостійного знаходження управліннями потрібних джерел [4].

Основною метою державного регулювання залізничної галузі є задоволення потреб інноваційного соціально-орієнтованого розвитку економіки і суспільства.

Головне завдання держави у сфері функціонування і розвитку залізничного транспорту визначається як створення умов для економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і якості життя населення через забезпечення доступу до безпечних і якісних транспортних послуг. Основні принципи державного регулювання формування ринку залізничних транспортних послуг представлено на рис. 1.

Управління в галузі залізничного транспорту має забезпечувати своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони України; захист прав громадян під час їх транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій розвитку національної транспортної системи; захист економічних інтересів України та законних інтересів підприємств і організацій транспорту і споживачів транспортних послуг; створення однакових умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту; обмеження монополізму та розвиток конкуренції; координацію роботи різних видів транспорту; ліцензування окремих видів діяльності в галузі транспорту та охорону навколишнього природного середовища від шкідливого, впливу транспорту (ст. 3 Закону України “Про транспорт”).

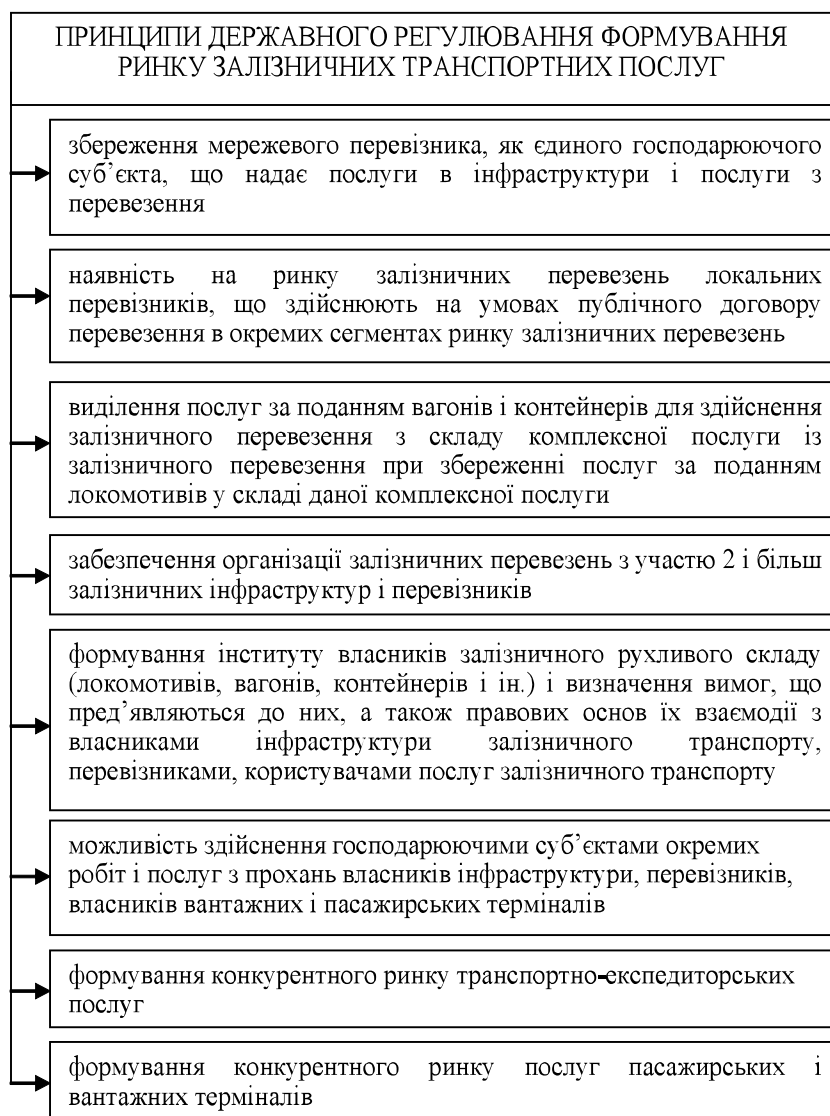


Рис. 1. Принципи державного регулювання формування ринку залізничних транспортних послуг (на основі [1])

Зазначені цілі й завдання управління реалізуються в процесі повсякденного функціонування спеціально уповноважених на це органів управління, які пов'язані з підприємствами транспорту управлінськими відносинами і наділені управлінськими функціями.

Механізм державного управління залізничною галуззю є досить складним з розгалуженою системою органів державного регулювання. Кожен з яких виконує відповідні функції. Завдання державного управління реалізуються в процесі повсякденного функціонування органів управління, зв'язаних з підприємствами транспорту управлінськими відносинами. Нижче схематично зображена діюча нині структура управління залізничним транспортом України (рис. 2.).

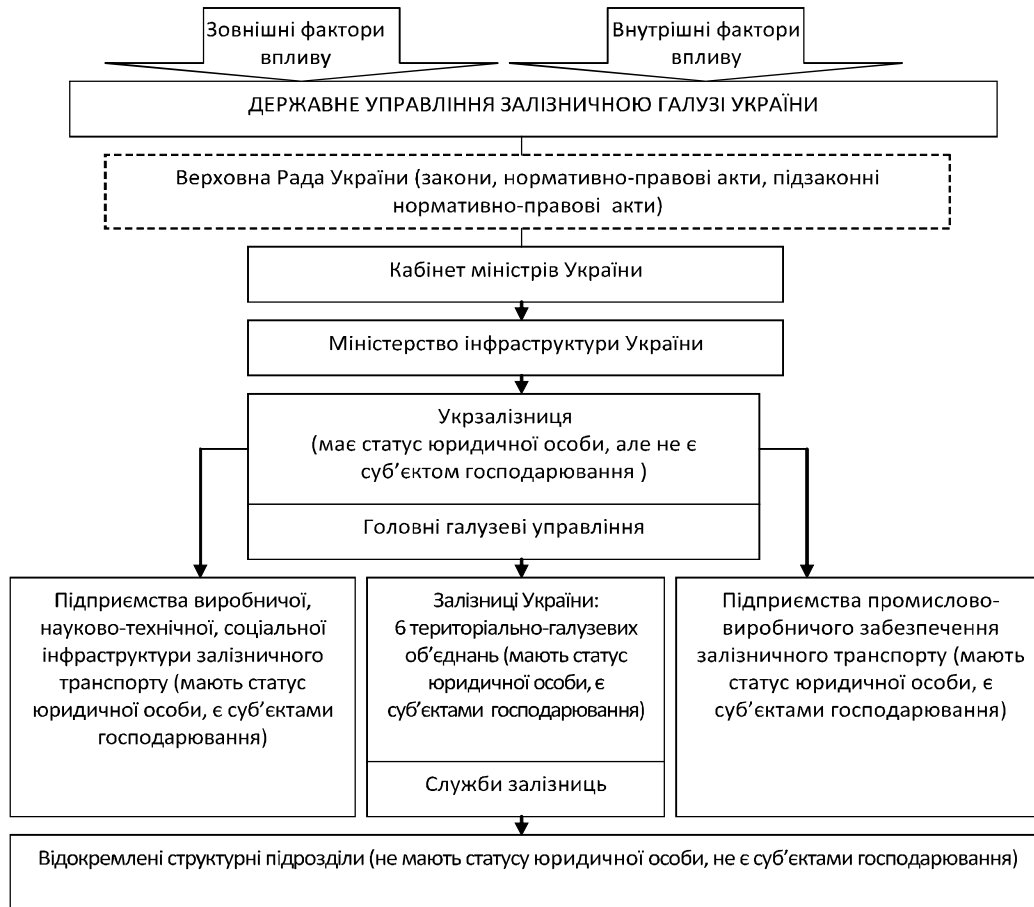


Рис. 2. Структура вертикально інтегрованого управління залізничним транспортом України

Розбудова ринкових відносин вимагає змін у державному регулюванні всіх сфер життєдіяльності країни, зокрема залізничного транспорту. Серед ключових проблем державного управління залізничною галуззю можна виділити: неурегульованість питань компенсації збитків залізниць від нерентабельних приміських перевезень при контролі їх замовників за дотриманням економічно обґрунтованих витрат; відсутність ефективного механізму реалізації вимог чинного законодавства стосовно державного фінансування придбання пасажирського рухомого складу; збільшення собівартості перевезень вантажів експортноорієнтованих галузей порівняно з автотранспортом; невідповідність якості обслуговування вантажовласників та пасажирів європейським вимогам, низька швидкість перевезень, постійне збільшення частки транспортної складової у собівартості продукції, значний ступінь державного регулювання залізничного сектору економіки тощо.

Найважливішим стратегічним напрямом державного регулювання розвитку залізничної транспортної системи є збалансований розвиток інфраструктури транспорту. Реалізація цього напрямку означає узгоджений комплексний розвиток всіх елементів транспортної інфраструктури на основі аналізу статистики і використання математичних методів прогнозування потреб секторів економіки і населення в послугах транспорту, побудови транспортно-економічного балансу, прогнозування динаміки вантажної бази, аналізу моделей розвитку транспортної системи з метою вибору оптимально збалансованих варіантів [4].

Систематизуючи проблеми залізничної галузі та ключові стратегічні напрямки розвитку в умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів, визначимо основні напрями державного регулювання залізничним транспортом України: створення ринку транспортних послуг; забезпечення технологічної та екологічної безпеки транспорту; активізація міжнародної діяльності транспортних підприємств, створення власної інформаційної бази щодо кон'юнктури світового фінансового ринку (табл. 1).

Таблиця 1
Основні напрями державного регулювання залізничним транспортом України

<i>Напря́м</i>	<i>Характеристика</i>
Створення ринку транспортних послуг	Розвиток транспортної мережі, розбудова міжнародних транспортних коридорів, впровадження швидкісного залізничного пасажирського сполучення між найбільшими містами; створення сприятливого інвестиційного клімату; створення правової бази транспортної діяльності і контроль за дотриманням законодавства; контроль і економічне регулювання ринку транспортних послуг для забезпечення їх доступності, якості, соціальних нормативів; вдосконалення тарифно-цінового регулювання та фіскальної політики; скорочення державної участі в транспортній діяльності, розподіл потенційно-конкуrentних і природно-монопольних видів діяльності, скорочення монопольного сектора
Забезпечення технологічної та екологічної безпеки транспорту	Технічна та технологічна модернізація транспорту, прискорене оновлення рухомого складу; впровадження прогресивних транспортних технологій, підвищення рівня безпеки руху
Активізація міжнародної діяльності транспортних підприємств	Гармонізація законодавства в галузі відповідно до положень міжнародних конвенцій та угод, а також наближення до транспортного законодавства ЄС; впровадження європейських технічних і екологічних стандартів до транспортних засобів; розвиток взаємодії в рамках транскордонного регіонального співробітництва (Нижній Дунай, Карпати)
Створення власної інформаційної бази щодо кон'юнктури фінансового ринку	Формування галузевих програм наукових, проектних і проектно-конструкторських розробок, впровадження в практику досягнень науки і техніки та нових технологій

Реалізація зазначених напрямків та проведення ринкових перетворень на залізничному транспорті сприятиме прискоренню темпів європейської інтеграції, налагодженню більш тісного міжнародного економічного співробітництва та підвищенню конкурентоспроможності українських залізниць на ринку транспортних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі проведеного дослідження особливостей державного регулювання залізничним транспортом України визначено мету, головні завдання та принципи державного регулювання залізничної галузі.

Враховуючи основні правові, економічні та організаційні засади механізму державного управління залізничною галуззю запропоновано структуру вертикально інтегрованого управління залізничним транспортом України.

Доведено необхідність удосконалення державного регулювання залізничним транспортом в умовах розбудови ринкових відносин. Систематизуючи проблеми залізничної галузі та ключові стратегічні напрямки розвитку в умовах розвитку глобалізаційних та інтеграційних процесів визначено основні напрями державного регулювання залізничним транспортом України:

- створення ринку транспортних послуг;
- забезпечення технологічної та екологічної безпеки транспорту;
- активізація міжнародної діяльності транспортних підприємств,
- створення власної інформаційної бази щодо кон'юнктури світового фінансового ринку.

Реалізація зазначених напрямків дозволить підвищити конкурентоспроможність українських залізниць та прискорити темпи європейської інтеграції.

Список використаних джерел

1. Гудкова В. П. Структурно-функціональний аналіз державного регулювання розвитку залізничного транспорту / В. П. Гудкова, Ю. О. Тютюн // Залізничний транспорт : зб. наук. праць ДЕТУТ. – 2015. – Вип. 33. – С. 70–77. (Серія “Економіка і управління”).
2. Закон України “Про залізничний транспорт” від 04.07.1996 р. № 273/96-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство. Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Кучерина Л. А. Державне регулювання розвитку залізничного транспорту [Електронний ресурс] / Л. А. Кучерина // Ефективна економіка. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2391>.
4. Мороз В. В. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту [Електронний ресурс] / В. В. Мороз, О. Г. Кубай // Архів наукових публікацій. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/10_DN_2012/Tecnic/4_106325.doc.htm.
5. Шустікова Н. О. Стратегія державного управління у сфері залізничного транспорту [Електронний ресурс] / Н. О. Шустікова // Економічний блок досліджень / Науковий клуб “Scientific club”. – Режим доступу : http://sophus.at.ua/publ/2013_05_30_31_kampodilsk/ekonomichnij_blok_doslidzhen/strategija_derzhavnogo_upravlinnja_u_sferi_zaliznichnogo_transportu/31-1-0-707.

Надійшла до редколегії 25.03.2016 р.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354:351.72

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРА ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ ТЕКТОЛОГІЇ

Коваленко М. М.,

*д. держ. упр., доц., професор кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків*

Розглянуто роль та місце механізму державного регулювання банківського сектора в загальній системі державного регулювання економіки України. Під час організації вказаного механізму висвітлені особливості застосування закону відносних опорів (закону найменших), правила концентрованої дії, закону функціональних додаткових співвідношень, що є важливою складовою всезагальної організаційної науки (тектології).

Ключові слова: державне регулювання економіки, механізм державного регулювання, банківський сектор, тектологія, соціально-економічний розвиток країни.

Kovalenko M. M.,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv*

FEATURES OF ORGANIZING MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE BANKING SECTOR THROUGH APPLICATION OF TECTOLOGY PROVISIONS

The paper considers the role and place of the mechanism for regulation of the banking sector in the general system of state regulation of the economy of Ukraine. In the course of organizing the said mechanism, specific features of using the law of relative resistances (law of the least), concentrated action rule, functional additional correlations law were explored that form an important component of the universal organizational science (tectology).

Key words: state regulation of economy, mechanism for state regulation, banking sector, tectology, country's socio-economic development.

Постановка проблеми. Перше десятиріччя XXI ст. можна віднести до початку періоду посилення впливу державного регулювання на економічні процеси у розвинутих країнах. В умовах як підйому, так і спаду економіки державне регулювання завжди носить основне навантаження на сприяння соціально-економічного розвитку і торкається практично всіх галузей економічної діяльності. У центрі цих процесів завжди перебував і перебуває банківський сектор як такий, що тісно пов'язаний з усіма сферами економіки. За роки ринкових перетворень банківський сектор України пережив декілька фінансових криз і велику кількість банкрутств комерційних банків, що завдало суспільству великих економічних втрат. Декілька років поспіль банківська сфера була збитковою, а важелі її впливу на реальний сектор практично не задіяні. Так, за період 2007–2015 рр. прибутковими для банківського сектора були 2007, 2008, 2012, 2013 рр. (загальна сума прибутку становила 20,26 млрд грн), а збитковими – 2009, 2010, 2011, 2014, 2015 рр. (загальна сума збитків становила 178,75 млрд грн) [7]. Таким чином фінансовий результат банківського сектора України за вказаний період був від'ємним та становив 158,49 млрд грн.

© Коваленко М. М., 2016

За умов наростаючої невизначеності і хаосу, викликаних значною мірою політикою Національного банку України (НБУ), стає просто неможливим приймати інвестиційні рішення. Економічні суб'єкти працюють в умовах грошово-кредитної непередбачуваності. Стиснення грошової маси, що проводиться НБУ нібито в антиінфляційних цілях, супроводжується нарощенням зовнішніх боргів як державою, так і вітчизняними суб'єктами господарювання. Цим нібито виправдовується доцільність проведення нової грабіжницької приватизації. Суспільство втрачає створені в результаті праці багатьох попередніх поколінь активи, у власність закордонних "господарів" перетікають природні багатства країни.

На сучасному етапі реформування економіки України та підходів державного управління у різних сферах господарської діяльності уявляється доцільним розробити нові підходи організації механізму державного регулювання банківського сектора. Дана проблема є досить актуальною для сучасного українського державотворення, що зумовлено необхідністю підвищення ролі державного регулювання банківського сектора у відбудові національної економіки. У той же час вимагає вирішення питання покращення взаємодії Національного банку та Уряду України на основі посилення державного контролю з метою спрямування єдиної державної фінансової політики на довгострокову стабілізацію гривні, інноваційно-інвестиційний розвиток вітчизняних виробників, зниження рівня безробіття, підвищення якості життя населення країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню державного регулювання банківського сектора приділено досить широку увагу в закордонній та вітчизняній науковій літературі. Зокрема, вивчення проблем державного регулювання у банківській сфері торкалися наступні закордонні вчені: В. Вдовін, Г. Гайгер, Дж. Зюхтлінг, Г. Майер, Ф. Мишкін, Г. Ширенберг та інші. Вагомий внесок у дослідження підходів державного регулювання діяльності банківських інститутів в сучасних умовах зробили українські вчені: С. Аржевітін, О. Барановський, О. Вовчак, Л. Лазебник, І. Лютий, А. Мороз, О. Хаб'юк, А. Чухно, Н. Швець та інші.

Мета статті полягає у визначенні ролі та місця механізму державного регулювання банківського сектора в загальній системі державного регулювання економіки України та розробці методологічних основ його організації із застосуванням набутих всезагальної організаційної науки (тектології). Запропонований механізм має передбачати переорієнтацію діяльності банківського сектора на досягнення цільових орієнтирів, регламентованих економічною політикою держави, що проводиться відповідною системою органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Цілями державного регулювання економіки є соціальна ефективність, економічне зростання, справедливий розподіл доходів, захист ринкової конкуренції, повна зайнятість, стабільність цін, стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки та інноваційної діяльності, збалансованість платіжного і торговельного балансу тощо. При цьому державне регулювання економіки повинно дотримуватися наступних принципів:

- системного впливу на розвиток соціально-економічних процесів з урахуванням тісних взаємозв'язків ринку капіталів, фінансів, товарів, праці на базі формування необхідних економічних регуляторів і нормативів, методичної бази;
- ефективного управління підприємствами державного сектора економіки;
- суворої відповідальності органів державної влади та центральних органів державного управління за отримані від регулювання економіки результати.

Останнім часом для науковців і практиків все більш стає очевидним, що відмінності суб'єктів регулювання і сфер охоплення не змінюють сутності економічних відносин,

які мають коригувальний характер і для яких властиві усі основні ознаки, характерні для державного управління [9, с. 47]. Розвиток будь-якої галузі економіки повинен підпорядковуватися певній програмі, яка є складовою програмно-цільової організації державного управління [4, с. 55]. Держава має регулярно розробляти загальнонаціональну інвестиційну програму та планувати механізм мобілізації інвестиційних ресурсів, визначити комплексну інноваційно-інвестиційну стратегію розвитку національної економіки [8, с. 58].

На ринок капіталу покладено виконання таких основних функцій: координаційної – координація попиту і пропозиції; алокаційної – сприяє найкращому використанню капіталу; селекційної – забезпечення дозволу торгувати лише тим продавцям та покупцям, котрі виконують певні вимоги; трансфертної – балансування умислів продавців та покупців в кількісному, ризиковому та строковому вимірах.

Банківський сектор виступає особливим об'єктом державного регулювання, котрий потребує пильної уваги щодо своєї діяльності з боку державних органів та має важливе значення для розвитку національної економіки. Недосконалість ринкового укладу економічних відносин, глобалізація економіки, великий ризик виникнення криз, вкрай низький рівень соціально-економічного розвитку країни, незадовільний рівень превентивних та протекційних дій державних органів потребують суттєвого удосконалення державного регулювання банківського сектора.

Функціонування ринку в умовах досконалої конкуренції є ідеальним станом для суспільства, на досягнення якого і повинні спрямовуватися певні зусилля державного регулювання. В економічній теорії досконалий ринок характеризується тим, що ринок є абсолютно прозорим, а ціни відомі всім учасникам; ринок є конкурентним тоді, коли усі його учасники є незалежними та мають рівний за можливостями доступ до нього; учасники ринку діють раціонально. Досконалий ринок у змозі виконувати всі функції капіталу ідеально та є найбільш оптимальною моделлю в економічній теорії. Проте на практиці кожна із відомих економік світу не є досконалою в результаті дії п'яти класичних причин ринкової недосконалості: зовнішні ефекти, ефект неподільності, асиметрична інформація, адаптаційні недоліки, ірраціональна поведінка учасників ринку [6; 10, с. 223–226; 11, с. 40–42].

Державне регулювання банківського сектора треба розглядати як комплекс заходів нейтралізації перелічених ринкових недосконалостей та як процес фінансового забезпечення функціонування та розвитку цілісної економічної системи через планування індикативних показників, контроль за їх дотриманням, фінансування стратегічно важливих для держави суб'єктів господарювання, реалізацію державних цільових програм, управління об'єктами державної власності.

Під час еволюції банківського сектора будь-якої країни з ринковою економікою можна виокремити вплив двох різновекторних тенденцій: прагнення держави забезпечити стабільність банківського сектора та закріплення з цією метою за центральним банком (чи подібним органом) функцій відповідних до державної політики; схильність учасників сектора, в особі власників фінансових посередників, до найбільшої економічної ефективності.

Державне регулювання банківського сектора є важливою складовою регулювання фінансової сфери і, на відміну від інших напрямків регулювання економіки, збільшує значною мірою відповідальність за регрес чи розвиток кожного із секторів економіки окремо та національної економіки у цілому. Насамперед, це обумовлено багатofункціональним призначенням банківського сектора, перш за все, Національного банку, який є відповідальним за формування та координацію грошово-кредитної політики, котра представляє собою

процес забезпечення стабільності національних грошей та регулювання обсягу грошової пропозиції для стабілізації економіки та стійкого функціонування банківських установ, забезпечення ефективного функціонування та розвитку грошово-кредитного ринку. Крім цього, банківський сектор може сприяти реалізації державної політики з питань захисту та розвитку стратегічних секторів вітчизняної економіки, впровадженню інноваційних проєктів.

Сама по собі категорія державного регулювання є однією з базових дефініцій в науці та практиці державного управління. Під регулюванням прийнято розуміти діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [5, с. 148]. Таким чином суб'єктом державного регулювання банківського сектора виступає людина (громадянин), яка конкретизується в органах і посадах державної влади України – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк тощо. Об'єктом державного регулювання банківського сектора виступають не фізичні чи юридичні особи, а процеси і явища, економічні відносини, які пов'язані із банківським сектором.

Кожна держава для повноцінного здійснення своїх завдань і реалізації функцій повинна створювати різноманітні організації, сукупність яких називається механізмом держави. Таким чином, механізм держави — це система всіх державних організацій (органи держави, державні підприємства, державні установи), які здійснюють її завдання і реалізують функції.

Система всіх організацій державного регулювання банківського сектора, які мають здійснювати завдання держави і реалізовувати функції у сфері управління банківським сектором, являє собою механізм державного регулювання банківського сектора. Він виступає елементом загального механізму державного регулювання економіки України, головною метою функціонування котрого є впорядкування системи соціально-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Тобто механізм державного регулювання банківського сектора являє собою підсистему загального механізму державного регулювання економіки, призначену для перетворення певного організуючого впливу органів державного регулювання банківського сектора (суб'єктів регулювання) у бажану (цільову) поведінку, результативність та ефективність діяльності об'єктів державного регулювання банківського сектора (банківські установи, ринок банківських продуктів і фінансових послуг, грошово-кредитні відносини, банківські ресурси тощо).

Самі по собі механізми державного регулювання можуть доповнюватися різноманітними недержавними, незалежними, добровільними, некомерційними організаціями, які створюються як за сприянням держави та мають допомагати державним регулятивним органам не допускати помилок, вносити свої пропозиції щодо сприяння розвитку галузі, так і за власною ініціативою самих суб'єктів господарювання. Недержавні саморегульовані організації складають важливе доповнення і до механізму державного регулювання банківського сектора. У банківському секторі такими органами є декілька саморегульованих організацій. Найвідоміша та найактивніша з них – Асоціація українських банків, яка об'єднує багато діючих в Україні комерційних банків та представляє їх системні інтереси у відносинах з Національним банком, Верховною Радою, Адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів, Державною податковою

службою України, Верховним судом України, іншими державними й недержавними установами та організаціями.

Поряд із такими загальновідомими підходами як системний та синергетичний під час організації механізму державного регулювання банківського сектора доцільним є використання певних положень тектології О. О. Богданова [1, 2] (всезагальної організаційної науки), до яких перш за все належать: закон відносних опорів (закон найменших) [1, с. 216–222], правило концентрованої дії [1, с. 227–229], закон функціональних додаткових співвідношень [2, с. 12–24].

Закон відносних опорів полягає у тому, що стійкість цілого залежить від найменших відносних опорів усіх його частин у будь-який момент. Цей закон є узагальненням широко відомого в сучасній організаційній практиці правила найслабшої ланки, коли міцність системи визначається ступенем міцності її найслабшої ланки або забезпеченням відносно рівного опору елементів, коли в системі немає ні “вузьких” місць, що загрожують її загальній стійкості, ні “широких”, тобто зайвих міцних місць, які тягнуть на себе невиправдано завищені витрати ресурсів.

Найважливішою відмінністю кращих прикладів світового досвіду організації механізму державного регулювання банківського сектора є відносно однакова міцність усіх елементів в умовах протидії руйнівним впливам як ендогенного, так і екзогенного характеру. Наприклад, рівномірний розподіл функціональності, а отже, і відповідальності між різними державними органами, що займаються банківським регулюванням, наглядом та державним контролем у таких країнах, як Китай чи Японія, організовано саме у відповідності з принципом рівності відносних опорів.

Більш того, ми виходимо з позиції, що в межах діючого механізму державного регулювання економіки, саме регулювання банківського сектора є “критичним”, “вузьким” місцем, має найвищу вразливість та значною мірою обумовлює неефективність державного регулювання як в інших секторах, так і економіки загалом.

Древнє правило “non multa, sed multum” – не багато, але ґрунтовно – є виразним формулюванням правила концентрованої дії, котре за А. Богдановим формулюється як “концентрація активності на обмеженому полі застосування”. У свою чергу, допрацьоване Е. Винограєм [3, с. 47–51] дане теоретичне положення набуло форми сукупності взаємодоповнюючих організаційних принципів, котрі у межах цього положення набувають самостійного значення:

– принцип локалізації концентрації дії, сил і ресурсів, що забезпечує підвищення організаційного ефекту дій механізму регулювання за рахунок їх концентрації у вузькому напрямі (звуження зони докладання зусиль). Цей метод забезпечує подвійний ефект: по-перше, при тих самих зусиллях звуження області їх застосування підвищує інтенсивність впливу на об’єкт; по-друге, за умов такого звуження зменшується і величина сил опору у зоні їх застосування. Метод локалізації концентрації дії лежить і в основі принципу спеціалізації (“обмеження створює майстра”). Не меншого значення даний метод відіграє в організації економіки, де роздробленість, слабка концентрація призводять до невиправданих витрат і втрат, уповільнюють вирішення завдань, пов’язаних із побудовою конкурентоздатної та самодостатньої держави на засадах створення нових знань і технологій, їх ефективного використання на користь соціально-економічного розвитку. Тому, “концентрація сил і ресурсів на виконання найважливіших загальнодержавних програм” є одним з головних напрямків удосконалення механізму державного регулювання банківського сектора;

– принцип динамічної концентрації дії вказує додатковий до попереднього методу шлях збільшення організаційного ефекту механізму регулювання під час подолання

опору: підвищення потужності впливу на об'єкт за наявності незначних (недостатніх) ресурсів може бути досягнуте за рахунок вивільнення їх енергетичного потенціалу у вузькому часовому інтервалі. На цьому методі заснована вибухова та ударна технологія, лазерна техніка. Переваги цього методу широко використовуються також у збройній боротьбі, де стрімкість завданого удару є одним з важливих чинників перемоги над противником, що має переваги (суворовські принципи швидкості й натиску), та в інших сферах. Тому рішення, котрі мають прийматися у рамках механізму державного регулювання банківського сектора, повинні стати більш оперативними, здатними правильно і швидко забезпечувати вирішення проблемних питань. Унеможливлення бюрократичних зволікань та підвищення персональної відповідальності керівників усіх рівнів управління є головними вимогами організації механізму державного регулювання банківського сектора;

– принцип фокусування концентрації дії займає особливе місце серед інших методів правила концентрованої дії. У той час, як розглянуті вище аспекти даного правила характеризують шляхи підвищення організаційного ефекту механізму за рахунок різних форм кількісної концентрації її дії (у просторі та за ресурсами, у часі), останній метод розкриває необхідну якісну основу усіх цих форм, без якої їх застосування не може бути достатньо ефективним. Такою основою є сфокусованість усіх потенційних можливостей системи на вирішенні актуальних протиріч або, іншими словами, максимально можливе підпорядкування меті всіх дій механізму. Сфокусоване зосередження дій механізму державного регулювання банківського сектора на вирішенні першочергових завдань, що стоять перед суспільством, у найкоротші терміни стає основою організації даного механізму. Його найважливішою особливістю стане те, що замість концентрації усіх своїх зусиль лише на регулюванні діяльності банків, як це відбувається зараз, з'являється можливість сконцентрувати увесь можливий потенціал банківського сектора на досягненні визначених урядом цілей та розв'язанні актуальних протиріч, котрі накопичилися на цей час в банківській системі країни. Чим вищою буде ця сфокусованість, тим значнішим буде організаційний ефект за однакових ресурсних та часових витрат. Дана обставина, є, напевно, головним узагальненням методології організації механізму державного регулювання банківського сектора. Відповідно під самим функціонуванням цього механізму треба розуміти сфокусоване зосередження дій державних органів на досягненні максимальної віддачі від банківського сектора заради соціально-економічного розвитку країни та вирішення актуальних протиріч, що пов'язані із діяльністю банків.

Закон функціональних додаткових співвідношень тісно пов'язаний із законом найменших. Там, де в межах управлінської системи ігнорується закон функціональних додаткових співвідношень, – там і знаходяться пункти зниженого опору. Високий ступінь функціональної додатковості елементів механізму державного регулювання – умова досконалості його організації. Кожний механізм стає тим досконалішим, чим суворіше і точніше здійснюється це співвідношення.

Існує безпосередній зв'язок правила концентрованої дії із законом функціональної додатковості, сутність якого полягає у тому, що сфокусоване зосередження дій механізму забезпечується завдяки функціональній додатковості її елементів. Логічно природу цієї залежності неважко зрозуміти, адже вимога функціональної додатковості полягає у досягненні таких відносин між важелями (елементами) механізму, які забезпечують максимальну узгодженість і взаємодію цих елементів у досягненні кінцевої мети механізму, тобто фокусує зосередження її дій в актуальному напрямі. Таким чином, функціональна додатковість елементів – це причинна необхідність, що лежить в основі сфокусованого зосередження дій механізму.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Комерційні банки, з огляду на переваги ринкових регуляторів, прагнуть зберегти паритет з державною владою, одержуючи при цьому максимально високі прибутки чи переливання реальних активів своїх клієнтів під свою юрисдикцію. Тоді як, для держави важливо, щоб банківський сектор, одночасно із власною ефективною економічною діяльністю, значно розширив свій системний вплив на національну економіку з метою підвищення її продуктивності, зниження рівня безробіття, зростання якості життя населення. Відповідно до закону відносних опорів, організація механізму державного регулювання банківського сектора має виходити з позиції утворення відносно однакової міцності всіх елементів в умовах протидії руйнівним впливам як ендогенного, так і екзогенного характеру. Функціонування механізму державного регулювання банківського сектора передбачає отримання підвищення організаційного ефекту за рахунок дотримання таких принципів: локалізації концентрації дії, сил і ресурсів, що забезпечує підвищення організаційного ефекту дій механізму регулювання за рахунок їх концентрації у вузькому напрямі (звуження зони докладання зусиль); підвищення потужності впливу на об'єкт при незначних (недостатніх) ресурсах може бути досягнуто за рахунок вивільнення їх енергетичного потенціалу у вузькому часовому інтервалі; максимально можливе підпорядкування меті всіх дій механізму. Механізм державного регулювання банківського сектора має забезпечити досягнення визначених цілей на основі дотримання під час свого функціонування відповідних принципів і залученні певних методів впливу та інструментів реалізації.

Список використаних джерел

1. *Богданов А. А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука) : в 2 кн. – Кн. 1 / А. А. Богданов ; редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М. : Экономика, 1989. – 304 с.
2. *Богданов А. А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука) : в 2-х кн. – Кн. 2 / А. А. Богданов ; редкол. Л. И. Абалкин (отв. ред.) и др. / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М. : Экономика, 1989. – 351 с.
3. *Винограй Э. Г.* Общая теория организации и системно-организационный подход / Э. Г. Винограй. – Томск : Изд-во Том. ун-та. 1989. – 336 с.
4. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук проф. Г. С. Одінцевої. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.*
6. Мічені Нобелем: критик ринку Джозеф Сті'рліц [Електронний ресурс] // Економічна правда. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/02/4/269722>.
7. Основні показники діяльності банків України [Електронний ресурс] // Національний банк України: Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798.
8. *Поважний О. С.* Розвиток механізму реалізації державної інвестиційної політики України / О. С. Поважний, В. П. Пшенична // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
9. *Рибак С.* Застосування інтеграційних механізмів у фінансовій політиці / С. Рибак, Л. Лазебник // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 46–54.
10. *Тарасевич Л. С.* Микроэкономика : учебник / Л. С. Тарасевич, П. И. Гребенников, А. И. Леусский. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт Издат, 2006. – 374 с.
11. *Хаб'юк О.* Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : монографія / О. Хаб'юк. – Івано-Франківськ : ОІППО; Снятин : ПрутПринт, 2008. – 260 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ: АНАЛІЗ ПРОВЕДЕНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ВИОКРЕМЛЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМІВ

Мельниченко О. А.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків*

Проаналізовано зміст авторефератів дисертацій і фахових публікацій, присвячених державному регулюванню розвитку фізичної культури та спорту. Виокремлено перспективні напрями дисертаційних досліджень за даною проблематикою.

Ключові слова: державне регулювання, розвиток, фізична культура, спорт, дисертаційні дослідження, перспективні напрями.

Melnychenko O. A.,

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

STATE REGULATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT DEVELOPMENT: ANALYSIS OF RESEARCH AND SELECTION OF PROMISING AREAS

The contents of dissertation summaries and specialized publications devoted to state regulation of physical culture and sports development have been analyzed. Perspective areas of dissertation research in the field have been outlined.

Key words: state regulation, development, physical culture, sports, dissertation research, perspective areas.

Постановка проблеми. Держава має дбати про створення сприятливих умов для задоволення все зростаючих потреб населення, що стає можливим, окрім іншого, за умови, коли ті будуть виконувати фізичні вправи, приймати участь у спортивних змаганнях, вболівати за улюблену команду/спортсмена тощо. До того ж, “головна філософія фізичної культури та спорту – виховання здорової нації” [5, с. 148] – “цілком відповідає парадигмі державної гуманітарної політики, оскільки без доброго самопочуття неможливо повною мірою реалізувати власний інтелектуальний потенціал, набуті знання та навички” [3, с. 263]. Означене й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку фізичної культури та спорту стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (С. Вавренюк, І. Гасюк), економіки (І. Міщенко), історії (С. Нікітенко), педагогіки (В. Васильюк, Д. Солопчук, О. Шамич), права (Г. Бордюгова, Л. Вострокнутов, Ю. Репкіна, М. Тіхонова, М. Ткалич, Н. Ярова), соціальних комунікацій (О. Садовник), соціології (В. Лукашук, Л. Люта), фізичного виховання та спорту (Аль Шаар Амер Алі, Юсеф Юсеф Алі, Г. Арделеан, Г. Безверхня, Т. Бондар, Ю. Довгенько, М. Дудчук, Д. Голод, Рамзі Жабер, Ю. Зайдовий, М. Кость, В. Куделко, А. Кухтій, О. Литвин, Лю Лу, П. Мартин, Зайдіє Мухамед, Ю. Мічуда, Абдельрахман Ма Найрат, М. Олійник, Г. Пуятіна, В. Ришковський, Ван Сюемань, Н. Тарасюк, Чжу Фен) тощо. Дефіцит комплексних досліджень щодо державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту компенсується публікаціями у фахових виданнях таких науковців: О. Алікова, М. Калина, Кононович, К. Кудлата, О. Кузьменко, С. Ліщук, В. Мудрік, Ю. Наконечний, В. Погребний, І. Рибчич, Н. Сітнікова, Н. Суханова, М. Трубіна, І. Шевчук тощо.

Постановка завдання. Метою статті є розробка рекомендацій з удосконалення державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати зміст авторефератів дисертацій і фахових публікацій, присвячених державному регулюванню розвитку фізичної культури та спорту; 2) виокремити перспективні напрями дисертаційних досліджень за даною проблематикою.

Виклад основного матеріалу. При виборі перспективних напрямів дисертаційних досліджень здобувачі наукових ступенів мають зважати на захищені положення наукової новизни за відповідною тематикою, а саме:

1. Впливу держави на розвиток фізичної культури та спорту присвячено як дисертаційні дослідження (С. Вавренюк, І. Гасюк), так і окремі їх розділи (М. Дудчук, Ю. Мічуда, Ю. Репкіна) чи частини (Ю. Довгенько, В. Куделко, М. Олійник, Н. Ярова).

2. Предметом дисертаційних досліджень було обрано:

– механізми державного управління фізичною культурою та спортом (С. Вавренюк, І. Гасюк); програмно-цільове управління як компонент механізму державного управління матеріально-технічною базою олімпійського та паралімпійського спорту (Ю. Довгенько); механізми прийняття рішень у системі управління спортивно-оздоровчим підприємством (І. Міщенко);

– організаційно-управлінська діяльність Комітету з питань фізичної культури і спорту Харківської районної державної адміністрації (В. Куделко); процесуальна та структурно-функціональна моделі державного управління розвитком фізичної культури та спорту (І. Гасюк); вдосконалення діяльності управлінь і комітетів з питань фізичної культури та спорту (М. Олійник);

– закономірності правового регулювання фізичної культури та здорового способу життя (Л. Вострокнутов); стратегія формування системи спорту для всіх (М. Дудчук); модель управління фізичною культурою та спортом на сільському й районному рівнях в умовах переходу України до ринкових відносин (М. Кость); правові норми адміністративного законодавства та адміністративно-правові акти, які регулюють діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері фізичної культури та спорту (Ю. Репкіна); організаційно-правове регулювання галузі спорту (Н. Ярова) тощо.

Відаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців (передусім, теоретичним розробкам і практичним рекомендаціям), слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок з урахуванням наявного наповнення елементів державного регулювання в дисертаційних дослідженнях і публікаціях (передусім у фахових виданнях) за даною проблематикою, як-от:

1. Напрями державного регулювання: реформування системи управління розвитком фізичної культури та спорту (О. Алікова, М. Калина, В. Кононович, К. Кудлата, О. Кузьменко); проведення спортивних мегаподій у країні (Е. Букін, Т. Васильців, А. Скрипник); стимулювання розвитку фізичної культури та спорту (І. Гасюк); розвиток державного сектору сфери фізичної культури та спорту; підготовка фахівців з фізичного виховання та спорту за рахунок бюджетних коштів; стимулювання попиту та пропозиції фізкультурно-спортивних послуг, підвищення їх якості; надання пільг виробникам та “первинним” і “вторинним” споживачам фізкультурно-спортивних послуг; стимулювання розвитку сегментів цього ринку; фінансування проведення наукових досліджень з проблем фізичного виховання та спорту (Ю. Мічуда); прийняття Закону України “Про фізичну культуру та спорт (нова редакція)”; розробка й впровадження Загальнодержавної цільової соціальної програми “Здорова нація”; формування сучасної системи олімпійської підготовки; будівництво та ефективна експлуатація загальнодоступних спортивних споруд; кадрове забезпечення розвитку фізичної культури та спорту (Н. Сітнікова).

2. Технології державного регулювання: стратегічне планування (І. Гасюк, М. Дудчук, І. Шевчук); соціальний моніторинг рівня залучення населення до спорту (М. Дудчук); державний контроль (Ю. Репкіна).

3. Механізми державного регулювання:

– *загальні*: адміністративний, економічний (І. Гасюк), організаційний (І. Гасюк, В. Горбачов, Г. Путятіна, Н. Сітнікова, І. Шевчук), правовий (І. Гасюк, К. Кудлата, Н. Сітнікова), фінансовий (Н. Сітнікова), організаційно-правовий (Н. Ярова);

– *специфічні*: взаємодії державних структур і громадськості (С. Вавренюк); медичного забезпечення кожної із підсистем сфери; відратування частини акцизного збору від реалізації алкогольної та тютюнової продукції й цілеспрямованого фінансування державних програм капітального бюджетування галузі за рахунок частки у сплачуваному підприємствами податку на прибуток (І. Гасюк); оперативного управління потоками клієнтів спортивно-оздоровчого комплексу; упровадження проектного менеджменту в організацію діяльності спортивно-оздоровчих підприємств; удосконалювання керування діяльністю спортивно-оздоровчого комплексу (І. Міщенко).

4. Забезпечення державного регулювання: кадрове (І. Гасюк, Д. Голод, К. Кудлата, Ю. Мічуда, Н. Сітнікова), організаційне (І. Гасюк, Ю. Мічуда), матеріально-технічне (І. Гасюк, Д. Голод, К. Кудлата, Ю. Мічуда), фінансове (І. Гасюк, Д. Голод), нормативно-правове (І. Гасюк, М. Дудчук, Ю. Мічуда), інформаційне, науково-методичне (Д. Голод, Ю. Мічуда), соціально-правове (Д. Голод), медичне, функціональне (І. Гасюк).

5. Методи державного регулювання: правові (І. Гасюк, Ю. Довгенько), організаційні, соціально-психологічні (С. Вавренюк, І. Гасюк), адміністративні, економічні (С. Вавренюк, І. Гасюк, Ю. Довгенько, Ю. Мічуда, Н. Ярова), аналітичні (С. Вавренюк), організаційно-правові, переконання та заохочення (Н. Ярова). При цьому пропонується І. Гасюком перелік методів [2, с. 27], радше за все, належить до засобів державного регулювання.

6. Засоби державного регулювання: пряме, непряме й децентралізоване державне фінансування спорту (С. Альошин, В. Хаваліц); визначення стратегічних цілей розвитку галузі, що мають бути відображені в цільових програмах, індикативних планах; формування державних замовлень та укладання контрактів на виконання робіт або надання послуг фізкультурно-спортивного характеру; підтримка державою цільових регіональних програм, замовлень або контрактів; установлення нормативних вимог до якості послуг та сертифікації технології процесу надання послуг; визначення правових та адміністративних обмежень і заборон щодо випуску або надання відповідних видів послуг, що є надзвичайно травмонебезпечними; ліцензування, квотування, патентування; державне асигнування і дотації; встановлення державних стандартів та нормативів; створення розгалуженої мережі державних закладів фізичної культури та спорту; оподаткування та систему податкових пільг; регулювання цін та рівня їх співвідношення; плату за ресурси, відсоткові ставки за кредит і кредитні пільги; митне регулювання експорту, імпорту, валютного курсу та умов обміну валют для виробників товарів, обладнання фізкультурно-спортивного призначення (І. Гасюк); Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури та спорту (М. Калина); програма ТОП, продаж прав на трансляцію, олімпійська монетна програма (Н. Сітнікова) тощо.

Важливою запорукою підвищення практичної й наукової цінності майбутніх дисертаційних досліджень є належне формулювання їхньої теми.

Передусім слід визначитись з формою регуляторного впливу держави. Нині науковців обирають різні варіанти: державна політика (І. Гасюк, О. Кузьменко, С. Моїсеєва, Ю. Наконечний, Н. Сітнікова), державне управління (С. Вавренюк, І. Гасюк, М. Калина, В. Кононович, К. Кудлата, О. Кузьменко, І. Шевчук), державне

регулювання (С. Ліщук, Ю. Наконечний, І. Рибчич, Н. Сітнікова, Н. Суханова). Прихильники формування та реалізації державної політики зосереджуються на визначенні “напрямку дій та регуляторних заходів, що здійснюються державним органом чи його представниками” [1]; державного управління (регулювання) – прямому (опосередкованому) втручанні органів державної влади в діяльність об’єкта впливу заради вирішення заздалегідь визначеної мети; державної підтримки – допомозі у реалізації переважно некомерційних проектів.

Переважній більшості юридичних і фізичних осіб, які мають пряме чи опосередковане відношення до сфери фізичної культури та спорту, непритаманні державна форма власності та безпосередня адміністративна підпорядкованість органам публічної влади, а тому слід вести мову саме про державне регулювання розвитку цієї сфери. Водночас, попри суспільну значущість гарного фізичного стану учнів навчальних закладів, успіхів вітчизняних професійних й аматорських спортсменів/команд тощо, держава неспроможна самотужки належним чином фінансувати проведення знакових спортивних заходів, а також навчання, тренування та участь у змаганнях спортсменів; саме тому актуалізується питання поживлення державної підтримки соціально значимих проектів у сфері фізичної культури та спорту.

Не менш важливим є вибір об’єкта державного регулювання. Нині науковці обирають різні варіанти: фізична культура та спорт (О. Алікова, С. Вавренюк, І. Гасюк, В. Горбачов, М. Калина, В. Куделко, К. Кудлата, О. Кузьменко, В. Кононович, С. Моїсеєва, С. Нікітенко, М. Олійник, Г. Путятіна, Ю. Репкіна, І. Рибчич, Н. Суханова, М. Трубіна, І. Шевчук), спорт вищих досягнень (Ю. Довгенько, М. Дудчук, С. Ліщук, В. Лукашук, Ю. Мічуда, С. Нікітенко, Ю. Репкіна, Н. Сітнікова, М. Ткалич), масовий спорт (І. Гасюк, М. Дудчук, І. Шевчук, Н. Ярова), фізичне виховання (О. Алікова, В. Кононович, О. Кузьменко, П. Мартин, Ю. Наконечний, І. Рибчич) на рівні навчальних закладів (С. Вавренюк, Ю. Наконечний), району (В. Куделко), регіону (К. Кудлата, Ю. Наконечний, І. Шевчук) та держави (С. Вавренюк, І. Гасюк, М. Калина, В. Кононович, О. Кузьменко, С. Ліщук, С. Моїсеєва, І. Рибчич, Н. Сітнікова, Н. Суханова); фізкультурно-спортивні (С. Вавренюк, Ю. Мічуда, С. Нікітенко), фізкультурно-оздоровчі (П. Мартин, І. Рибчич), спортивно-оздоровчі послуги (І. Міщенко); проведення знакових спортивних змагань (Е. Букін, Т. Васильців, А. Скрипник) тощо.

Об’єктом регуляторного впливу держави є “суб’єкти, результати, процеси та/або явища” [4, с. 56]. Зважаючи на специфіку досліджуваної проблематики, об’єктом державного регулювання може бути:

- розвиток фізичної культури та спорту як сфери діяльності;
- розвиток окремих складових цієї сфери національної економіки (спорту вищих досягнень, спорту для всіх; фізичного виховання);
- розвиток окремих видів спорту (літніх, зимових, олімпійських, неолімпійських, для людей без вад здоров’я, для інвалідів (дефлімпійських, паролімпійських) тощо); розвиток фізичного виховання в навчальних закладах (залежно від їх рівня, статусу тощо); фізична підготовка особового складу Збройних сил України (інших силових структур держави);
- забезпечення (інституціональне, кадрове, матеріально-технічне, медичне, науково-методичне, нормативно-правове, фармакологічне, фінансове) розвитку окремих видів спорту (зокрема, допінг-контроль, натуралізація, реабілітація спортсменів);
- фінансування будівництва об’єктів спортивної інфраструктури; ефективне використання цих об’єктів;
- успішне проведення мегаподій (олімпійських ігор, світових і європейських чемпіонатів, міжнародних змагань);

- сприяння успішному виступу вітчизняних спортсменів на змаганнях (передусім, міжнародних);
- фізкультурно-оздоровча діяльність; забезпечення здорового способу життя населення;
- реформування системи державного управління розвитком фізичної культури та спорту; взаємодія з національними та міжнародними спортивними організаціями (комітетами, федераціями...);
- розвиток суміжних до спорту галузей/сфер національної економіки (виробництво спортивного спорядження та інвентарю, транспортного й готельного господарства) тощо.

Висновки. Дисертаційні дослідження відрізняються: 1) своїм *статусом* (на здобуття наукового ступеня доктора чи кандидата наук), *науковим напрямом* (державне управління, економіка, історія, педагогіка, право, соціальні комунікації, соціологія, фізичне виховання та спорт), *предметом дослідження, підходами до вирішення конкретної проблеми* тощо; 2) прямим, дотичним та опосередкованим відношенням до проблеми державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту.

Перспективними напрямками дисертаційних досліджень є: *на здобуття наукового ступеню доктора наук з державного управління* – формування чи реалізація державної політики щодо розвитку фізичної культури та спорту у її взаємозв'язку з іншими галузями та сферами національної економіки, або ж механізми державного регулювання розвитку окремих складових цієї сфери; *кандидата наук з державного управління* – реформування системи державного управління розвитком фізичної культури та спорту; механізми державної підтримки проведення в Україні спортивних мегаподій; державне фінансування будівництва об'єктів спортивної інфраструктури; механізми (забезпечення) державного регулювання розвитку окремих видів спорту; механізми державного регулювання розвитку фізичного виховання в навчальних закладах; державне управління фізичною підготовкою особового складу Збройних сил України; механізми державного регулювання розвитку суміжних до спорту галузей/сфер національної економіки; механізми державного регулювання фізкультурно-оздоровчої діяльності; державна політика щодо забезпечення здорового способу життя населення. Пропонований перелік не є вичерпним і може бути доповнений авторськими темами, запропонованими здобувачами та їхніми науковими керівниками.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку фізичної культури та спорту в країні, у т.ч. за рахунок поліпшення регуляторного впливу держави на цю сферу.

Список використаних джерел

1. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
2. *Гасюк І. Л.* Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / І. Л. Гасюк. – К., 2013. – 42 с.
3. *Мельниченко О. А.* Залучення підлітків до занять спортом як складова державної гуманітарної політики / О. А. Мельниченко, Р. О. Сорокін // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали VII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 263–265.
4. *Мельниченко О. А.* Управління структурними зрушеннями : підручник / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.
5. *Сітнікова Н. С.* Розвиток сучасного літнього олімпійського руху в Україні та проблеми його підтримки державою / Н. С. Сітнікова // Право та державне управління. – 2011. – № 2. – С. 145–149.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 338.2

СИСТЕМА МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Бурик З. М.,

*к. держ. упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України, м. Львів*

У статті розглянуто методи державного регулювання сталим розвитком України. Досліджено структуру цих методів, що поділяються на способи, засоби та прийоми. Наведено особливості застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України. Розглянуто напрямки реалізації державної політики у сфері сталого розвитку державними інституціями.

Ключові слова: державне регулювання, сталий розвиток, методи державного регулювання, форми державного регулювання.

Buryk Z. M.,

*PhD in Public Administration, Doctoral student
of Public Administration and Local Government Department, LRI NAPA, Lviv*

SYSTEM OF METHODS OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE

In scientific articles studied and analyzed the main methods of state regulation of sustainable development of Ukraine. The structure of methods of state regulation in the field of sustainable development of Ukraine, calculated on the methods, tool sand techniques. The peculiarities of application of governance for sustainable development of Ukraine. The basic directions of state policy in the field of sustainable development of state institutions.

Key words: government regulation, sustainable development, methods of state regulation, the form of government regulation.

Постановка проблеми у тезовій формі та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державне регулювання сталим розвитком України має забезпечувати надійні внутрішні та зовнішні гарантії економічного та соціального розвитку, забезпечення національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави. Функціонування системи державного управління має бути зосереджено на створенні комплексної ефективної системи захисту економічних інтересів, соціальних прав українських громадян та екологічного збалансування економічної діяльності. Економічна політика при цьому, повинна максимально сприяти розвитку національної економіки, забезпечувати гідне місце України в міжнародному поділі праці, сприяти просуванню інтересів національних виробників на світових ринках.

Для ефективного виконання цих завдань необхідним є, з одного боку, досягнення внутрішньої стабільності, консолідації провідних політичних сил та інститутів влади, що забезпечуватиме суспільну легітимність зовнішньополітичного курсу, з іншого – формування оптимальних, збалансованих і чітко координованих механізмів здійснення економічної, соціальної та екологічної діяльності, що реалізуються шляхом застосування методів державного регулювання сталим розвитком країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у становлення “концепції сталого розвитку” зробили такі зарубіжні вчені, як Р. В. Кейтс, А. А. Лейзеровіч, Т. М. Перріс, Дж. М. Хулс та ін. Теоретичні та прикладні дослідження аспектів державного регулювання в контексті сталого розвитку проводили Л. Дідківська, В. Малиновський, І. Розпутенко, Р. Рудницька, Д. Стеченко та ін.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується певна стаття. Проблемні питання державного регулювання в контексті забезпечення сталого розвитку України, а саме дослідження методів реалізації залишаються малодослідженими і потребують більш детального та ґрунтового аналізу, оскільки вирішення цих питань має не лише теоретичний, але і прикладний характер.

© Бурик З. М., 2016

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є систематизація та ґрунтовний аналіз методів державного регулювання сталим розвитком України а також виокремлення їх істотних особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням одержаних результатів. Результативність державного втручання істотною мірою залежить від того, хто, коли та в який спосіб застосовує ті чи інші методи державного регулювання. Якщо залишити поза увагою компетентність суб'єктів державного регулювання (конкретних виконавців – працівників відповідних органів державної влади), то на перший план виходять методи і способи реалізації державної політики, оскільки саме система методів державного регулювання дозволяє органам державної влади впливати на розвиток соціально-економічних процесів шляхом створення сприятливих умов для їх розвитку з метою отримання суспільно-корисних результатів [1].

Відповідно, система методів державного регулювання в сфері сталого розвитку України є найдієвішою з огляду можливостей впливу на економічний курс України.

Під поняттям “методи державного регулювання” розуміють способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Методи державного управління визначають механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного регулювання, реалізації компетенції суб'єктів державного регулювання відповідно до їх владно-управлінських повноважень [2, с. 112].

На нашу думку, методи державного регулювання сталим розвитком України – це складові частини управлінського механізму – інструменти, які містять у собі сукупність способів, засобів та прийомів досягнення мети управління, які є відображенням цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта управління (системи державного управління у галузі сталого розвитку України) на об'єкт управління (зовнішню політику держави), застосування яких спрямоване на розвиток сталого розвитку України та дипломатичних відносин, інтегрування економіки у світове господарство, реалізації стратегічних та геополітичних інтересів держави, та забезпечення національної безпеки.

До структури методів державного регулювання у сфері сталого розвитку України входять: засоби, способи і прийоми державного управління у сфері сталого розвитку України (рисунок).

Способи державного управління у сфері сталого розвитку України – це дії, які дають можливість досягти певних результатів у зовнішній політиці.

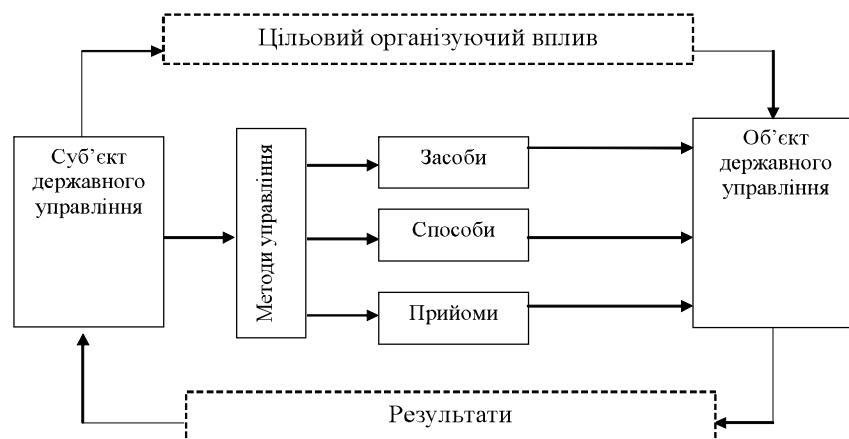


Рисунок. Структура методів державного регулювання сталим розвитком України¹

¹ власна розробка автора

Засоби державного управління у сфері сталого розвитку України – це інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив у державному управлінні закордонними справами.

Прийоми державного управління у сфері сталого розвитку України – складові елементи форм реалізації методів управління у сфері сталого розвитку України, які застосовуються у конкретній ситуації.

Виділяючи структуру методів державного управління, можна їх розподілити за класифікаційними ознаками на такі складові :

- відповідно до стилю управління – демократичні та диктаторські;
- з позицій законну – правові та неправові;
- з позицій впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – прямого впливу та непрямого впливу; підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності;
- за масштабом застосування – загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання);
- з точки зору організації управління – субординації та координації; одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований та регламентарний методи прийняття управлінських рішень;
- з позицій науковості – пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі);
- з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу;
- з позицій комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні (пропагандистські) та економічні) та спеціальні – стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування;
- за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські.

Управлінські методи за звичай поділяються на: демократичні й диктаторські; наукові та ненаукові; адміністративні й економічні; суспільні (громадські) й державні; творчі й шаблонні; загальні й спеціальні; прямого й непрямого впливу та інші.

Застосування визначеної нами системи методів у державно-управлінській діяльності у сфері сталого розвитку України здійснюється за допомогою специфічних засобів, способів та прийомів впливу. Особливості застосування методів державного управління у галузі сталого розвитку України наведемо в таблиці.

Аналізуючи застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України з позицій комплексності, виокремлено загальні та спеціальні методи.

Загальні методи застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу і здійснюють загальний вплив на зовнішньополітичну ситуацію держави. До цих методів відносимо: нормативно-правові; адміністративні (організаційно-розпорядчі); економічні та соціально-психологічні (пропагандистські) методи впливу, які також класифікуються і за функціональним призначенням.

Серед загальних методів державного управління у сфері сталого розвитку України одним з найважливіших є нормативно-правовий метод, згідно з яким держава впливає на зовнішні політичні, економічні та глобалізаційні процеси через право. Відповідно зміст права визначається зовнішніми умовами та суспільним устроєм держави. З іншого боку, право виступає зворотнім зв'язком, із урахуванням зовнішньополітичних факторів впливає на зовнішню політику, виступаючи регулятором суспільних відносин. Нормативно-правове регулювання у сфері сталого розвитку України в державі здійснюється двома формами: правотворчої та правозастосовної. Правотворча форма передбачає діяльність держави, яка спрямована на вироблення, видання, вдосконалення нормативних актів. Результатом правотворчої діяльності є законні та підзаконні акти. Правозастосовна діяльність держави складається із застосування норм права, що реалізується шляхом організації виконання законних та підзаконних актів, охорони від правопорушень.

Особливості застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України

№ з/п	За сферою застосування	Назва методу	Застосування
1	За масштабом застосування	Планування	При здійсненні планування економічної, соціальної політики України
		Організації	Організація державного управління у сфері сталого розвитку України
		Контролю	Контроль з боку держави та суспільства
		Стимулювання	Діяльність агенції стимулювання
		Психологічні	Морально-психологічний клімат
		Опитування Інтерв'ювання	Соціологічні дослідження
2	З позицій впливу суб'єкта на об'єкт	Підготовки та прийняття рішень	Здійснення управління у сфері сталого розвитку України щодо прийняття окремих рішень
		Планування	Планування роботи міністерств. Розробка програм та проектів у сфері сталого розвитку України
		Організації	Виконання програм, нормативно-правових актів та здійснення управління
		Контролю	Здійснення всебічного контролю (з боку держави і громадськості)
		Підтримки управлінської діяльності	Мотиваційні та стимулюючі методи, що допомагають у супроводі та підтримці управлінських дій
3	З точки зору організації управління	Одноосібний	Прийняття рішень Президентом України
		Колегіальний	Прийняття рішень Верховною радою України
		Колективний	Прийняття рішень органами виконавчої влади з питань сталого розвитку України (локальних)
		Комбінований	Прийняття рішень кількома органами влади (за участю громадськості)
		Регламентарний	Методи, що базуються на процедурах прийняття управлінських рішень
4	Згідно стилю управління	Демократичні	Рішення приймаються з урахуванням думки громадськості
		Диктаторські	Рішення приймаються без урахування думки громадськості
5	З позицій закону	Правові	Шляхом застосування законів та нормативно-правових актів
		Не правові	Шляхом застосування психологічних та соціальних прийомів
6	З позицій мотивації управлінської діяльності	Заохочення	Стимулювання управлінської діяльності шляхом преміювання
		Примусу	Шляхом роз'яснення та обговорення рішень у сфері сталого розвитку України
7	З позицій науковості	Пізнання	Проведення конференцій, написання наукових робіт, що включає такі наукові категорії, як аналіз, синтез, індукція, дедукція та моделювання
		Впливу	Організації та регулювання економічної політики
8	З позицій комплексності	Правові	Підготовка та прийняття нормативно-правових актів стосовно зовнішньополітичної діяльності
		Адміністративні	Засоби адміністративного впливу на діяльність
		Соціально-психологічні	Поширення інформації стосовно стану сталого розвитку України
		Економічні	Економічна дипломатія
		Цільове програмування	Програми та стратегії сталого розвитку України
		Бюджетування	Фінансування програм та заходів
		Інформування	Упровадження програмного забезпечення у сфері сталого розвитку України

Адміністративні або організаційно-розпорядчі методи державного управління у сфері сталого розвитку України базуються на застосуванні нормативно-правових актів, охоплюють усю організаційно-розпорядчу складову державного управління у галузі сталого розвитку України. На сьогодні питання сталого розвитку вирішується і на рівні державних інституцій, а саме Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” було вжито низку заходів: забезпечено адаптацію українського законодавства до загальноєвропейського і відповідний захист міноритарних акціонерів; затверджено План дій щодо дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази, що спрямований на усунення надмірного адміністративного регулювання господарської діяльності, створення сприятливих умов для ведення бізнесу; забезпечено обґрунтованість та прозорість прийняття рішень щодо фінансування державних інвестиційних проектів, підвищення ефективності використання державних коштів і результативності державних інвестиційних проектів (Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів” від 07.04.2015 р. № 288-VIII); затверджено перелік об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.

Реалізуючи державну політику в галузі сталого розвитку Міністерством соціальної політики було анонсовано основні завдання та напрямки забезпечення сталого розвитку, як основного завдання соціального діалогу. Серед основних завдань є такі: підвищення статусу соціального діалогу; удосконалення механізмів інформування чиновників та громадськості про соціальний діалог; удосконалення системи соціального страхування, зокрема впровадження екологічного страхування.

Міністерство екології та природних ресурсів у своїй діяльності реалізуючи план заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” анонсував основні напрямки своєї діяльності: розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету; розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням; прийняття рішень щодо анулювання спеціальних дозволів та наступного їх надання відповідно до законодавства (у разі потреби); проведення громадських обговорень питання відмови від спільної діяльності та переходу на угоди про розподіл продукції під час видобутку корисних копалин.

Економічні методи державного управління у сфері сталого розвитку України – це способи і прийоми впливу, в основі яких лежать економічні відносини держави і реалізація її економічних інтересів. Економічні методи впливають на економічні інтереси держави для досягнення оптимальних результатів їх функціонування з мінімальними вимогами і матеріальними витратами. Зміст економічних методів представляє взаємопов’язану систему стимулювання і економічного впливу на всі сторони життєдіяльності держави. Яскравим прикладом реалізації економічних методів є здійснення державної політики Міністерством економічного розвитку і торгівлі, основними напрямками діяльності якого є:

- аналіз стану та тенденцій економічного і соціального розвитку України, секторів та галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць;
- аналіз стану конкурентоспроможності національної економіки, визначає напрями діяльності і розробляє заходи щодо підвищення її рівня;
- розроблення механізму забезпечення економічної безпеки держави, детінізації економіки та відповідних заходів;
- розроблення та організація виконання державних цільових програм у промисловому секторі економіки.

До структури економічних методів входить система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти управління шляхом запровадження фінансово-економічних законів і налагодження фінансових та грошово-кредитних відносин, метою яких є створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів.

Застосування пропагандистських (соціально-психологічних методів управління) обумовлюється пізнанням і використанням законів соціально-психологічної діяльності для оптимізації соціально-психологічних явищ і процесів в інтересах суспільства та держави. Реалізація зазначених методів передбачає проведення семінарів, круглих столів, конференцій, щоб якомога ефективніше залучити громадськість, суспільство в цілому до питання ефективної реалізації сталого розвитку в Україні. За допомогою соціальних методів здійснюється управління відносинами у групах і між групами, а за допомогою психологічних – управління впливом на свідомість окремих індивідів і міжособистісні відносини у групі. Соціально-психологічні (пропагандистські) методи державного управління у сфері сталого розвитку України розглядаються з позицій адміністративних, морально-етичних, організаційно-правових чи соціально-політичних. Так, методи переконання та примусу відносять до морально-етичних методів. Такий поділ розкриває похідні від наведеної групи методів, а тому не слід залишати поза увагою саме соціально-психологічну складову методів управління.

Соціально-психологічні методи державного управління у сфері сталого розвитку України розглядаються як способи впливу на людей за допомогою законів соціології та психології; як способи і прийоми впливу на процес формування та розвитку колективу, а також на соціальні та психологічні процеси, притаманні групам чи окремим особам; як способи і прийоми управлінських впливів, що застосовуються з урахуванням індивідуальних і професійних якостей працівників – фізичних, психофізичних, психічних, інтелектуальних та емоційних особливостей, базуються на використанні об'єктивних наукових положень соціального розвитку і психології, під якими розуміють систему засобів і важелів впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, підвищення ефективності діяльності організації та її окремих працівників, спрямовані на гармонізацію соціальних відносин у колективі шляхом задоволення соціальних потреб – розвитку особистості, соціального захисту тощо; як способи впливу на об'єкт управління, що ґрунтуються на використанні соціального механізму управління за допомогою неформальних факторів, інтересів особистостей, групи, що спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що формуються в дипломатичному колективі.

Основою застосування соціально-психологічних методів у реалізації міждержавних відносин є дипломатичний і діловий протокол до засобів якого входять: рукоштовкання, ввічливість і такт, емоції, вербальні і невербальні засоби, міміка і жести, зовнішній вигляд, уміння ведення бесіди, підготовка до ділової бесіди, мовні стандарти, що допомагають вести бесіду, управління бесідою, неформальна бесіда – обов'язкова частина усіх ділових зустрічей, заборонені теми для smalltalk, ділові протокольні заходи, підготовка, оформлення приміщення і столу для переговорів, представлення членів делегації, вручення квітів, розсадження за столом переговорів, порядок денний і вирішення протокольних питань, а також ухвалення рішень [3].

Проте не менш важливими є і спеціальні методи управління, що застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу державного регулювання у сфері сталого розвитку України.

Одним з спеціальних методів державного управління у сфері сталого розвитку України є стратегічне планування та цільове програмування через застосування цільових комплексних програм, які є необхідними для розвитку та інтеграції України у світове

співтовариство. У структурі цього методу державного управління є такі прийоми та засоби, що застосовуються органами державного управління, як розробка та реалізація цільових комплексних програм, підписання міжнародних документів стосовно участі у спільних стратегіях і програмах, а також виконання цих програм, що сприяє розвитку сталого розвитку України та застосуванню інновацій:

- оновлення влади та антикорупційна реформа (Стратегія) Проведення перевірки осіб, на яких поширюється дія Закону України “Про очищення влади”;

- розроблення та запровадження процедур оцінювання впливу державних і приватних проєктів на навколишнє середовище відповідно до Директиви № 2011/92/ЄС та процедури оцінки впливу планів і програм на навколишнє природне середовище відповідно до Директиви № 2001/42/ЄС;

- створення єдиної уніфікованої електронної системи доступу до інформації про дозволи, звіти, матеріали перевірок у сфері довкілля (PRTR+) для органів влади та громадськості з метою надання доступу кожному громадянину до такої інформації та підвищення ефективності електронного врядування у сфері охорони довкілля.

Отже, система методів, що найбільше застосовуються у сфері сталого розвитку України, складається із застосування демократичних методів за стилем управління; з позицій закону – правових та не правових методів; з точки зору організації управління – субординації та координації; з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу; з позицій комплексності – загальні та спеціальні (стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування); за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

При використанні всіх вищенаведених методів управління слід мати на увазі, що елементи адміністративно-розпорядчого впливу присутні у реалізації кожного методу управління, оскільки застосування методів реалізується та контролюється суб’єктами управління – органами державної влади у галузі сталого розвитку України, діяльність яких є адміністративно-регламентованою та субординаційною. Всі методи управління є взаємопов’язаними й застосовуються системно на всіх стадіях управлінського процесу та напрямках впливу у галузі сталого розвитку України.

Висновки із дослідженого матеріалу і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. До структури методів державного управління у сфері сталого розвитку України входять: засоби, способи і прийоми державного управління у сфері сталого розвитку. Виділяючи структуру методів державного управління, можна їх розподілити за класифікаційними ознаками на такі складові: за стилем управління – демократичні та диктаторські; з позицій закону – правові та неправові; з позицій впливу суб’єкта управління на об’єкт управління – прямого впливу та непрямого впливу; підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності; за масштабом застосування – загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв’ювання); з точки зору організації управління – субординації та координації; одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований та регламентарний методи прийняття управлінських рішень; з позицій науковості – пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі); з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу; з позицій комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні (пропагандистські) та економічні) й спеціальні – стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування; за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / [за заг. ред. академіка НАПрН О. М. Бандурки.]. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – С. 305–307.
3. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления / Д. Н. Бахрах // Сов. гос. и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.
4. Державне управління : словник-довід. / уклад : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Дипломатичний і міжнародний діловий протокол та етикет : навч.-метод. матеріали / Ю. О. Чугаєнко. – К. : Національна академія управління, 2012. – 42 с.
6. Правознавство: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Тимченка, Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2007. – 588 с.
7. Хлобистов Є. В. Стратегічна екологічна оцінка: проблеми та передумови імплементації / Є. В. Хлобистов // Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища : щорічник наук. праць / відп. ред. Б. М. Данилишин. – К. : РВПС України. 2006. – С. 42–50.

Надійшла до редколегії 30.03. 2016 р.

УДК 35.073.53

ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Мельников О. С.,

*к.е.н., доц., доцент кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту,
НТУ "ХПІ", м. Харків*

Розкрито сутність поняття корупції та корупційних діянь. Визначено основні види корупції у сфері державних закупівель та запропоновано заходи щодо протидії корупції в цій сфері.

Ключові слова: державні закупівлі, публічний сектор, корупція, електронні закупівлі.

Melnykov O. S.,

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Economic Cybernetics
and Marketing Management Department NTU "KPI", Kharkiv*

WAYS TO COUNTER CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

The meaning of corruption and corrupt actions are considered. The main corrupt practices in public procurement are identified and some measures to combat corruption in this area are offered.

Key words: public procurement, public sector, corruption, e-procurement.

Вступ. Закупівлі товарів, робіт та послуг є невід'ємною складовою функціонування будь-якої держави. Без налагодженої системи державних закупівель держава не може повноцінно виконувати свої функції.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України, обсяг державних закупівель товарів, робіт і послуг У 2014 р. склав 260,2 млрд грн, в I кварталі 2015 р. – близько 103,5 млрд грн [3]. Але значна частина коштів, що виділяється державою на закупівлі, витрачається неефективно, а в деяких випадках просто розкрадається. Однією з основних причин неефективного використання державних коштів у цій сфері є високий рівень корупції. За оцінками спеціалістів, річні втрати від корупційних зловживань в сфері державних закупівель складають 10 – 15 % видаткової частини державного бюджету, або 35 – 50 млрд грн [4]. Причиною таких значних втрат є поширення хабарництва та інших корупційних злочинів як з боку розпорядників державних коштів, так і з боку учасників торгів.

© Мельников О. С., 2016

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню проблем, пов'язаних з вдосконаленням системи державних закупівель, забезпеченню прозорості їх проведення та протидії правопорушенням в цій сфері присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Д. А. Абрахімов, Г. В. Веденєєв, В. Зубар, В. В. Карасьова, Т. Ю. Кудрявцева, К. В. Кузнєцов, А. Марусов, М. В. Нестерович, В. І. Смірнов, В. В. Смирчинський, Ю. Сколотняний, Н. Б. Ткаченко, А. О. Храмкін, К. Джилінгем, К. Лайсонс та ін.

На законодавчому рівні 7 квітня 2011 р. було прийнято Закон України № 3206-VI “Про засади запобігання і протидії корупції” [1]. Істотні зміни були внесені в законодавство України щодо здійснення державних закупівель з метою підвищення прозорості закупівельних процедур [2]. Між тим процес реформування системи державних закупівель здійснюється дуже повільно, а боротьба з корупційними схемами все далі відкладається.

Метою статті є розкриття поняття корупції, визначення основних її проявів в сфері державних закупівель та розробка заходів щодо протидії корупції в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Корупція представляє собою надзвичайно небезпечне явище. Вона зневажає законні права і інтереси громадян, гальмує хід впровадження економічних реформ, підриває авторитет демократичних інститутів держави, зумовлює розкрадання національного багатства.

Поняття “корупція” вже довгий час є предметом численних дискусій серед економістів, політологів, соціологів та ін. У загальному сенсі корупція означає корисливе використання свого положення в суспільстві в особистих цілях. Словник іншомовних слів визначає корупцію як “підкупність і продажність державних, політичних і громадських діячів, посадових осіб” [5].

Вважається, що корупція розпочинається з обміну взаємними послугами, який з часом породжує систему надання незаконних відносин. За надану послугу корупціонер одержує хабар у грошовій чи іншій формі. Особа, що приймає хабар, повинна мати певну владу. Тому особою небезпечною є державна, а саме бюрократична і політична корупція.

В документах ООН вказується, що корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих інтересах, інтересах третіх осіб або груп [6]. Наприклад, державні службовці часто хабарничають при видачі різних дозволів, ліцензій, тобто встановлюють плату за надання послуг, офіційним власником яких є держава.

У прийнятому Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” корупція трактується як “використання особою ... наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей для одержання неправомірної вигоди” [1]. Під неправомірною вигодою в Законі розуміються “грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову” [1].

Внаслідок величезних обсягів коштів, пов'язаних із закупівлями державою товарів, робіт і послуг, ця важлива сфера діяльності створює родючий ґрунт для корупційних правопорушень і зловживань. Слід зазначити, що ці терміни не є тотожними. У законодавстві корупційне правопорушення трактується як “умисне діяння, що містить ознаки корупції ... за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність” [1]. Проте у багатьох випадках важко довести, що мало місце умисне порушення законодавства, хоча результати закупівель вказують на ознаки корупційної змови. Навпаки, іноді законодавчі норми порушуються без злого наміру, внаслідок недостатньої кваліфікації членів комітетів з конкурсних торгів, поганого знання швидкоплинного законодавства, браку часу на проведення закупівель тощо.

Корупційні правопорушення у сфері державних закупівель мають місце як з боку розпорядників державних коштів, так і з боку учасників торгів.

За даними МЕРТ, в Україні найбільш поширеними зловживаннями є наміри замовників здійснити закупівлю товару у певного заздалегідь визначеного виробника. У свою чергу, цей результат може бути досягнутим як шляхом уникнення від конкурентних процедур проведення закупівель, так і шляхом надання неправомірної переваги одному із учасників торгів.

Уникнення від конкурсних торгів залишається, напевне, найпоширенішою проблемою при здійсненні державних закупівель. Незважаючи на значне скорочення підстав для використання спрощених процедур закупівлі протягом двох останніх років, в січні-березні 2015 р. біля 62 % від загальної вартості укладених договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг припадало на переговорну процедуру закупівлі та закупівлі в одного учасника [3]. Значна частка таких договорів пов'язана із закупівлями у природних монополій, наприклад, у постачальників комунальних послуг, але поширеними є також різноманітні правопорушення. Так, Державною фінансовою інспекцією в 2014 р. були виявлені такі правопорушення:

- здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом про державні закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- надання неправдивих відомостей для застосування неконкурентної процедури закупівлі;
- поділ предмета закупівлі на частини з метою ухилення від застосування передбачених законом закупівельних процедур, тощо [3].

Проведення замовником відкритих торгів, на жаль, також не є запорукою чесної конкуренції між постачальниками товарів, робіт та послуг. Зловживання при проведенні конкурсних торгів починаються ще з моменту надання інформації про проведення торгів і підготовки тендерної документації. Найбільш поширеними з них є:

- встановлення нечітких або занадто жорстких кваліфікаційних вимог до учасників в документації конкурсних торгів;
- нечітке, розмивчасте визначення предмета закупівлі, що не завжди дозволяє скласти правильне уявлення щодо споживчих характеристик товару (послуг, робіт), що закуповуються;
- штучне звуження предмета закупівлі із зазначенням сукупності таких технічних або інших споживчих характеристик товару (послуг, робіт), яким відповідає лише один виробник.

Інша категорія порушень з боку замовника торгів – це процедурні порушення в процесі їх проведення та під час оцінки пропозицій, а саме:

- необґрунтоване відхилення пропозицій деяких з учасників конкурсних торгів;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;
- надання неповних, умисно розпливчастих роз'яснень щодо предмета та умов здійснення закупівель у відповідь на запити зацікавлених осіб;
- розкриття конкретному учаснику торгів інформації щодо кількості та ідентичності пропозицій, що надійшли;
- допущення до оцінювання пропозицій конкурсних торгів тих учасників, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;
- допущення до участі в торгах учасників, які є підставними (однодобовими) фірмами;
- фальшування документації про проведення конкурсних торгів та ін.

Як винагороду замовник торгів одержує від їх переможця “відкат”. Розмір таких відкатів, які у кінцевому рахунку здійснюються за рахунок державних коштів, може складати до 50% вартості предмета закупівлі [7]. Зрозуміло, що в результаті проведення таких торгів закупівля здійснюється за завищеними цінами. За інформацією, поданою службою безпеки України, протягом 2014 р. було виявлено 1156 таких злочинів, які привели до втрат державних ресурсів на загальну суму біля 327 млн грн [3].

Значні правопорушення при здійсненні державних закупівель мають місце і серед учасників торгів. Найбільш поширеним з них є змова між учасниками закупівельних процедур з метою отримання переваги одним із них. Сутність таких змов полягає в тому, що конкуренти ще до проведення торгів домовляються про те, хто саме представить “найкращу” пропозицію для отримання контракту. Іноді потенційні учасники взагалі утримуються від надання тендерних пропозицій, але частіше вони надають пропозиції із свідомо завищеними цінами або заниженими якісними показниками. Заздалегідь визначений таким чином переможець торгів потім розраховується з учасниками змови часткою одержаного прибутку у прямій (грошові кошти) чи непрямій (субпідряди, взаєморозрахунки) формі.

Для усунення таких протиправних дій з боку учасників торгів в законодавстві розвинених західних країн світу встановлені запобіжні заходи.

Найбільш чітко сформульована заборона змови між учасниками торгів в законодавстві Канади. Розділ 47 Закону про конкуренцію Канади прямо забороняє шахрайство із заявками в торгах (bid-rigging), яке визначається як заздалегідь домовлені заявки або відмова деяких з потенційних учасників від участі в торгах. Шахрайство із заявками карається ув'язненням строком до 5 років та/або штрафом, розмір якого визначається судом [8, с. 895].

Аналогічно вирішується проблема змови між учасниками торгів в законодавстві Європейського Союзу. Стаття 85 Римської Угоди 1957 р. визначає як несумісні з принципом спільного ринку всі угоди, які прямо чи опосередковано пов'язані з фіксацією учасниками ринку цін продажу, закупівельних цін або інших торговельних умов. Покарання за порушення статті 85 встановлюється окремо країнами-членами ЄС [8, с. 897–898].

Таким чином, законодавством більшості країн світу змова серед учасників торгів однозначно трактується як злочин. Однак, виявлення факту змови і доказ того, що вона дійсно мала місце, є досить складною задачею. Прямими доказами факту змови є листи, телефонні розмови, електронні та інші документи, але їх отримання ставить як практичні, так і юридичні складнощі. Тому в практиці розслідування економічних злочинів в західних країнах світу часто звертаються до використання непрямих доказів.

У сфері державних закупівель для виявлення можливої змови між учасниками торгів доцільно надати відповіді на наступні питання:

- чому деякі з учасників ринку не прийняли участь у торгах;
- чи не сформовано предмет закупівлі для певного учасника;
- чи прозоро відбувалося допущення і відхилення пропозицій;
- чи не є деякі з учасників торгів пов'язаними особами та ін.

Заслуговує уваги також застосування в США та в інших західних країнах електронних торгів та електронної звітності з державних закупівель. Наприклад, в США усі федеральні відомства повинні направляти інформацію про закупівлі на суму понад 25 тис. дол. до центральної інформаційної системи федеральних закупівель [9, с. 53]. Ця інформація за п'ять останніх фінансових років знаходиться у відкритому публічному доступі, що сприяє прозорості процедури проведення торгів, спрощує виявлення зловживань і надає можливість оскарження результатів проведення торгів.

В Україні впровадження електронних закупівель також розглядається як провідний напрямок зменшення корупційних зловживань. Поступове переведення державних закупівель на електронний формат передбачалося в Україні ще в 2012 р., однак складнощі із технічною реалізацією електронного документообігу затримали впровадження цієї новації.

Остаточне переведення державних закупівель на електронний формат передбачається новим Законом України “Про публічні закупівлі”, який вступає в дію з 01.04.2016 р. [2].

Згідно з цим законом “електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами” [2]. Частина публічних закупівель здійснюється в електронному форматі на експериментальній основі вже зараз із використанням електронної системи Prozorro.

Впровадження електронних торгів дозволить усунути значну кількість наведених вище корупційних зловживань. Деякі переваги використання таких торгів порівняно з традиційними “паперовими” наведено в таблиці.

Таблиця

Фактори зменшення ризику корупції при використанні електронних торгів

Фактор	Конкурсні торги в загальній формі	Конкурсні торги за ціновим критерієм	Електронні торги
Суб’єктивність при оцінці пропозицій замовником	Так	Ні	Ні (оцінка за ціновим критерієм)
Можливість чинити тиск на учасників торгів	Так	Так	Ні (анонімність учасників торгів)
Можливість змови між учасниками торгів і замовником	Так	Так	Ні (анонімність учасників торгів)
Можливість змови між учасниками торгів	Так	Так	Незначна (анонімність конкурентів; можливість змови залишається лише на концентрованих ринках)

Слід відзначити, що впровадження електронних закупівель ускладнює, але не виключає повністю можливість корупційних зловживань при проведенні публічних закупівель. Досвід проведення електронних закупівель в інших країнах світу вказує, що у замовників торгів залишаються суттєві важелі для обмеження доступу постачальників до ринку публічних закупівель, а в учасників – для координації пропозицій, тобто змови [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Наведені вище правопорушення при здійсненні державних закупівель суттєво знижують ефективність використання державних коштів. Слід сподіватися, що впровадження електронних закупівель в Україні, яке очікується після вступу в дію нового закону про публічні закупівлі у 2016 р., сприятиме скороченню корупційних зловживань у цій сфері. Також слід рекомендувати запровадження передового західного досвіду в сфері державних закупівель, зокрема, щодо підвищення відповідальності за змови серед всіх учасників торгів.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. Закон України “Про публічні закупівлі” від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звіти щодо аналізу функціонування системи державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti>.
4. Іванов О. В. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. В. Іванов ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентів України. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1486>.

5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція “Українська радянська енциклопедія” (УРЕ), 1974. – 776 с.
6. Декларація Організації об’єднаних націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. : М. І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.
7. Остапчук Д. Анатомія тендерів: “Тендерні гейші” та “тендерні тролі”, шухляди замовників та розміри “відкатів” [Електронний ресурс] / Д. Остапчук. – Режим доступу : <https://site.ua/dmytro.ostapchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshy-ta-tenderni-troli-shuhlyadi-zamovnikiv-ta-rozmiri-vidkativ/>.
8. Church, Jeffrey R. Industrial organization: A strategic approach / Jeffrey Church, Roger Ware. – McGraw Hill, 2000. – 926 p.
9. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених Штатах Америки / Т. Кайдаш. – К. : Державні закупівлі України. – 2007. – № 12 (42). – С. 52–56.
10. Мельников О. С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в Україні / О. С. Мельников // Економіка та держава. – 2013. – № 9. – С. 125–128.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 351:796/799

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ

Нікітенко С. В.,

к.і.н., керівник громадської медійної організації “Міст”, м. Херсон

У статті досліджено організаційно-управлінську базу розвитку фізичної культури та спорту в Україні за часи незалежності.

Ключові слова: фізична культура, спорт, державне управління.

Nikitenko S. V.,

PhD in History Sciences, Head of Public Media Organization “Bridge”, Kherson

THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION OVER PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE

In the article the organizational and managerial base of physical culture and sports in Ukraine since independence.

Key words: physicaleducation, sport, governance.

Постановка проблеми. Першочерговим завданням держави та суспільства, а отже і органів управління фізичною культурою і спортом, – є турбота про громадянина, його здоров’я, надання йому можливостей для активного заняття фізичною культурою і спортом. Прийшло усвідомлення того, що майбутнє кожної держави визначається здоров’ям членів суспільства, що веде до посилення ролі фізичної культури та спорту в діяльності державних органів. На жаль, правова база, що є основою для реалізації державної політики у сфері фізичної культури ага спорту, ще не в повній мірі відповідає соціально-економічним перетворенням, які відбулися в Україні впродовж 1991–2014 рр. Відсутні надійні та ефективні механізми по реалізації гарантованих Конституцією України прав громадян.

Якісна реалізація функцій державного управління розвитком фізичної культури і спорту є можливою виключно за умови добору взаємопов’язаних із ними методами, що відповідають меті, завданням, змісту кожної із управлінських функцій. Застосування сучасних методів управління процесами розвитку галузі є надзвичайно актуальною проблемою, яка обумовлена складністю та неоднозначністю управлінських ситуацій,

© Нікітенко С. В., 2016

негативними впливами ендогенних та екзогенних факторів на динаміку розвитку сфери фізичної культури і спорту, а також на її повсякденне функціонування суспільства, що вимагає пошуку адекватних управлінських рішень в суто методологічному аспекті щодо добору і застосування дієвих механізмів для розвитку галузі загалом, та окремих її підсистем [2, с. 196].

Зрозуміло, що вивчення можливостей оптимізації системи управління розвитком фізкультурно-спортивним рухом, введення інноваційних алгоритмів планування і реалізації основних заходів дозволить більш чітко уявити кордони професійної компетенції чиновників, більш успішно взаємодіяти з органами влади різного рівня при втіленні спільних завдань і програм, ефективніше реалізовувати практичні заходи.

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається достатньо не простою. Найбільш гострою проблемою є низький рівень залучення населення до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається провідним країнам Європи: Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим. Світовий досвід засвідчує (дослідження соціологів, медиків, геронтологів), що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення України посідає одне з останніх місць в Європі (особливо невтішна ситуація серед чоловічого населення).

У даній статті ми ставимо за мету вивчити все те позитивне, що було досягнуто у сфері забезпечення прав громадян нашої держави на зайняття фізичною культурою та спортом, а також наскільки ефективно державні органи сприяють цьому процесу, які проблеми приходиться вирішувати на законодавчому та організаційному рівнях? Як нам уявляється, однією з проблем, що актуалізує дане дослідження, є дезінтеграція системи державного управління фізичною культурою і спортом. Багато в чому ця проблема визначається недосконалістю законодавства в галузі фізичної культури та спорту, що не дозволяє уникнути розбіжностей і протиріч між центром та регіонами, між державними і громадськими організаціями та об'єднаннями (федераціями з відповідних видів спорту) і найголовніше між конкретною людиною та державними органами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні засади досліджуваної проблеми піднімаються в працях О. Вацеби, І. Гасюка, Н. Жмарьова, П. Когути присвячених загальнотеоретичним питанням державного будівництва і права, а також соціальним проблемам розвитку суспільства [1–2; 5–6]. Загалом можемо погодитися з думкою, висловленою О. Вацебою, що спеціальних досліджень, присвячених організаційно-управлінським та правовим питанням розвитку фізичної культури і спорту на сучасному етапі недостатньо [1, с. 5–6].

Метою статті є дослідження організаційно-управлінської бази розвитку фізичної культури та спорту в Україні за часи незалежності.

Виклад основного матеріалу. Свідченням певної уваги держави до проблем фізичної культури та спорту є затвердження цільової комплексної програми “Фізичне виховання здоров'я нації” (програма визначала основні завдання та заходи з розвитку фізичної культури і спорту на 1998–2005 рр.); положення “Про додаткові заходи щодо державної підтримки розвитку фізичної культури і спорту в Україні” (встановлено близько 150 стипендій для видатних спортсменів та тренерів з олімпійських видів спорту); “Про державні стипендії чемпіонам і призерам Олімпійських, Паралімпійських та Дефлімпійських ігор”, “Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту” (затверджено систему концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні на період до 2016 р.).

Констатуючи певні позитивні зрушення змушені зазначити, що не виправданим виявилось переведення більшості федерацій за видами спорту на самозабезпечення

(або фінансування в не повному обсязі). Ці рішення обумовили необхідність створення управлінських структур у кожній федерації, викликали багатократне збільшення чисельності управлінського і обслуговуючого персоналу і як результат – збільшення не цільових витрат. Система фізичної культури в Україні має у своєму складі велику кількість підсистем – організацій. Загалом, всі складові системи можна поділити на три групи: державні, громадські та комерційні організації.

Виявлено, що при визначенні структури органів управління фізичною культурою та спортом зачасти відсутні об'єктивні причини і правове обґрунтування заміни одного органу управління на інший, спостерігається тенденція до ослаблення ролі держави в розвитку фізичної культури населення, нерідкі випадки передчасної передачі низки функцій від державних органів управління до громадських об'єднань і організацій, не використовується позитивний досвід організації і управління фізичною культурою та спортом накопичений ще за часів Радянського Союзу та провідних країн світу, в повній мірі не використовуються законодавчі акти, які регламентують діяльність органів управління фізичною культурою і спортом в Україні.

Аналіз систем управління фізкультурно-спортивним рухом низки провідних країн показав, що в більшості з них відповідальність за розвиток фізичної культури і спорту несуть державні органи [4]. До таких країн належать Австрія, Великобританія, Іспанія, Канада, Франція, Росія та ін. У країнах, де немає міністерств спорту, часто за його розвиток відповідають інші державні органи (ФРН, Швейцарія, Японія та ін.) [4, с. 9]. Аналіз організаційної структури спортивного руху в різних країнах показує, що його моделі обумовлені низкою історичних, культурних, соціально-економічних, а в окремих випадках і політичних факторів. Однак жодна з них не може вважатися зразковою моделлю, яку необхідно було б запозичити іншим країнам.

Щоб покращити ефективність управління фізичною культурою та спортом в Україні на законодавчому рівні необхідно закріпити сучасний понятійний апарат фізичної культури та спорту, надати дієвих повноважень управлінським органам. Прийняття нового закону дозволило б створити юридичну базу для регулювання відносин в царині дитячого, юнацького і професійного спорту, врегулювати правове становище спортсменів у всіх видах спорту, забезпечити створення сприятливих умов для фізичного виховання і фізичного розвитку населення [8, с. 9–10].

На даний час в Україні формується активне зацікавлення громадян здоровим трибом життя. Можна вести мову про те, що виникає новий соціальний феномен, що проявляється значною економічною зацікавленістю населення зміцненням здоров'я як основи матеріального благополуччя. Громадяни все активніше відвідують тренажерні зали, басейни тощо.

Важливим завданням державної політики в сфері фізичної культури і спорту є формування оптимальної галузевої моделі управління, де буде чітко розділено і узгоджено компетенція і повноваження всіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні та місцевих органів влади. Застосування на практиці положень нормативно-правових документів, а також оцінка результатів цієї роботи вимагає певних механізмів, які ще знаходяться на стадії розробки. Законодавча база по розвитку масової фізичної культури населення і спорту високих досягнень достатньо тісно пов'язана із законодавством про освіту, про соціальний захист населення, про охорону здоров'я, про підприємницьку діяльність, про місцеве самоврядування, тому представляє собою широкий масив законодавчих актів, які регламентують правовідносини, що виникають в ході реалізації прав громадян на зайняття фізичною культурою і спортом, на збереження здоров'я шляхом активного способу життя. Тому вона безпосередньо відноситься до важливих засобів сучасної державної політики в сфері забезпечення якості життя громадян України. Очевидно, що

управління фізичною культурою та спортом необхідно поділити на три функціональні кластери: загальнодержавний рівень, регіональний і місцевий. Розбудовувати дану систему необхідно знизу до верху, що дозволить краще врахувати інтереси та потреби громадян.

Загальнодержавний рівень потребує:

- напрацювання нової стратегії державної політики розвитку фізичної культури та спорту в нових соціально-економічних умовах;
- забезпечення реалізації основних положень цільової програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні на перспективу;
- міжгалузевої координації і функціонального регулювання в області фізичної культури та спорту;
- подальшої розробки нормативної правової бази підтримки фізкультурно-спортивного руху, професійного спорту, спорту вищих досягнень, включаючи участь місцевих осередків у розробці проектів законів;
- створення адекватної науково-обґрунтованої системи оздоровлення та фізичного виховання населення;
- розробки і реалізації міжгалузевих цільових програм із питань розвитку фізкультури та спорту;
- підготовки та перепідготовки кадрів вищої кваліфікації;
- методичного, фінансового, організаційного забезпечення підготовки і виступів збірних команд на міжнародних змаганнях;
- створення умов для розвитку спортивної індустрії в країні з метою залучення інвестицій в сферу фізкультури і спорту;
- проведення всіх необхідних робіт по обов'язковій сертифікації продукції та послуг у сфері фізичної культури і спорту.

Прерогативою регіональних і муніципальних органів влади повинна стати конкретна, практична робота з розвитку фізичної культури та спорту. Її основна спрямованість – створення умов для занять фізичною культурою та спортом за місцем проживання громадян, в освітніх закладах, у трудових колективах, серед всіх вікових груп і категорій населення.

Регіональний рівень повинен передбачати:

- формування регіонального бюджету з урахуванням принципу пріоритету фізкультурно-спортивної роботи в соціальній політиці властей;
- розробка і втілення конкретних регіональних і міжмуніципальних програм та проектів з фізичної культури та спорту, в тому числі з масового залучення різних груп населення до систематичних занять фізкультурою та спортом.

Місцевий рівень має опікуватися:

- взаємодією органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями та іншими організаціями;
- розробкою ефективних систем управління та організації фізкультурно-спортивної роботи на місцях;
- реконструкцією і будівництвом учбово-спортивної бази освітніх закладів, забезпеченням їх необхідним обладнанням та інвентарем, оплатою праці фахівців;
- організацією центрів фізкультурно-спортивного відпочинку за місцем проживання на базі підліткових клубів, дошкільних установ, шкіл, фізкультурно-спортивних комплексів тощо;
- організацією та проведенням муніципальних оглядів-конкурсів спортивної майстерності, оздоровчої роботи за місцем проживання (ЖЕКи, ДЕЗи тощо), в навчальних закладах, в трудових колективах;

- матеріальним і моральним заохоченням всіх видів і форм фізкультурно-спортивної діяльності, провідних спортсменів (дошки пошани, премії та призи, стипендії);
- пропагандою і підтримкою шефства спортсменів, студентів спортивних вузів над освітніми закладами;
- роботою по створенню матеріально-спортивної бази за місцем проживання і відпрацювання механізму оплати інструкторів-методистів.

На жаль, до цього часу в Україні не сформовано необхідної матеріально-технічної інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання і відпочинку населення. Практично відсутня вітчизняна спортивна індустрія спрямована на виробництво високоякісного спортивної форми, інвентарю та обладнання, яка була б здатна скласти конкуренцію провідним виробникам такої продукції у розвинутих країнах.

На законодавчому рівні громадянам надається забезпечений державною необхідний єдиний стандарт фізичного виховання, обсягу і складу послуг у сфері фізичної культури та спорту, а також гарантуються рівні для всіх громадян правові можливості фізичного вдосконалення, в тому числі оволодіння спортивною майстерністю для всіх бажаючих, заохочується діяльність, що сприяє розвитку фізичної культури та спорту й укріпленню здоров'я людини [8].

Недоліки у розгортанні фізичного виховання і розвитку спорту серед підлітків та молоді обумовлені комплексом невирішених питань, серед яких не достатньо розвинена матеріально-технічна база; обмежений обсяг учбового часу, що відводиться на заняття з фізичного виховання; упущення в підготовці педагогічних кадрів; орієнтації на середні показники; неузгодженість в діях органів народної освіти, охорони здоров'я та ін. [7].

Разом із тим, практика застосування законів виявила надлишкову декларативність, суттєві недоліки і прогалини в числі норм, які регулюють правовідносини у сфері фізичної культури та спорту, протиріччя з іншими законодавчими нормами в тому числі конституційними. Специфічні функції фізкультури та спорту зачасти регулюються підзаконними, адміністративними та іншими нормативними і регламентуючими актами та документами, цільовими програмами, освітніми стандартами, учбовими планами тощо.

Також конституційні положення є недостатніми для організації та забезпечення функціонування системи органів управління фізичною культурою і спортом. У сучасних умовах дуже важливо визначити міру участі держави у забезпеченні процесу розширеного відтворення у сфері фізичної культури і спорту. Насамперед, потребує якісної переорієнтації зміст економічної діяльності центрального органу виконавчої влади з фізичної культури і спорту. Його доцільно звільнити від функції оперативного розпорядження фінансовими ресурсами з метою забезпечення утримання національних збірних команд із видів спорту, проведення навчально-тренувальних зборів та інших заходів тощо. Діюча законодавча база не отримала необхідного нормативно-правового наповнення, що породжує нестабільність управлінських структур і, як підсумок, відбуваються часті її зміни, зокрема, структурні та кадрові тощо. Відомство, що опікується фізкультурним рухом та спортом вищих досягнень достатньо часто міняло свій статус, а на його чолі опинялися випадкові люди, без управлінського досвіду в галузі фізкультури і спорту. Вирішення цих проблем, дозволить покращити ефективність організації масового фізкультурно-спортивного руху в Україні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Зрозуміло, що законодавство й управлінські методи у сфері фізичної культури та спорту необхідно удосконалювати. В сучасних умовах вони повинні сприяти формуванню належних умов в першу чергу для організацій, що реалізують програми розвитку фізичної культури та спорту серед дітей, неповносправних, сиріт. Органи влади повинні створити умови, що

дають можливість спонсорам та інвесторам направляти кошти на будівництво нових об'єктів і закупку спортивного інвентарю.

Наш аналіз ситуації показав, що органи державної влади і місцевого самоврядування, не зважаючи на певні недоліки в їх роботі – це направляюча і організуюча сила, яка здатна приймати рішення і втілювати їх у життя.

Список використаних джерел

1. Вацеба О. М. Тенденції розвитку наукових досліджень в галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О. М. Вацеба // Молода спортивна наука України : зб. наук. ст. галузі фізичної культури і спорту. – Л. : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
2. Гасюк І. Методи державного управління фізичною культурою і спортом: методологічний аспект / І. Гасюк // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 25.
3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.
4. Душанин А. П. Государственное управление физической культурой и спортом в Российской Федерации (Организационно-правовые вопросы) : дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Душанин. – М., 2000.
5. Жмарев Н. В. Управление деятельностью спортивной организации / Н. В. Жмарев. – К. : Здоров'я, 1989. – 168 с.
6. Когут П. Оптимізація системи державного управління на засадах персоналізації політико-владних відносин / П. Когут // Вісн. НАДУ. – 2008. – № 3. – С. 201–210.
7. Кузьмін О. Є. Сучасний менеджмент : навч.-прикл. посіб. / О. Є. Кузьмін. – Л. : Центр Європи, 1995. – 176 с.
8. Мальона С. Б. Організаційно-правові основи фізичної культури : курс лекцій / С. Б. Мальона. – Івано-Франківськ, 2008. – 345 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 342.553:796.011.3 (477)

ФАНДРАЙЗИНГ ЯК ДОДАТКОВИЙ ФІНАНСОВИЙ РЕСУРС РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Базенко В. А.,

*аспірант кафедри права і законотворчого процесу,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Одеса*

Розглянуто можливість використання фандрайзингу некомерційними організаціями та органами місцевого самоврядування України як додаткового фінансового ресурсу розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фандрайзинг, фізична культура та спорт, органи самоорганізації населення, громадські організації, територіальна громада.

Bazenko V. A.,

Postgraduate student of Law and Legislative Process Department, ORI NAPA, Odessa

FUNDRAISING AS AN ADDITIONAL FINANCIAL RESOURCE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS DEVELOPMENT UNDER DECENTRALIZATION

The possibility of using fundraising nonprofit organizations and local governments Ukraine as an additional financial resource development of physical culture and sports under decentralization.

Key words: local self-government, fundraising, physical culture and sport, bodies of the population's self-organization, public organizations.

© Базенко В. А., 2016

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

Сьогодні в Україні спостерігається значне зниження рівня фізичної підготовленості та розвитку практично всіх соціально-демографічних груп населення. Фізична культура і спорт є найбільш універсальним способом фізичного і духовного оздоровлення нації, але їхні можливості не використовуються повною мірою. Це зумовлено багатьма чинниками, одним з яких є тривале фінансування сфери фізкультури і спорту за залишковим принципом. Вищевказані проблеми ще більше загострюються у зв'язку з суттєвими економічними труднощами та сучасними подіями на Сході країни. Тому в умовах децентралізації необхідно активно проводити роботу з пошуку шляхів залучення позабюджетних (альтернативних) коштів для розвитку фізичної культури та спорту в кожній територіальній громаді. У цьому аспекті дуже актуальною є фандрайзингова діяльність, адже вона безпосередньо зорієнтована на пошук джерел забезпечення саме неприбуткових програм і проектів, за допомогою яких вирішуються дуже важливі соціальні проблеми.

Питання теорії і практики фандрайзингу вивчали Т. Артем'єва [2], К. Андресен [1], О. Богатова [3], В. Кучереносов [6], С. Куц [5], О. Лісовець [7], А. Соколова [8], Г. Тульчинский [2], Є. Холостова [9], О. Чернявська [8] та ін.

Разом із тим фандрайзингова діяльність для нашої країни є досить новою. В існуючих публікаціях акцентується увага лише на окремих аспектах фандрайзингу. Питання організації та здійснення фандрайзингової діяльності у сфері фізичної культури та спорту наразі залишаються невирішеними.

Метою дослідження є аналіз організації та здійснення фандрайзингової діяльності, розгляд її особливостей, актуальності та шляхів застосування у сфері фізичної культури та спорту в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні не існує жодної сфери людської діяльності, не пов'язаної з фізичною культурою, оскільки фізична культура і спорт – загально визнані матеріальні та духовні цінності суспільства в цілому і кожної людини зокрема. Від розвитку фізичної культури та спорту виграють і держава, і підприємства, і громадяни. Масовість – характерна риса спортивних заходів, повинна поширюватися і на підходи у сфері фінансування розвитку фізичної культури та спорту. Корисним в цьому сенсі є фандрайзинг, позитивною особливістю якого є можливість масового залучення коштів.

Така особливість підкреслює переваги фандрайзингу, показує його потенціал щодо об'єднання зусиль зацікавлених осіб у розвитку фізичної культури і спорту [10]. Використання фандрайзингу в практиці фінансування заходів у галузі фізичної культури і спорту дозволяє розширити коло зацікавлених осіб, залучити нових прихильників. Партнерами по фандрайзингу можуть бути компанії, приватні особи, фонди та інші некомерційні організації, органи місцевого самоврядування, державні органи.

Негативною особливістю фандрайзингу є нерегулярність надходження коштів. Для нейтралізації даного чинника та забезпечення більш стабільного надходження коштів у рамках фандрайзингу необхідно вдосконалювати його організацію.

Джерела фінансування розвитку фізичної культури і спорту можна поділити на дві групи: 1) власні кошти ініціатора заходів у сфері фізичної культури і спорту (кошти бюджетів усіх рівнів влади, некомерційних організацій, власні кошти приватних підприємств або окремих громадян); 2) кошти партнерів (фандрайзинг).

Фандрайзингова діяльність для українських науковців, на відміну від європейських та американських вчених, є досить новим поняттям. Дуже добре його знають фахівці з проектного менеджменту. В сучасному тлумаченні фандрайзинг визначається як діяльність з послідовного залучення нових прихильників, друзів, а також інвесторів і партнерів для здійснення ними соціально значущої місії.

Найбільш повно розкриває досліджувану категорію його визначення О. Чернявською: фандрайзинг – це професійна діяльність щодо мобілізації фінансових та інших ресурсів з різноманітних джерел для реалізації соціально значущих і науково-дослідних неприбуткових проєктів, яка вимагає спеціальних знань та навичок фандрайзера, що можуть вплинути на прийняття позитивного рішення донора [8].

Дуже важливо, що фандрайзинг передбачає не тільки залучення фінансових коштів від приватних осіб або організацій на реалізацію соціально значущих проєктів у сфері культури, але й залучення людей та організацій до спільного подолання наявних проблем [5].

Сприяння фандрайзингу і вкладення грошей у соціально важливі програми та організації дуже вигідні. Так, участь фінансових структур у благодійних акціях, заходах, підтримка благодійних проєктів або організацій покращує репутацію фірми та засвідчує, що ця легальна організація надійно стоїть на ногах, є економічно стабільною і заможною. Особливо в невеликому місті участь у благодійності вказує, що фірма або банк піклуються про місто та його мешканців. Це знижує агресію по відношенню до компанії і приватного бізнесу взагалі як з боку людей, так і з боку влади. Благодійність – це і реклама. Фірма буде на слуху не лише завдяки рекламі роликам. Нарешті, участь у вирішенні соціальних проблем покращує внутрішній клімат у колективі, в організацію йдуть працювати порядні й кваліфіковані люди, яким важливо не тільки заробити багато грошей, а й бути потрібними, визнаними, реалізованими.

Фандрайзинг може приймати різні форми: пожертвування, внески спонсорів, які приходять від приватного та державного бізнесу; проведення цільових благодійних заходів по зборі коштів; гранти, що розподіляються зарубіжними і українськими фондами; фінансування з бюджетів (на рівні профільних управлінь); пожертви приватних осіб; доходи від збору членських внесків.

Важливо визначитися, в якій якості будуть залучатися партнери по фандрайзингу: донор, меценат, фінансовий спонсор, спонсор на умовах бартеру, інвестор, організація, що дає грант.

Донори – це організації, в місії яких передбачено надання безповоротної фінансової, технічної допомоги на конкурсній підставі. У даному випадку важливо оперативно відстежувати конкурсні пропозиції, ретельно вивчати конкурсну інформацію та забезпечити ретельну підготовку конкурсної документації.

Меценати – це фізичні особи, які здійснюють благодійництво на добровільній, безповоротній підставі. Меценатів необхідно формувати і залучати, пропагуючи важливість розвитку фізичної культури і спорту. Так, грецький громадський діяч, мільйонер, меценат Запас Евангелос у 1859, 1870, 1875, 1888 і 1889 рр. фінансував проведення спортивних змагань, перших Олімпій – попередниць сучасних Олімпійських ігор [4].

Спонсори – це юридичні та фізичні особи, які надають конкретну допомогу на певних умовах. Важливо ретельно вивчати інтереси партнерів і забезпечити узгодження інтересів.

Найважливішими елементами стратегії фандрайзингу відносно розвитку фізичної культури та спорту є:

- підготовка бізнес-плану проєкту в галузі розвитку фізичної культури і спорту; формування спонсорської пропозиції (для цього потрібно зібрати інформацію, яка може зацікавити спонсорів, вивчити побажання спонсорів, розробити спонсорські пакети з різними умовами співпраці і привілеями – для генерального спонсора, ексклюзивного спонсора і т.п.);

- чітке визначення цільової аудиторії проєкту в галузі розвитку фізичної культури і спорту, для того щоб знайти, вибрати і залучити потенційних спонсорів; встановлення таких взаємин з партнерами, які задовольняють інтересам обох сторін;

- реалізація проєкту та постійний контроль за його реалізацією; звітування перед спонсорами;

– аналіз програми фандрайзингу;
– робота з партнерами після завершення проекту в галузі розвитку фізичної культури і спорту для забезпечення подальшої співпраці на довгостроковій основі.

Ретельне опрацювання всіх елементів стратегії фандрайзингу дозволяє розширити коло партнерів і забезпечити стабільне фінансування розвитку фізичної культури і спорту.

Дуже важливим у підготовці документів є сформулювати саме прохання ясно і чітко. Нелогічно і дивно звертатися до фонду або банку за “підтримкою” взагалі, і в той же час доречно попросити у нього 20 тис. грн на організацію спортивних занять з важкими підлітками – на інвентар, на виїзд, на спортивний майданчик, призи для переможців і т.д. Коли прохання конкретне, ясні способи витрачання коштів та результати – чому б і не дати?

Тому на початку роботи з фандрайзингової діяльності потрібно сформулювати місію організації, підтверджуючу її унікальність, яка показує принципові відмінності від інших подібних їй. Для кожної творчо працюючої організації це зазвичай не складає труднощів, так як наявність концепції – обов’язкова умова успішності роботи. Для спонсорів завжди важливо підтримувати саме інноваційні форми роботи. При цьому слід пам’ятати, що на реалізацію конкретних програм та акцій кошти виділяються з більшою охотою, ніж на довгострокові проекти або просто на підтримку організації. Під цільовими заходами щодо залучення фінансів мається на увазі збирання коштів, що здійснюють члени організації в межах тих соціальних груп, інтереси яких представляє дана організація.

З погляду організаційного будівництва, подібні заходи відповідають трьом ключовим принципам, а саме: ведуть до реального успіху, надають людям можливість відчути свої власні сили і сприяють зміні в розстановці сил. Такий спосіб фінансування відрізняється відразу двома позитивними моментами. По-перше, ведучи роботу в певних соціальних колах, що підтримують дану організацію, можна зібрати достатню кількість фінансових коштів, особливо якщо ставити конкретні й реально здійсненні завдання. По-друге, зібраними таким чином коштами організація вправі розпоряджатися виключно на свій розсуд (у разі фінансування різними фондами використання фінансів часто буває пов’язано з тими чи іншими обмеженнями).

При розробці проекту фандрайзери повинні враховувати, що, приймаючи рішення про участь у проекті, донори звертають увагу насамперед на соціальну значимість проекту. В умовах децентралізації великою перевагою є залучення в проект представницьких органів територіальних громад і гарантія інформаційного висвітлення надання допомоги.

У цьому аспекті, на нашу думку, виникає необхідність створення на муніципальному рівні Єдиного центру з фандрайзингової діяльності як додаткового фінансового ресурсу для розвитку фізичної культури та спорту. До роботи центру на громадських засадах необхідно залучати людські ресурси місцевих спортивних громадських організацій спортивного профілю, які найбільш зацікавлені у залученні додаткових фінансів на розвиток фізичної культури та спорту. Ініціатором створення такого центру повинен стати профільний виконавчий орган представницького органу територіальної громади.

Координація роботи громадських некомерційних організацій, проведення семінарів з фандрайзингової діяльності забезпечить позитивний результат. Однак функції Єдиного центру в наданні допомоги з фандрайзингової діяльності некомерційним організаціям, на нашу думку, не повинні закінчуватися. Хотілось би відмітити, що фандрайзинг може застосовуватися не тільки некомерційними організаціями, а й представницькими органами територіальних громад у формі муніципального фандрайзингу. Особливо це важливо сьогодні, коли відбувається процес децентралізації влади.

Муніципальний фандрайзинг можна визначити як залучення та акумулювання ресурсів з різних джерел на соціально значимі цілі, такі як розвиток фізичної культури та спорту, засновані на соціально-відповідальній взаємодії і передбачає добровільне та взаємовигідне співробітництво.

Основним методом муніципального фандрайзингу повинні стати спільні програми, учасниками яких будуть представницький орган територіальної громади, представники бізнесу та пересічні громадяни.

Муніципальна фандрайзингова діяльність у сфері фізичної культури та спорту повинна здійснюватись за вищевказаними найважливішими елементами стратегії фандрайзингу. Слід зазначити, що основним стимулом розвитку такої діяльності мають бути податкові пільги спонсорам.

Крім цього, необхідним сьогодні є проведення законодавчої роботи у напрямку стимулювання розвитку фандрайзингу у сфері фізичної культури та спорту, враховуючи сучасний процес децентралізації в країні.

Економічно вигідно використовувати під час здійснення муніципальної фандрайзингової діяльності Інтернет-ресурси. Так, за допомогою розміщення відповідних проєктів на офіційних сайтах представницьких органів територіальної громади, на сторінках популярних соціальних мереж тощо здешевлюється та спрощується весь процес такої діяльності. Крім цього, потенційні донори матимуть можливість не чекати, коли у них попросять допомоги, а самостійно за допомогою Інтернет-ресурсів знаходять необхідну інформацію щодо спонсорської участі у відповідних проєктах. Така практика дуже поширена в країнах Європейського Союзу.

Важливим поштовхом у розвитку муніципальної фандрайзингової діяльності, на нашу думку, може стати розробка навчальної програми “Фандрайзинг для органів місцевого самоврядування”. За допомогою отриманих знань фахівці органів місцевого самоврядування зможуть проводити ефективний пошук додаткових ресурсів для посилення фінансової бази місцевого самоврядування та матимуть можливість надавати підтримку неурядовим та громадським організаціям при підготовці проєктів для донорських організацій.

Таким чином, можна дійти таких **висновків**:

– спрямування фандрайзингових коштів у проєкти органів місцевого самоврядування з розвитку фізичної культури та спорту можна розглядати як соціальні інвестиції, які дозволяють розвивати людські ресурси, створювати нові послуги, відкривати додаткові робочі місця, поліпшувати умови життя населення регіону;

– фандрайзинг може застосовуватися не тільки некомерційними організаціями, а й представницькими органами територіальних громад у формі муніципального фандрайзингу. Особливо це важливо сьогодні в умовах децентралізації влади;

– муніципальний фандрайзинг можна визначити як залучення та акумулювання ресурсів з різних джерел на соціально значимі цілі, такі як розвиток фізичної культури та спорту, засновані на соціально-відповідальній взаємодії та передбачає добровільне і взаємовигідне співробітництво;

– розробка навчальної програми “Фандрайзинг для органів місцевого самоврядування” та організація навчання фахівців органів місцевого самоврядування з цієї діяльності нададуть можливість ефективно проводити пошук додаткових ресурсів для посилення фінансової бази місцевого самоврядування та здійснювати підтримку неурядових та громадських організацій при підготовці проєктів для донорських організацій. Створення на муніципальному рівні Єдиного центру з фандрайзингової діяльності також сприятиме активізації роботи в цьому напрямку;

– необхідним сьогодні є проведення законодавчої роботи у напрямку стимулювання розвитку фандрайзингу у сфері фізичної культури та спорту, враховуючи сучасний процес децентралізації в країні.

Подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на розв'язанні проблемних питань здійснення фандрайзингової діяльності у сфері фізичної культури та спорту.

Список використаних джерел

1. *Андресен К.* Чого нас може навчити наука про фандрайзинг, маркетинг та соціальні зміни [Електронний ресурс] / К. Андресен, А. Макки, М. Ровнер, Г. Сімпсон. – Режим доступу : http://learn.networkforgood.org/Resources_911Archive_LisaSimpson_resources_ebook.html.
2. *Артемьева Т. В.* Фандрайзинг: привлечение средств на проекты и программы в сфере культуры и образования / Т. В. Артемьева, Г. Л. Тульчинский. – СПб. : Лань ; Планета Музыки, 2010. – 288 с.
3. *Богатова Е. Р.* Фандрайзинг и краудфандинг / Е. Р. Богатова // В курсе правового дела. – 2011. – № 2.
4. *Запас Евангелос* [Електронний ресурс] / Евангелос Запас. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
5. *Куц С.* Фандрайзинг ABC : посіб. для початківців / С. Куц. – К. : Центр філантропії, 2008. – 92 с.
6. *Кучереносов В. С.* Посібник по підготовці проектів для неприбуткових організацій / В. С. Кучереносов, С. Б. Гончаренко. – К., 2000.
7. *Лісовець О. В.* Теорія і методика роботи з дитячими та молодіжними організаціями України : навч. посіб. / О. В. Лісовець. – К. : Академія, 2011. – 256 с.
8. *Фандрайзинг : навч. посіб.* / О. В. Чернявська, А. М. Соколова. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 188 с.
9. *Холостова Е. И.* Генезис социальной работы России : учеб. пособие / Е. И. Холостова. – М., 2006. – 232 с.
10. *Экономика общественного сектора : учебник* / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. Н. Жильцова. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

Надійшла до редколегії 31.03. 2016 р.

УДК 351.777:504.06

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Глуха В. В.,

к. держ. упр.,

науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту,

Національний університет цивільного захисту України,

м. Харків

Досліджено актуальні проблеми й перспективи державної екологічної політики України та визначено пріоритети напрямків щодо довгострокової стратегії розв'язання екологічних проблем в Україні на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях.

Ключові слова: державна екологічна політика, соціально-демографічні наслідки, екологічний стан, екологічна складова, механізми державного управління.

Hlukha V. V.,

*PhD in Public Administration, Research Assistant of Scientific Department on Issues of Control
in Civil Protection, NUCSPU, Kharkiv*

CURRENT PROBLEMS AND PROSPECTS OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE

Reviewed and researched current issues and prospects of the state ecological policy of Ukraine and defined the priority directions of long-term strategy of solving environmental problems in Ukraine at the national, regional, local and object levels.

Key words: state ecological policy, socio-demographic implications, ecological condition, ecological component, mechanisms of public administration.

© Глуха В. В., 2016

Постановка проблеми. На основі інтенсивного споживання природних ресурсів, існуючий процес розвитку сучасного українського суспільства зумовлює техногенні зміни довкілля, що мають екологічні та соціально-демографічні наслідки в Україні.

Отже, аналіз проблем в екологічній сфері та визначення ролі держави щодо реалізації екологічної політики, серед головних завдань якої є стабілізація й поліпшення екологічного стану країни шляхом реалізації державної екологічної політики за інтегрованим підходом соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування є актуальним питанням сучасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами, становленням та дослідженням екологічної політики в Україні присвячено багато робіт таких відомих науковців та фахівців, як Л. Амджадін, О. Васюта, О. Веклич, Т. Галушкіна, В. Дьомкін, Н. Зіновчук, В. Крук, Н. Маєвська, В. Мариненко, С. Марова, Є. Сенюшкін, І. Синякевич та ін.

Метою статті є детальний аналіз проблем і перспектив державної екологічної політики України. Визначення перспектив здійснення державної екологічної політики в Україні на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях.

Виклад основного матеріалу. Проблеми державної екологічної політики України зумовлені об'єктивними потребами сучасної світової глобалізації та вимогами колективної екологічної безпеки, національного розвитку, необхідністю інтеграції України в європейське співтовариство та її функціонування в системі європейської економічної безпеки тощо.

Процеси світової глобалізації та суспільних трансформацій посилили пріоритетність екологічної проблематики. У багатьох випадках на етапі становлення українського суспільства увага та турбота про навколишнє природне середовище виявляється нерентабельною. Але різні форми життя, стан здоров'я та працездатність людей – це найвища цінність суспільства, яке керується широкими соціальними критеріями в інтересах майбутнього [3].

Державне управління у сфері екології є комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища. Зміст і структура екологічної політики потребують уточнення суті, мети, цілей, принципів, завдань, способів та основних її напрямів.

Методологічною основою державної екологічної політики владних структур усіх рівнів є відповідні норми Конституції України. Метою екологічної політики в Україні на сучасному етапі має бути збалансування запитів суспільства, можливостей природи та технологій виробництва шляхом планомірного формування навколишнього середовища, якість якого забезпечила б можливість сталого розвитку суспільства [5; 8].

Основною ціллю екологічної політики є покращання якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика покликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи. Основні принципи екологічної політики України викладені у Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” [1].

Існує велика кількість проблем реалізації державної екологічної політики в Україні, такі як:

- відсутність розмежування управління природокористуванням та контролем за станом навколишнього природного середовища;
- часткове призупинення дії процедур Кіотського протоколу;
- зауваження щодо виконання Орхуської конвенції;

- відсутність системи екологічної освіти;
- інформування експертів та громадськості з екологічних питань;
- відсутність системного моніторингу стану навколишнього природного середовища на основі сучасних технологій;
- проблеми оцінки актуальної радіологічної ситуації, які були законодавчо та нормативно віднесені до таких, що постраждали в результаті аварії на Чорнобильській АЕС;
- проблеми реконструкції інфраструктури житлово-комунального господарства населених пунктів, перш за все великих міст;
- екологічні проблеми пов'язані із поводженням з небезпечними відходами, зруйнованими сховищами, знятими з експлуатації шахтами та кар'єрами;
- проблеми деградованих в результаті виснажливої та екологічно недбалोї експлуатації сільськогосподарських земель;
- руйнація природного середовища унікальних рекреаційних регіонів (Карпати) в результаті несистемної і, часто, безконтрольної господарської діяльності;
- адаптація економіки України до глобальних змін клімату;
- гармонізація національної системи обліку та контролю звітності господарчих суб'єктів різної форми власності з екологічних та економічних показників до стандартів ЄС та ООН [10].

Реалізація державної екологічної політики в Україні спрямовується на перебудову відношень у системі “людина – суспільство – довкілля”. Це зумовлено значущістю екологічної проблеми, її глобальністю, масштабністю та значними фінансовими витратами на вирішення екологічних проблем. Екологічна політика є окремим напрямом діяльності держави і державного управління. Об'єктами управлінських відносин взагалі та в сфері екологічної політики є майже всі сфери життя людини, а визначальним принципом цього виду діяльності є підпорядкованість. Якщо розглядати державне управління у сфері екологічної політики з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління це державні органи та органи місцевого самоврядування, а об'єкти управління - підвідомчі сфери управління повинні ефективно взаємодіяти через управлінську діяльність, а саме суспільні відносини, які складаються між елементами системи. Державне регулювання у сфері екологічної політики передбачає здійснення комплексних заходів з метою їх упорядкування, встановлення загальних норм і правил суспільної поведінки для охорони живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту здоров'я та життя населення, організації та підтримування раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

За умови ефективного функціонування державного регулювання виключається потреба прямого втручання держави та її інституцій у діяльність екологічних структур [6; 9].

Для врегулювання екологічної ситуації в Україні належать такі найнеобхідніші та термінові заходи:

- проведення незалежних наукових комплексних екологічних експертиз з метою складання екологічного прогнозу і вироблення рекомендацій локального масштабу;
- активізація екологічної освіти у школах, вузах і екологічного виховання населення за допомогою телебачення, преси, кіно, природоохоронних товариств;
- збільшення витрат на охорону природи та прискорення темпів будівництва природоохоронних об'єктів, пристроїв, устаткування;
- заборона будь-яких відхилень від проектів, на шкоду довкіллю, суворе дотримання рекомендацій ОВОС;
- негайне створення економічних стимулів для проведення екологічних заходів [7].

Державне управління у сфері екологічної політики охоплює такі інституції: загального та спеціального державного управління, місцевого самоврядування, громадського управління.

Визначення основних напрямів екологічної політики держави є виключною компетенцією Верховної Ради України як законодавчого органу. Центральне місце у здійсненні загального керівництва державою у галузі екології та природних ресурсів належить Президентові України як главі держави. Кабінет Міністрів України як найвищий орган виконавчої влади спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів центральної виконавчої влади, зокрема Міністерства екології та природних ресурсів України. Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і Рада національної безпеки й оборони України також належать до системи органів загального державного управління у галузі екології та природних ресурсів [11].

Сучасна екологічна політика України розробляється і впроваджується у життя в дуже важких та напружених політичних умовах, що часто призводить до конфліктних ситуацій. На державні екологічні організації чиниться тиск, лобіювання відомчих інтересів певними владними та приватними структурами. Серед великої кількості проблем у сфері екологічної політики основними є домінування в різних владних органах політичних та економічних пріоритетів над екологічними, а також у відсутності ефективного контролю за надходженнями та видатками екологічних коштів. Тому впровадження та зміцнення нових фінансово-економічних важелів реалізації державної екологічної політики – необхідна умова для сталого екологічного розвитку держави [4].

До них належать:

- створення Національного екологічного фонду;
- впорядкування та концентрація екологічних фондів з метою їх укрупнення та ефективного використання коштів;
- державна підтримка у створенні екологічних банків;
- реалізація державних екологічних програм у рахунок заборгованості перед різними фондами, країнами-інвесторами; запровадження, дієвий контроль і продаж квот за забруднення довкілля;
- впровадження екологічного лізингу, екологічного страхування, екологічного акцизного збору, податкових пільг, субсидій [2].

Проблеми в екологічній сфері, зростання кількості екологічних катастроф, різних конфліктів є наслідком негармонійних взаємовідносин між суспільством і природою. Гарантування безпеки суспільства на більш високому рівні оптимізується через реформування діяльності еколого-експертних органів і залучення громадськості до процесу прийняття рішень у екологічній сфері. Посилення ролі державних органів забезпечує реалізацію державної політики у визначеній сфері діяльності.

Висновки Таким чином, аналіз проблем та перспектив державної екологічної політики на державному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях дозволяє дійти висновку, що якість екологічної політики залежить як від правових, організаційних та економічних інституцій, так і від створення партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством.

Функціонування механізмів державної управління в екологічній сфері на території всієї країни та в розрізі регіонів, відбуватиметься на більш високому рівні та результативно у разі переходу їх на професійну основу, просування екологічних ідей у суспільну свідомість, прагнення до кооперації між екологічними громадськими організаціями, побудові коаліцій і мереж, включення в українські й міжнародні мережі та організації, прагнення до посилення впливу на формування екологічної політики.

Список використаних джерел

1. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. № № 1264-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-1>.
2. *Андрейцев В. І.* Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : моногр. / В. І. Андрейцев. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет. – 2011. – 373 с.
3. *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
4. *Бойчук Л. Д.* Екологія і охорона навколишнього середовища : навч. посіб. / Л. Д. Бойчук, Е. М. Соломенко, О. В. Бугай. – Суми : Університетська книга. – 2003. – 284 с.
5. *Гайнріх Д.* Екологія: dtv-Atlas / Д. Гайнріх, М. Гергт ; пер. з 4-го нім. вид. ; наук. ред. пер. В. В. Серебряков. – К. : Знання-Прес, 2001. – 280 с.
6. *Голубець М.* Екологія: наукова сутність, об'єкти досліджень, завдання / М. Голубець // Праці наукового товариства ім. Шевченка. Екологічний збірник. – 2004. – Т. VII.
7. Екологічне право України : навч. посіб. / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – 2-е вид., доп. та перероб. – К. : Бурун Книга. – 2008. – 368 с.
8. *Заверуха Н.* Основи екології / Н. Заверуха, В. В. Серебряков, Ю. А. Скиба. – К. : Каравела, 2006. – 300 с.
9. Законодавство України про участь громадян і їх об'єднань в охороні навколишнього середовища : зб. – Вид. 2-ге, доп. – К., 2002. – 168 с.
10. *Зіновчук Н. В.* Екологічна політика в АПК: економічний аспект / Н. В. Зіновчук. – Л. : Львів. держ. аграр. ун-т, ННБК "АТБ", 2007. – 394 с.
11. *Новосельська Л. І.* Аналіз економічних інструментів екологічного спрямування [Електронний ресурс] / Л. І. Новосельська. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/atural/lglpdp/2003_28/171_Nowoselska_LG_28.pdf.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 35.316

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕРНА В УКРАЇНІ

Сікало М. В.,

*слухач факультету підготовки магістрів державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто теоретичні засади державного регулювання ринку зерна в Україні в сучасних умовах, виявлено чинники для подальшого вдосконалення державного регулювання ринку зерна України.
Ключові слова: державне регулювання, зерновий ринок, ефективність, розвиток зернового виробництва.

Sikalo M. V.,

Student of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv

THE THEORETICAL BASIS OF STATE REGULATION OF GRAIN MARKET IN UKRAINE

The theoretical basics for state regulation of the grain market in Ukraine in modern conditions have been considered; factors of further improvement of state regulation of the grain market of Ukraine have been identified.

Key words: government regulation, grain market, grain production, efficiency, development of grain production.

Постановка проблеми. Питанням державного регулювання ринку зерна в Україні завжди приділяли пильну увагу, а в останні роки ця тема набуває особливої актуальності. Адже вона напряму пов'язана із забезпеченням продовольчої безпеки країни, нормального

© Сікало М. В., 2016

функціонування та задовільного фінансового стану сільськогосподарських виробників, а також забезпеченням експортного потенціалу зернової галузі країни. Сучасна економічна ситуація вимагає вдосконалення підходів щодо здійснення аграрної політики стосовно розвитку зернової галузі та запровадження її системності.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в агропромисловому комплексі України, потребують вивчення й дослідження всіх напрямів перетворень у його структурі, включаючи зерновий ринок. Враховуючи це, для вирішення нагальних проблем забезпечення збільшення виробництва зернових культур та продуктів їхньої переробки на основі раціоналізації управління, господарювання, поліпшення ринкової інфраструктури, логістики, кооперації й інтеграції у сфері взаємовідносин суб'єктів зернового ринку стає необхідним вдосконалення діючих і розробка нових механізмів державного регулювання у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням формування й управління розвитком зернового господарства в Україні присвячено чисельні праці таких вітчизняних науковців, як В. Бойко, С. Домбровська, А. Кандиба, С. Корчинська, К. Лебедєв, Ю. Лупенко, С. Майстро, І. Пилипенко, П. Саблук, О. Ходеківська, Л. Худолій, В. Шовкалюк та ін. Вітчизняні науковці вказують на важливу роль держави в регулюванні зернового ринку та недосконалість регулюючих механізмів у сучасних умовах. У той же час виявлення основних аспектів та тенденцій розвитку ринку зерна потребує подальшого вивчення. Тому дане питання не втрачає своєї актуальності й потребує подальшого дослідження.

Мета статті – розглянути теоретичні засади державного регулювання ринку зерна в Україні в сучасних умовах, виявити чинники, які можуть бути корисними для подальшого вдосконалення державного регулювання ринку зерна України.

Виклад основного матеріалу. За Законом України “Про зерно та ринок зерна в Україні” від 4 липня 2002 р. № 37-IV [3] “ринок зерна – система товарно-грошових відносин, що виникають між його суб'єктами в процесі виробництва, зберігання, торгівлі та використання зерна на засадах вільної конкуренції, вільного вибору напрямів реалізації зерна та визначення цін, а також державного контролю за його якістю та зберіганням”.

Основні специфічні особливості виробництва на зерновому ринку в сучасних умовах, які справляють суттєвий вплив на завдання, функції, методи та інструменти управління і мають бути враховані при формуванні й розвитку механізмів управління ринком зерна, такі:

– земля є не тільки об'єктом праці, як в інших галузях, а й предметом праці, основним засобом виробництва. Цим обумовлюється територіальна розосередженість виробництва, населених пунктів, побудова органів управління в основному за територіально-виробничим принципом. Безпосереднє управління з єдиного центру за таких умов стає практично неможливим;

– територіальна розосередженість самого виробництва й віддаленість підрозділів від центру, розтягнутість комунікацій ускладнюють збір і обробку інформації, потребують розширення самостійності підприємств в своїй діяльності;

– економічне відтворення тісно переплітається із природним. Це ставить його в більшу залежність від природно-кліматичних умов і потребує реалізації зональних систем ведення господарства;

– виробничі цикли, їх тривалість значною мірою пов'язані із природними біологічними процесами, що проявляється в сезонному характері виробництва, різких коливаннях у використанні матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів по періодах;

– різноманітність форм власності та господарювання, що обумовлює формування властивих їм органів управління при одночасному розвитку горизонтальних зв'язків для вирішення загальних питань на території розташування господарств (спільні служби тощо) [5].

До того є і інші особливості, що зумовлюють специфіку організації управління в сфері зернового ринку: відмінності між селом і містом, традиції, історично закріплені звички тощо. Всі ці фактори мають вплив на поведінку членів сільськогосподарських підприємств і мають бути враховані в управлінні.

Державне регулювання у сфері зернового ринку має за мету досягнення максимальної ефективності для задоволення попиту населення на продукти харчування, сировину й продовольство зерновиробництва.

Сучасні тенденції світових ринків засвідчують зростаючу важливість продовольчого ресурсу, який за умов високих темпів приросту світового населення та фізичної обмеженості світових сільськогосподарських територій, вже у коротко- та середньостроковій перспективі може стати дефіцитом із великою перспективою цінового зростання.

В той же час розвиток зернового сектору України, в тому числі її експортної складової, стримується проблемами, які потребують негайного та системного вирішення.

Посилення ролі держави в регулюванні економіки, яке відповідає сучасній тенденції розвитку світової економіки кризового періоду, актуалізує для України проблему формування та виконання державної стратегії у сфері зернового сектору, орієнтованої на вирішення нагальних завдань розвитку внутрішньо- та зовнішньоекономічної складової зернового сектору, а також і національної економіки в цілому.

Досвід регулювання ринків зерна у розвинених країнах світу свідчить про ефективність політики підтримки сільського господарства. Сьогодні за кордоном зменшуються обсяги такої підтримки, проте зберігається досить високий її рівень, закладений у попередні роки під час становлення інтенсивного сільськогосподарського виробництва. З урахуванням сучасної інтеграції України до Світового та Європейського простору як країни з високим потенціалом виробництва конкурентоспроможної продукції зерновиробництва, виникає необхідність запровадження практики підтримки та дотування як складової політики державного впливу на розвиток ринку зерна України [4].

Підходи до розробки основних напрямів системної державної політики щодо розвитку зернового ринку можуть стати основою вирішення проблеми його стабілізації лише за умови, якщо вони будуть комплексними.

Комплексність підходів полягає в реалізації поставленого завдання, передусім, завдяки стабілізації пропозиції на ринку зерна шляхом інтенсифікації зернового виробництва.

Необхідним напрямом розвитку ринку зерна має також стати вдосконалення нормативно-правової бази по досягненню стабільності зернового ринку.

Стратегію цінової політики в державі у сфері ринку зернових сьогодні реалізує Аграрний фонд, який впроваджує механізми товарних і фінансових важелів, метою проведення яких є формування державного інтервенційного фонду.

Аграрний фонд від імені держави виконує також функції кредитора - надає позичку виробнику зерна під його заставу. Розмір кредиту не може перевищувати 80 % вартості застави, розрахованої на основі встановленої мінімальної закупівельної ціни.

Хоча номінально після прийняття Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України" (від 24.06.2004 р. № 1877-IV з останніми змінами від 12.02.2015 р.) [1] завдання забезпечення цінової стабільності та формування продовольчого резерву покладено на Аграрний фонд, перевага використання такого інституту як Державний резерв полягає в тому, що в цьому випадку Уряд має ширше поле для дій при визначенні цінових та кількісних параметрів закупівель та реалізації зернових. В той же час утримання двох органів з функціями, що перетинаються, є недоцільним з точки зору оптимізації державного управління. Тому логічним результатом

вирішення цього питання могло б бути зосередження функцій щодо немобілізаційного балансування ринків зерна у компетенції Аграрного фонду, оскільки це і є одна з його основних функцій.

Законом України “Про державну підтримку сільського господарства України” передбачено можливість адміністративного регулювання цін на об’єкти державного цінового регулювання у випадку, коли Аграрний фонд не може за рахунок фінансових інтервенцій втримати ціни від зниження до рівня мінімальної ціни мінус 20 % або за рахунок товарних інтервенцій втримати ціни від підвищення понад рівень максимальної ціни плюс 20 %.

Слід зазначити, що жорстке адміністративне регулювання цін не дає змоги врегулювати ситуацію на ринку, а інколи навіть загострює її з низки причин:

– адміністративне регулювання цін при значному зниженні внутрішніх цін (як правило, за несприятливої кон’юнктури світового ринку) лише заблокує можливість реалізації зерна виробниками. В такому разі є можливість звернення Уряду України до Парламенту з метою збільшення бюджетного фінансування Аграрного фонду;

– адміністративне регулювання цін при значному їх підвищенні (при підвищенні цін на світовому ринку або при дефіциті зерна в Україні) лише призводить до недоотримання доходів виробниками. В цьому випадку необхідно законодавчо передбачати здійснення закупівель зерна на тендерних умовах за кордоном, що дасть змогу знизити ціну на внутрішньому ринку;

– Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну підтримку сільського господарства України”, прийнятим Верховною Радою України як документ, необхідний для вступу до Світової організації торгівлі, скасовано адміністративне регулювання цін; запровадження експортних та імпорتنних квот; необхідність реєстрації контрактів на спеціальній експортній сесії Аграрної біржі; спеціальні режими розрахунку митної вартості при експорті та імпорті [4].

Згідно з цим Законом у розпорядженні держави залишаються лише важелі впливу на внутрішній ринок зерна, основні з яких (лімітування рівня рентабельності) передбачені чинним Законом України “Про ціни і ціноутворення” № 5007-VI від 21.06.2012 р. [2]. Враховуючи це, можна зробити висновок, що адміністративне регулювання цін на ринку зерна доцільно замінити економічними механізмами впливу на зерновий ринок, зазначеними вище.

Суттєвою складовою ефективного функціонування ринку зерна є наявність розвинутої інфраструктури, що забезпечує стабільність і прозорість ринкового товарообміну в процесі руху продукції від виробника до кінцевого споживача. Саме відсутність останньої та потреба товаровиробників у вільних коштах для подальшого відтворення виробництва створюють умови для реалізації значної частини продукції одразу після збирання врожаю за заниженими ринковими цінами (особливо актуально це питання стоїть на початку маркетингового року у серпні-вересні). Зараз більшу частку продукції зерновиробники реалізують комерційним структурам-посередникам (50 – 70 %), а на переробні підприємства та елеватори перепадає лише 2 – 6 %.

Одним із шляхів розв’язання цієї проблеми сезонного збуту зерна є створення мережі сучасних сертифікованих зернових елеваторів з урахуванням логістично раціонального розташування, що дасть змогу зберігати достатню кількість зерна до того ж і належної якості. Це дасть можливість підвищити ефективність роботи зерновиробників за рахунок продажу ними зерна за сприятливої кон’юнктури ринку у більш широкому діапазоні часу. Слід також заохочувати незалежних операторів, які забезпечуватимуть об’єктивне визначення якості зерна. Наразі аналіз роботи системи зернових складів свідчить, що проблемним питанням також є висока вартість послуг існуючих елеваторів. [4]

Висновки. У сучасній економіці ефективний розвиток зернового виробництва залежить не лише від природно-кліматичних умов території, продуктивності використання виробничого потенціалу, але й від розвитку та функціонування ринку зерна, розвитку його інфраструктури. Від нього залежать строки, обсяги виробництва зернових, ефективність реалізації готової продукції, швидкість обороту вкладених коштів та забезпеченість споживачів зерном та продуктами його переробки. До того ж зерновий ринок справляє вплив й на функціонування інших сільськогосподарських ринків. Отже, динамічний розвиток ринку зерна є поштовхом розвитку всього продовольчого комплексу, що дасть можливість подолати існуючі кризові явища в національній економіці.

Відповідно до діючого в країні законодавства, основними засадами державної політики з регулювання ринку зерна є:

- надання пріоритетної бюджетної, кредитної та інвестиційної підтримки суб'єктам ринку;
- забезпечення внутрішніх потреб держави у зерні;
- гарантування сільськогосподарським товаровиробникам права вільного вибору використання зерна та ціни його реалізації;
- недопущення обмежень у пересуванні зерна та продуктів його переробки;
- контроль якості зерна та його зберігання;
- розвиток мережі обслуговуючих зерновий ринок формувань;
- впровадження сучасних ресурсозберігаючих технологій у виробництві, зберіганні та переробці зерна;
- лізингове обслуговування ринку зерна тощо.

Політика держави у галузі регулювання зернового ринку має певні завдання – встановлення справедливих ринкових цін, стимулювання зерновиробників, створення стратегічних запасів і позитивного торгового балансу. Водночас трактувати державну підтримку лише з точки зору фінансової підтримки не можна. Слід також приділити увагу розвитку дорадництва, системи біржового ринку та страхування.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24.06.2004 р. № 1877-IV.
2. Закон України "Про ціни і ціноутворення" від 21.06.2012 р. № 5007-VI.
3. Закон України "Про зерно та ринок зерна в Україні" від 04.07.2002 р. № 37-IV.
4. Мелешко М. І. Державне регулювання ринку зерна і зернових відносин [Електронний ресурс] / М. І. Мелешко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – Вип. 6. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=6&y=2010>.
5. Погрібний О. О. Аграрне право України : [підручник] / О. О. Погрібний. – К. : Істина, 2006. – 448 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.14:35.071.6

ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Мамонова В. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків;

Василега О. О.,

заступник директора Департаменту – начальник управління зведеного та державного

бюджетів Департаменту фінансів, Сумська обласна державна адміністрація,

м. Суми

Обґрунтовано теоретико-методичні підходи та сформовано рекомендації щодо збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Серед них – запровадження компенсатора частини податку на прибуток підприємств у вигляді міжбюджетного трансферту; внесення змін до законодавства, що регулює справляння акцизного податку; здійснення видатків на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах за рахунок коштів державного бюджету; впорядкування механізму відшкодування пільгового проїзду окремих категорій громадян.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінансова децентралізація, податок на прибуток підприємств, акцизний податок

Мамонova V. V.,

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

Vasyleha O. O.,

Deputy Director of Department – Head of Consolidated and State Budget Board of Finance Department, Sumy Regional State Administration, Sumy

BALANCING LOCAL BUDGETS UNDER THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

Grounded theoretical and methodological approaches and formed recommendations for balancing the local budgets during the financial decentralization. Among them – the introduction of the compensator of the corporate income tax in the form of interbudgetary transfer; amend the legislation governing to gathering of excise tax; execute expenditures on training of workers in vocational schools financed from the state budget; streamline the compensation mechanism for preferential thoroughfare some categories of citizens.

Key words: local budget, fiscal decentralization, corporate income tax, excise tax.

Постановка проблеми. Європейський вектор розвитку України означає, в тому числі, й наближення до європейських стандартів бюджетної забезпеченості, фінансової децентралізації, удосконалення принципів складання та виконання місцевих бюджетів. Разом із тим сьогодні процес формування місцевих бюджетів характеризується, здебільшого, недостатністю власних доходів та тенденцію до зростання обсягів міжбюджетних трансфертів, що апіорі обмежує фінансові можливості місцевих органів влади для концентрації ресурсної бази і належного соціально-економічного розвитку території, зокрема інвестиційного, та має наслідком неповне задоволення колективних потреб територіальних громад.

© Мамонова В. В., Василега О. О., 2016

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичних засад і прикладних аспектів формування та використання коштів місцевих бюджетів присвячено немало наукових праць вчених та фахівців у сферах фінансів та державного управління (С. Буковинський, О. Василик, А. Єпіфанов, О. Кириленко, В. Кравченко, К. Павлюк, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін.). Здебільшого наукові роботи орієнтовані на виявлення загальних тенденцій місцевих бюджетів, їх формування та виконання. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень, найбільш детального вивчення потребують питання зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів через призму проведення фінансової децентралізації, реформування міжбюджетних відносин.

Метою статті є визначення перспективних напрямків зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування задля збалансування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Формування та виконання місцевих бюджетів суттєво залежить від вирішення питань їх збалансованості, що є наслідком невирішених питань щодо співвідношення фіскальної централізації та децентралізації. При цьому проблеми бюджетного вирівнювання є похідними від нерозмірності і незбалансованості фінансової бази місцевого самоврядування. Саме бюджетна децентралізація передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування такого переліку власних доходів, що є достатнім для належного виконання встановлених повноважень і функцій, а також права самостійно встановлювати нормативи їх надходження до відповідних місцевих бюджетів.

Зокрема, Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII з 1 січня 2015 р. запроваджено новий етап бюджетної децентралізації [2]. Змінами врегульовано бюджетні правовідносини, пов’язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Так, доходна база місцевих бюджетів розширилася завдяки передачі з державного бюджету 100 % плати за надання певного переліку адміністративних послуг; 100 % державного мита; збільшення відсотка нормативу зарахування (80 %) екологічного податку (крім радіоактивних відходів); запровадженню збору з роздрібного продажу підакцизних товарів зі ставкою 2 % (замість збору за виноградарство, садівництво та хмільництво); закріпленню за обласними бюджетами 10 % податку на прибуток недержавних підприємств; розширенню бази оподаткування податком на майно (оподаткування комерційної нерухомості та автомобілів вартістю понад 1 млн. гривень) тощо.

Проте, одночасно збільшивши кількість джерел фінансових надходжень до місцевих бюджетів, законодавці значно скоротили обсяг їх наповнення саме тим податком, який забезпечував найбільші надходження – йдеться про податок на доходи фізичних осіб, який тепер розподіляється таким чином: до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад – 60 % податку, що сплачується (перераховується) на відповідній території (до міст обласного значення до 2015 р. зараховувалось 75 % цього податку); до обласних бюджетів – 15 %; до державного бюджету – 25 %. При цьому до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ цей податок тепер не надходить взагалі (до 2015 р. до них належало 25 % податку на доходи фізичних осіб). Іншими словами, із бюджетів територіальних громад вилучено значну частину фінансового ресурсу, що призводить до дефіцитності багатьох місцевих бюджетів та ставить збалансованість їх доходної та видаткової частин в залежність від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, тим самим, створюючи додаткову централізацію процесу розподілу бюджетних коштів. Це в свою чергу негативно позначається не лише на виконанні доходної частини місцевих бюджетів, але

й реалізації місцевими органами влади та управління покладених на неї завдань щодо забезпечення функціонування та розвитку територій.

Крім того, згідно з чинним Бюджетним кодексом України сплата податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні частки (паї) здійснюється за місцем реєстрації орендарів в органах доходів і зборів [1, ст. 64, п. 2]. Це призводить до певного відтоку коштів з бюджетів територіальних громад, оскільки податок зараховується до бюджету за податковою адресою орендаря, а не за розташуванням земельної ділянки на території конкретної громади.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне здійснити таке реформування положень бюджетного законодавства:

– повністю повернути податок на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів на умовах застосування попередніх (до 2015 р.) нормативів відрахувань (до бюджетів міст обласного значення – 75 % податку, що сплачується на території цих міст; до бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 25 % податку, що сплачується на відповідній території) – за рахунок цього потенційний додатковий ресурс місцевих бюджетів в цілому по Україні (в показниках 2016 р.) складе 55,75 млрд грн, що сьогодні надходять до державного бюджету;

– внести зміни до відповідних положень щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб від надання в оренду земельних паїв за місцезнаходженням (розташуванням) земельної ділянки.

Як відзначалося вище, з 2015 р. до обласних бюджетів зараховується 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності та податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності), але він є нестабільним, оскільки рішення бізнесу неприв'язані до якоїсь конкретної території. Це означає, що, запланувавши під такі доходи видатки, можна потрапити в ситуацію неможливості здійснення певних видатків із-за відсутності коштів, якщо доходна частина за податком на прибуток не буде виконана. Між тим для місцевих бюджетів стабільність та прогнозованість є більш важливими факторами, ніж можливі коливання доходів.

Окрім того, сьогодні податок на прибуток підприємств для більшості обласних бюджетів є де-юре втраченим і не компенсованим. Починаючи з 2016 р. на підставі ст. 64 Податкового кодексу України у разі відсутності за місцем реєстрації великого платника податків контролюючого органу, що здійснює супроводження великих платників податків, облік такого платника податків за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, здійснюється або територіально найближчим контролюючим органом, що здійснює супроводження великих платників податків, або іншим контролюючим органом [6]. Хоча навіть великий платник податків, щодо якого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, прийнято рішення про переведення на облік у контролюючий орган, що здійснює супроводження великих платників податків, чи інший контролюючий орган, після взяття його на облік за новим місцем обліку зобов'язаний сплачувати податки за місцем попереднього обліку у контролюючих органах, а подавати податкову звітність та виконувати інші обов'язки, передбачені Податковим кодексом, за новим місцем обліку.

Натомість податок на прибуток сплачуватиметься за фактом його адміністрування. Так, із зазначеного приводу ГУ ДФС у Сумській області вже повідомило владні структури регіону, оскільки для області це більше 25 млн грн втрат через те, що відтепер 15 суб'єктів господарювання будуть сплачувати податок на прибуток до обласних бюджетів Київської і Харківської областей з огляду на їх обслуговування в офісах для великих платників податків відповідно у м. Київ і м. Харків, тобто одні бюджети отримують ресурс, що має належати іншим бюджетам.

Виходячи із вищенаведеного, вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 64.7 Податкового кодексу України, а саме – дозволити підприємствам, які занесені до Реєстру великих платників податків, сплачувати всі відповідні податки (у тому числі податок на прибуток підприємств) до місцевих бюджетів за місцем ведення підприємством основної виробничої діяльності. Для зменшення негативного впливу необґрунтованої передачі такого фінансового ресурсу бюджету, як податок на прибуток великих підприємств, від обласних бюджетів до бюджетів міст, вбачаємо за доцільне скоригувати наявні диспропорції через застосування базової дотації шляхом збільшення її на суму втраченого обсягу надходжень у тих бюджетах, платники яких переходять на адміністрування до міст-мільйонників, бюджети яких отримують додаткові (невмотивовані) податкові надходження.

Як свідчить проведений аналіз, запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (номінально – як компенсатора раніше існуючої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах) як додаткового джерела надходжень для бюджетів місцевого самоврядування в реалії виявилось “сумнівним” досягненням. Так, за I півріччя 2015 р. його фактичні надходження склали 59 млн грн, питома вага яких найбільша по містах обласного значення, які власне і отримали додатковий ресурс. Села та селища, що мають 1-2 магазини, які реалізують підакцизну продукцію і суб'єктами оподаткування, фактично нічого не здобули (за виключенням тих громад, на території яких розташована автозаправна станція, тоді 5 % від реалізації нафтопродуктів сплачуватиметься до бюджету місцевого самоврядування). Таким чином, для основної маси бюджетів місцевого самоврядування (а їх лише Сумській області – 405) даний компенсатор є “порожнім” податком.

Фактором, що знижує суми надходження цього податку, вважаємо також недосконалість його адміністрування, зокрема невідображення податку платниками декларативно через певну прогалину в законодавстві. Відтак, необхідним вбачається Міністерству фінансів України внести зміни до форми Декларації акцизного податку в частині виключення графі 4 (у тому числі від реалізації товарів для комерційного використання) додатку 6 до Декларації з метою уникнення ухилення суб'єктами господарювання від сплати акцизного податку у зв'язку з тим, що в Податковому кодексі України відсутнє тлумачення поняття “комерційне використання”.

До того ж, акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів надходить до місцевих бюджетів відповідно до місцезнаходження торгових точок, що продають підакцизні товари (у тому числі автозаправних станцій – АЗС), тобто платники акцизного збору при користуванні дорогами всієї області сплачують його до бюджету села або міста, на території якого знаходиться АЗС. Доцільним є відокремити акцизний податок з реалізації нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного та зараховувати його до обласних бюджетів для використання на утримання доріг.

Продовжуючи питання вдосконалення законодавства, відмітимо, що відповідно до статей 64, 69 Бюджетного кодексу України плата за надання інших адміністративних послуг справляється за місцем надання послуг. Проте за окремими районами, де центри з надання адміністративних послуг при районних державних адміністраціях розташовані на території міст (селищ), зазначена плата зараховується за місцем знаходження такого центру, а саме – до бюджету відповідного міста (селища), що призводить до недоотримання доходів районним бюджетом. Для виправлення ситуації необхідне врегулю-

вати питання за рівнем надавача послуг, а не за його місцем розташування, в даному контексті змін потребує Бюджетний кодекс України, зокрема:

– п. 36 ч. 1 ст. 64, який доцільно викласти в такій редакції: “36) плата за надання інших адміністративних послуг, що надаються районними державними адміністраціями зараховується до відповідних районних бюджетів; виконавчими органами відповідних місцевих рад – до відповідних бюджетів місцевого самоврядування”;

– пункт 20¹ частини першої ст. 64 викласти в такій редакції: “20¹) плата за надання інших адміністративних послуг, що надаються виконавчими органами відповідних місцевих рад – до відповідних бюджетів місцевого самоврядування”.

Збалансованість місцевих бюджетів залежить не лише від доходної бази, а також й від обґрунтованої видаткової частини. Як відомо, основна частина галузей бюджетної сфери фінансується за рахунок субвенцій з державного бюджету: освітньої та медичної. Проте, має місце дефіцит коштів цих субвенцій у районах з низькою щільністю населення, розгалуженістю мережі бюджетних закладів (наприклад, в Сумській області відстань між населеними пунктами коливається від 3 до 10 км – Середино-Будський, Ямпільський, Путивльський, Кролевецький райони). Однією з причин такого становища вважаємо відсутність належного нормативно-методичного забезпечення врегулювання питань приведення мережі бюджетних установ у відповідність до бюджетних призначень згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України. Тому органи місцевого самоврядування вимушені частину власних коштів спрямовувати на дофінансування делегованих повноважень, при цьому кошти місцевих бюджетів, по суті, відволікаються від фінансування власних повноважень. Корисним в цьому контексті буде профільним міністерствам (перш за все – освіти і науки, охорони здоров'я) визначитись з політикою щодо утримання освітніх та медичних закладів у районах з низькою щільністю населення та розгалуженою мережею бюджетних установ, напрямків їх оптимізації, що дозволить органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади прийняти обґрунтовані рішення та попередити можливу соціальну напругу серед населення та працівників бюджетних установ. Крім того, є сенс доповнити існуючу формулу коригуючими коефіцієнтами для “депресивних” районів (щодо розосередження місця проживання наявного населення на території відповідного району – показник максимального радіусу обслуговування) та прискорити розроблення нових нормативів і соціальних стандартів.

Наступним проблемним питанням виконання місцевих бюджетів є видатки на фінансування професійно-технічних закладів освіти. Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 24.12.2015 р. № 911-VIII до відання виконавчих органів міських рад у частині власних (самоврядних) повноважень віднесено питання забезпечення здобуття професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах [3]. Поряд з цим відповідно до ст. 27 Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах та інших навчальних закладах, розташованих у містах обласного значення, плануються з 2016 р. у відповідних бюджетах міст обласного значення [4]. Для прикладу – у Сумській області нараховується 29 таких закладів, з них у м. Суми – 7 закладів освіти із загальним обсягом фінансування на рівні 55,9 млн грн з контингентом – 2900 учнів, які здебільшого не є безпосередніми жителями міста (в деяких закладах їх кількість становить від 57,2 до 64,1 %). В м. Харкові функціонує 25 ПТУ (в яких навчається 8,6 тис. учнів за 81 робочою професією та спеціальністю, працюють 2176 працівників, з яких 1051 – педагоги), на фінансування яких у 2016 р. з міського бюджету буде виділено 182,5 млн грн.

При цьому критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (ст. 87 Бюджетного кодексу України) регламентують здійснення видатків на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України, за рахунок коштів обласних бюджетів [1]. А ч. 3 ст. 142 Конституції України встановлює, що “Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою” [5].

З огляду на викладене постає питання доцільності утримання міськими бюджетами закладів освіти, які забезпечують навчанням жителів інших міст, районів, областей України без надання відповідних ресурсів на їх фінансування, що призводить до додаткового навантаження на міські бюджети. Крім того, заклади професійно-технічної освіти, як правило, перебувають у державній власності, виконують державне замовлення на підготовку фахівців робітничих спеціальностей, які потрібні державі для різних галузей господарства (у тому числі комбайнерів, трактористів тощо, в яких немає потреби у міста). Логічним видається належність подібних закладів до відання регіонального рівня, що за своєю специфікою мають утримуватися за рахунок коштів обласного бюджету (що й було у 2015 р. – обласні бюджети утримували заклади професійно-технічної освіти за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку робітничих кадрів). Для цього доцільним вбачається внести зміни до бюджетного законодавства в частині міжбюджетного врегулювання видатків на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах, розташованих на території міст обласного значення.

Наступне питання оптимізації видатків місцевих бюджетів пов’язано із відшкодуванням витрат з пільгового проїзду окремих категорій громадян (в цілому по Україні це порядком 1,6 млрд грн у цифрах 2015 р., а для Сумської області потреба в коштах з контингентом пільгової категорії в 295 тис. осіб – на рівні 68,6 млн грн). Відповідно до ст. 102 (п. 1) Бюджетного кодексу України видатки місцевих бюджетів, передбачені у підпункті “б” п. 4 ч. 1 ст. 89 (державні програми соціального захисту, в тому числі компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян), проводяться за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [1]. Проте, відповідні видатки у вигляді субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на 2016 р. не передбачені [4]. Більш того, в регіонах наявна багатомільйонна заборгованість за коштами таких субвенції за минулий рік. Відповідно до ст. 91 Бюджетного кодексу України до видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Разом з тим його ст. 85 (п. 2) забороняє планувати та здійснювати видатки, не віднесені кодексом до місцевих бюджетів [1]. Таким чином, з місцевих бюджетів може компенсуватися пільговий проїзд лише тих категорій громадян, що не підпадають під контингент “субвенційних”.

Наведені положення свідчать, що бюджетне законодавство містить певну правову колізію стосовно розмежування видатків між рівнями бюджетів, що мають забезпечувати покриття витрат з пільгового перевезення окремих категорій громадян. У зв’язку з цим, на виконання вимог Бюджетного кодексу України щодо збереження в бюджетному законодавстві норми покриття вказаних витрат за рахунок коштів державного бюджету доцільним вбачається внести зміни до Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” у частині встановлення відповідних видатків для компенсації витрат на пільговий проїзд окремих категорій громадян, пільг з послуг зв’язку та інших пільг, передбачених законодавством. Або, якщо виконання даного повноваження буде передане на рівень місцевих бюджетів, мають бути передані зіставні за обсягом доходні джерела (хоча надання пільг подібного характеру є прерогативою держави щодо соціального за-

хисту та соціальних гарантій, тому їх фінансування не може бути перекладено видатковим навантаженням на рівень місцевих бюджетів).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, незважаючи на та здійснення фінансової децентралізації та реформування міжбюджетних відносин, все ще існують проблеми стосовно забезпечення збалансованості місцевих бюджетів. Проведене дослідження дозволило обґрунтувати і сформулювати низку пропозицій щодо збільшення доходної частини місцевих бюджетів та оптимізації їх видатків. Зокрема, особливу увагу приділено необхідності закріплення податку на доходи фізичних осіб, як основного та стабільного бюджетоутворюючого джерела, на рівні місцевих бюджетів з відповідними критеріями розмежування; застосування компенсатора частки податку на прибуток підприємств, що мобілізується до обласних бюджетів, у вигляді міжбюджетного трансферту; внесення змін до законодавства стосовно справляння акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами; здійснювати за рахунок коштів державного бюджету видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах та інших навчальних закладах, розташованих в містах обласного значення; впорядкування механізму відшкодування пільгового проїзду окремих категорій громадян. Разом з тим, залишається немало питань функціонування місцевих бюджетів, які потребують подальшого дослідження.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 54.
3. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 24.12.2015 р. № 911-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/911-19>.
4. Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (Із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

Надійшла до редколегії 20.03.2016 р.

УДК 35:332.122:304.42

СПЕЦИФІКА МОДЕРНІЗАЦІЇ В РЕГІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ: БАЗОВІ ПЕРЕДУМОВИ І ФАКТОРИ ВПЛИВУ

Дунаєв І. В.,

*к. держ. упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

У статті крізь ретроспективу економічних реформ подано авторську рефлексію на особливості зміни публічно-управлінських відносин під впливом просторової динаміки. Здійснено пошук й обґрунтування особливостей прояву об'єктивних передумов і факторів впливу на зміну концептуальної моделі формування регіональної економічної політики в сучасній Україні.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, перетворення, передумови, фактори впливу, регіональна модернізація, інтеграція.

© Дунаєв І. В., 2016

Dunaiev I. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Doctoral student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*

THE SPECIFICITY OF MODERNIZATION IN REGIONAL ECONOMIC POLICY: BASIC PRECONDITIONS AND IMPACT FACTORS

The paper proposes the author's reflections as to the changing features of public-management relations under the influence of spatial dynamics through economic reform retrospective. The paper also presents the findings and justification of the specificity of objective preconditions and factors influencing changes in the conceptual model of regional economic policy in the present-day Ukraine.

Key words: modernization, regional economic policy, transformations, preconditions, impact factors, regional modernization, integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Оновлення принципів і підходів у концептуальному погляді на модернізацію регіональної економічної політики (далі – РЕП) сучасної України виходить з наступних потреб: необхідність подолання грандіозної інерції в механізмах суспільних перетворень; ефективна організація територіального управління в мінливих умовах політичної та економічної інтеграції України в європейський і світовий простір на якісно нових, сучасних засадах; підвищення інституційної і ресурсної спроможності регіональної ланки управління; зниження соціально-економічних диспропорцій між громадами і районами.

Для задоволення цих потреб необхідні дієві механізми регіонального розвитку та більш ефективна організація територіального управління. Базовими передумовами для цього є об'єктивні політико-управлінські, економічні та соціально-демографічні явища і процеси з глобального, макро- і мезопростору, що у сукупності формують основу для системного розуміння процесів регіональної модернізації в Україні.

Ступінь розробленості проблеми і аналіз останніх досліджень. Специфіка перетворень в регіональному управлінні тісно пов'язана з проявом економічних закономірностей, які зазвичай відбуваються раніше за управлінські зміни на регіональному рівні. З розпочатом в Україні децентралізацією влади і загальним курсом на лібералізацію економіки з'являється чимало наукових праць щодо трансформації як публічно-управлінських і економічних відносин на всіх рівнях управління (колективи авторів аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень, С. Вовканич, І. Дегтярьова, В. Мамонова, О. Молодцов та ін.), так і взагалі цілком відносин в українському суспільстві (Е. Афонін, Т. Бутирська, В. Горбулін, Г. Мерніков, С. Попов, О. Сушій, Ю. Шайгородський та ін.), однак наразі можна відчутти певний брак концентрованого ретроспективного бачення прояву базових передумов і об'єктивних чинників впливу на якісні оновлення управлінського “порядку денного” на місцевому рівні.

Метою статті є пошук і обґрунтування особливостей прояву об'єктивних передумов і факторів впливу на зміну концептуальної моделі формування регіональної економічної політики в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. В даній статті ключові терміни подаються у такому розумінні: модернізація – це “зростання здібностей до суспільних перетворень” (Я. Роксборо [16]); модернізація регіональної економічної політики (РЕП) – це “якісні керовані соціальні перетворення складних управлінсько-господарських відносин на регіональному і міжрегіональному рівнях з різними проявами у відповідності до системи цінностей і пріоритетів в конкретно-історичних умовах” [2, с. 19].

Сучасні проблеми сутнісної регіональної модернізації і у тому числі модернізації регіональної економічної політики мають сьогодні не тільки національну, але і глобальну компоненту. Головними причинами стали:

– співіснування різних економічних укладів на субнаціональному просторі (“третя хвиля модернізації” за Е. Тоффлером [12]) разом із поширенням форм прояву “напівпрямой демократії”. Успіх модернізаційних перетворень у постіндустріальну епоху визначається не стільки досягнутою стадією розвитку, скільки зв’язками і становищем в економічному просторі;

– асинхронний і нерівномірний характер світової та регіональної модернізації по країнах і їхніх регіонах [1; 13];

– посилення впливу просторової динаміки на результати традиційних макро-, мезо- і мікроекономічних рішень. З середини ХХ ст. економічні регіони світу перестали бути просто “географічною локацією” для економічної діяльності і перетворились, по-перше, на економічні системи зі складними внутрішніми і зовнішніми взаємодіями, і, по-друге, на “ринки з межами, обумовленими міжрегіональною конкуренцією” [6; 8, с. 150].

У таких регіонах виникли регулярні пропульсивні обміни між середовищами – ядрами і аутсайдерами (за Ф. Перру), що призводило, по-перше, до формування внутрішньо пов’язаних економічних цілісностей (або відтворювальних комплексів за Р. Шніпером), а, по-друге, на основі регулярних обмінів між самими “ядрами” – до формування стійких міжрегіональних взаємодій. Наслідком цього було посилення взаємозалежності між темпами і параметрами рівноважних станів у регіонах: ситуація у кожному регіоні залежить і від рішень та подій в інших регіонах.

Соціально-економічна поляризація регіональних просторів з “полюсами зростання” (теорія полюсів Ф. Перру або теорія територіально-промислових комплексів М. Колосовського) сьогодні все частіше заміщується “мережевим простором” (за М. Портером), і, відповідно, “полюси зростання” поступаються “конкурентним кластерам”.

Сучасна економічна політика регіонального розвитку України досі базується на “радянській” концепції регіональної економіки і вірно практикує соціально-економічне планування розвитку регіонів. При цьому з 2013-2014 рр. робиться наголос на залучення регіонів до вирішення супутніх завдань загальнодержавного значення: перенести акцент в модернізації економіки з держави на регіони і прискорити зростання національної економіки за рахунок лібералізації умов господарювання і децентралізації влади. Природним наслідком є відновлення в Україні ідеології децентралізованого управління, першим важливим кроком якого є розпочата реформа місцевого самоврядування, а наступними кроками можуть стати відновлення нових національних і міжрегіональних “полюсів зростання” за ініціативою регіонів і т.п. Але за умов децентралізованої економіки і децентралізованого управління, коли відсутній централізований “арбітр”, досягнення макроекономічної рівноваги не буде автоматично відбиватися у регіональних системах, якщо такі системи не являють собою локальний простір мережевого типу. Оскільки і регіональних систем (підсистем) мережевого типу, і “полюсів зростання” в Україні зараз дуже мало – окрім тих, що розташовані у великих містах, то постає методологічне питання щодо формування “децентралізованого механізму” підтримки “подвійного балансу” із одночасним використанням державних програм і стратегій регіонального розвитку [9, с. 204]. Проте в українській практиці державні програми і регіональні стратегії являють собою документи, які перетинаються лише за спільними цілями і пріоритетами державних політик і за системою статистики, але зазвичай не перетинаються у частині взаємної ресурсної підтримки і доповнення, що суттєво зменшує ефективність РЕП.

У цілях забезпечення більшої узгодженості державної й регіональної політики та модернізації РЕП це означає, що регіональна економічна політика може реально існувати лише як система рішень, спрямованих на реалізацію пріоритетів з розподілу суспільних ресурсів, при чому державний пріоритет досягатиметься через декомпозицію його на просторові складові, а вже потім – через інтеграцію результатів і синтез на державному рівні. Але для практичного запровадження такої політики бракує фінансового ресурсу.

Оновлена РЕП покликана стати одним з інструментів вирішення головного протиріччя сучасного періоду територіального розвитку в Україні: в аномально гострій невідповідності сформованої в попередні десятиліття територіальної організації соціально-економічної життєдіяльності, сутнісним вираженням якої була планово-директивна схема розвитку і розміщення продуктивних сил, новим – ринковим і децентралізованим принципам просторової організації соціально-економічних відносин. Є очевидними риси перехідного періоду, необхідного для зняття аномальної гостроти зазначеного протиріччя, а саме – об'єктивна закономірність, велика тривалість та інституційна неефективність. Зовнішніми стимулами вирішення цієї проблеми стали:

а) економічна криза – через саморозв'язання ринковими суб'єктами проблем в економічній сфері, що на практиці переважно і відбувалося. Часто таке саморозв'язання було стихійним;

б) політичні реформи – через спробу регульованого подолання, що на практиці виражалось у дуже невисокій результативності дій.

Досить стихійний процес концентрації не тільки виробництва, а і взагалі економічної активності на найбільш життєздатних територіях прийшов на зміну централізовано-плановому розподілу господарського потенціалу на території. Наслідками некерованої пострадянської трансформації соціально-економічного простору в окремих територіальних частинах країни є різні економічні і політико-соціальні ситуації: активний розвиток у найбільших містах, хронічна депресія, запустіння, нестабільність, втрата державного контролю над окремими територіями України і т.п.

Задля подолання “радянських стереотипів” регулювання регіонального простору актуальним є зміщення акцентів з моделі регіонального розвитку переважно “за єдиним державним проектом” до “саморозвитку регіонів” (за П. Мінакіром [8] і О. Татаркіним), що пов'язаний з інтересами територіальних громад і місцевого бізнесу. Регіонам варто брати більше ініціативи і відповідальності за свій комплексний та інклюзивний розвиток, для якого “центр” мусить забезпечувати необхідні умови через створення загальних передумов у державній регіональній політиці.

Отже узагальнимо базові об'єктивні рушійні сили – фактори впливу на публічне управління, які вже сформовані і визначатимуть контури і зміст модернізації регіональної економічної політики:

1. Розпочата реформа місцевого самоврядування і децентралізація фінансів разом з повноваженнями. Саме децентралізація стимулює конкуренцію регіонів та міст за інвестиції і людський капітал. Ризиками децентралізації для РЕП є: а) втрата мотивацій до реформ у наслідок скорочення перерозподілу коштів з держбюджету, оскільки за децентралізації більше ресурсів буде залишатися у розвинених регіонах, і це ще більше відсуває питання введення єдиних соціальних стандартів; б) логічний супротив локальних адміністративно-політичних еліт в деяких регіонах, що висуває вже інше питання щодо способів його нейтралізації.

2. Перетворення у міжбюджетних відносинах. Універсального канону міжбюджетних відносин не існує, оскільки кожна країна розробляє свою модель, однак загальні правила податкової і бюджетної децентралізації існують [4, с. 348].

3. Подальша демократизація управління і посилення інститутів місцевого самоврядування. Це додатково актуалізується розпочатою децентралізацією влади в Україні, коли на додаток до контролю згори посилюється контроль знизу, з боку виборця і платника податків. Тільки в такому випадку можливий баланс інтересів, оскільки і ринкові пріоритети бізнесу, і фіскальні пріоритети держави обмежують права значних груп населення. Хоча децентралізація влади і відновлення нормальних конкурентних виборів не гарантують модернізацію інститутів, але вони сприяють цьому процесу.

4. Перспективне реформування адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) держави. Це прямо передбачено Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 р. Передумовами для реформування АТУ і в Україні, і в інших “нових” країнах-членах ЄС були:

- по-перше, потужний суспільно-економічний запит на пошук більш ефективної системи управління і адміністрування в регіонах;
- по-друге, політичний мотив скорішої повної інтеграції у Євросоюз згідно встановленим у ньому критеріям організації простору, і за якими здійснюється розподіл коштів структурних фондів ЄС [5] (табл. 1.) для цілей розвитку і обліку.

Таблиця 1

Сучасні територіальні одиниці в Євросоюзі*

Номенклатура територіальних одиниць для статистики	Кількість одиниць	Мінімальна кількість населення	Максимальна кількість населення	Статус одиниці в соціально-економічному аналізі
NUTS-1	98	3 млн осіб	7 млн осіб	Головні соціально-економічні регіони
NUTS-2	276	0,8 млн осіб	3 млн осіб	Базові регіони для запровадження державних регіональних політик
NUTS-3	1 342	0,15 млн осіб	0,8 млн осіб	Малі регіони (субрегіони) для спеціального аналізу
LAU-1 (колишній рівень NUTS-4)	нема даних	нема даних	нема даних	Сумісний з NUTS-2013. Складається з муніципалітетів
LAU-2 (колишній рівень NUTS-5)	118 696	2,5 тис. осіб (середня чисельність)	2,8 млн осіб (у місті Рим)	Сумісний з NUTS-2013. Складається з муніципалітетів або еквівалентних утворень (громад).

* Складено за даними Євростат у 2016 році. Чинна класифікація NUTS-2013 є дійсною з 01.01.2015 р.

5. Неоднорідність та розбіжність регіональних кордонів за різними інтеграційним “лініями збірки” регіонального економічного простору є принциповою особливістю функціонування макроекономічного середовища господарювання в регіональному розрізі. Такими “лекалами” є: кордони одиниць АТУ, ресурсна лінія (природні, матеріальні, фінансові, трудові, інформаційні ресурси), конкурентно-ринкова лінія (ринки товарів, послуг, землі, робочої сили, капіталу); галузева і бізнес-корпоративна лінія (діяльність вертикально-інтегрованих бізнес-структур і галузевих асоціацій); транскордонна лінія (уздовж державних кордонів країни), соціально-культурна лінія (соціалізація цінностей індивідів, очікувань, ідентичності).

6. Поступове зняття загальнодержавних “перепон” (правових, організаційних, адміністративних), що заважають залученню і ефективному використанню інвестицій в регіонах. За умови нібито розмежованих повноважень між центральною і регіональною владою, остання часто стикається з неспроможністю самостійно вирішувати важливі для них інвестиційні проблеми через те, що за багатьма питаннями вимушені як і раніше добиватися узгоджень і рекомендацій “з центру”. Окрім іншого, це вказує на тенденцію до набуття регіональним рівнем управління більшої самостійності в економічній сфері. З науково-теоретичної точки зору, досі комплексне бачення власної економічної політики з боку місцевої влади досі не набуло широкого поширення, і це підтверджує аналіз чинних регіональних стратегій розвитку до 2020 р.

7. Поступова концентрація фінансового і політичного ресурсів на локальному рівні, що надалі свідчатиме про можливості і доцільність регіоналізації та посилення економічної самостійності регіонів. Головними центрами концентрації такого ресурсу виступають міста, що призводитиме до “вогнищ” модернізації управління, економіки та людського капіталу. Діяльність органів місцевого самоврядування, що спрямована на розвиток, може мати дуже широкий спектр, і за умови посилення координуючої і мотивуючої функцій, як зауважують французи К. Курле і Б. Пекер, “ключ розвитку криється безпосередньо у локальній економічній інтеграції підприємств між собою та організації навколо них дієвих ресурсних систем” [14, с. 24], які постачають ресурси і дозволяють їм розвиватися. В межах нової концепції публічної політики з акцентом на “мережеву культуру”, а не на окремі підприємства, територія стає місцем управління, яке важливе з точки зору “супроводу” підприємств в рамках безперервного процесу змін.

8. Перетворення локальних ринків у загальнонаціональний з подальшою інтеграцією їх (або їхніх частин) у континентальні ринки чи світові. Зазвичай це виокремлюється серед загальних ознак процесу регіональної модернізації, хоча різні автори неоднозначно визначають відповідні моделі модернізації. Для цілей модернізації РЕП в Україні цей факт є важливим, оскільки об’єктивний процес перетворення ринків зменшує роль позаекономічних стимулів, “прилаштовує” один до одного відносно незалежних суб’єктів економічної діяльності і може або стимулювати конкуренцію між ними, або підсилити внутрішню мотивацію громад і бізнесу до співробітництва між собою задля кращої конкуренції зі сторонніми суб’єктами.

9. Інтеграція регіонів і країни у світовий і європейський простір через перейняття окремих кращих управлінських практик. Окрім іншого, в цьому контексті може знову постати дуже чутливе питання щодо укрупнення регіонів зі зміною адміністративних меж регіонів і створенням більших територіальних одиниць. Однак, висновки О. Лібмана [7, с. 157] і П. Рауза [16], які містять аргументацію з точки зору економічних і політико-економічних ефектів, зовсім не переконують на користь укрупнення регіонів зі зміною їхніх кордонів. Зважаючи на це, у контексті розпочатої децентралізації влади можливе питання укрупнення регіонів в Україні можна розглядати крізь призму нової регіоналізації за основними напрямками:

а) “горизонтальна” міжрегіональна інтеграція. Новітня історія України дає зовсім небагато прикладів об’єднання регіонів з метою вирішення певних соціально-економічних проблем, у тому числі і з можливістю консолідації міжобласних ресурсів. Одним з таких наочних прикладів є кооперація при використанні Харківського офісу в м. Вашингтон (США) для просування продукції окремих українських регіонів в Америці з 2016 року [10];

б) централізована адаптація української класифікації територіальних утворень до європейської класифікації у частині NUTS-1 (наприклад, Харківська, Полтавська і Сумська області в межах умовної “Слобожанщини”) без зміни адміністративних меж областей. Передумовами цього можуть бути історико-культурна близькість регіональних ідентичностей, природне неспівпадіння адміністративних меж регіонів з межами інтегрованих ринкових просторів, а також спільність інфраструктури (напр., енергогенеруючої і енергорозподільчої, залізничної, переробної...).

10. Її цілями можуть стати: наближення до європейських стандартів територіального поділу і статистичного обліку територіального розвитку; підвищення якості міжрегіональної і міжнародної інтеграції; підвищення якості стратегічного управління інфраструктурою і окремими галузями; використання ефекту масштабу при просуванні регіональної продукції на нові цільові ринки.

11. Трансформації за змістом і формою відносин регіональних і місцевих властей з місцевими ринковими суб’єктами. Це містить приклади як ефективної, так і

неефективної, навіть суспільно шкідливої взаємодії. З одного боку, регіональна влада і місцеві впливові політики все ж таки залишають за собою деякі важелі впливу на потужні місцеві підприємства, хоча перевага все частіше вимушено віддається формальним інститутам утримання впливу; з іншого боку – під суттєвим впливом регіональних і національних бізнес-еліт у великій мірі формується і новий порядок денний місцевого розвитку, і політичне лобі у місцевих радах [3, с. 136]. Демократичний транзит аж ніяк не девальгував приватну “цінність” місць у місцевих радах, і особливо в умовах децентралізації влади.

Базові фактори мають різну природу походження і по-різному впливають на систему прийняття публічно-управлінських рішень: чим вищий рівень формування фактору впливу, тим більш розгалуженим є його вплив на відносини і суб’єкти, однак є і менш концентрованим у прояві (рис. 1-а). Сучасні процеси перетворень у регіональному управлінні переконують у тому, що зовнішні об’єктивні передумови модернізації і базові публічно-управлінські фактори прискорення модернізації врешті решт впорядковують і раціоналізують суб’єкт-об’єктні відносини, але зі значною інерцією змінам і “люфтом” на спотворення інформації та управлінських мотивів. З іншого боку, спираючись на визначення модернізації як підвищенні здатності до суспільних перетворень (Я. Роксборо), яке прийняте у даній роботі за базове, і власне авторське визначення модернізації РЕП [1], класифікація за іншим критерієм (рис. 1-б) свідчить про численні потужні фактори прямого впливу на здатності регіональної влади до перетворень.

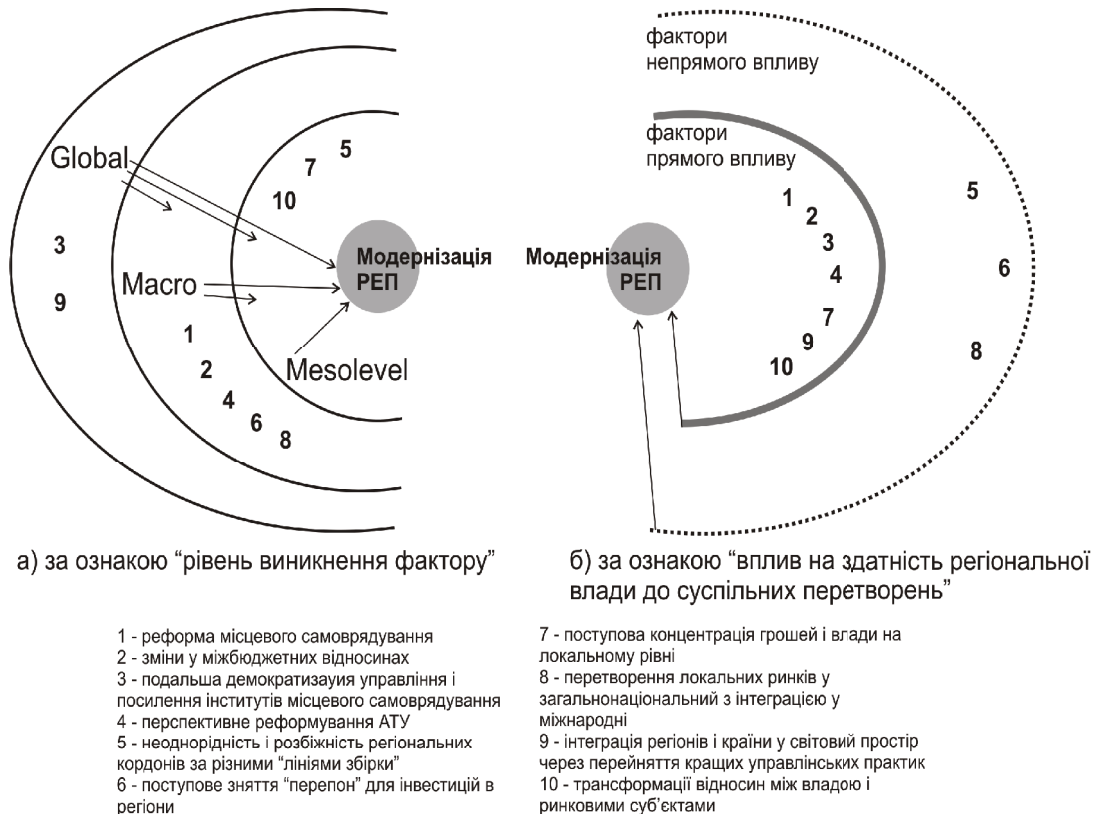


Рис. 1. Класифікація базових публічно-управлінських факторів впливу на модернізацію РЕП за різними ознаками (розробка автора)

Під впливом нових об'єктивних передумов, обмежень і факторів територіального розвитку зараз формуються принципові нові суспільні відносини на субнаціональному рівні. Стає все більш нагальною зміна цінностей і рушійних сил територіального зростання з перенесенням “центрів ваги” з національного рівня на територіальний і місцевий рівні у напрямі “координованого саморозвитку регіонів” (рис. 2). Хоча регіональна політика різних країн і політичних союзів постійно поповнюється і новими інструментами, і новими принципами застосування відомих методів бюджетної “підтримки” регіонів: зміна дохідної бази регіонам, нові субвенції та інші види трансфертів з центрального бюджету, спеціальні фонди регіонального розвитку, – однак різноманіття методів регулювання саме по собі не гарантує кращого системного ефекту.

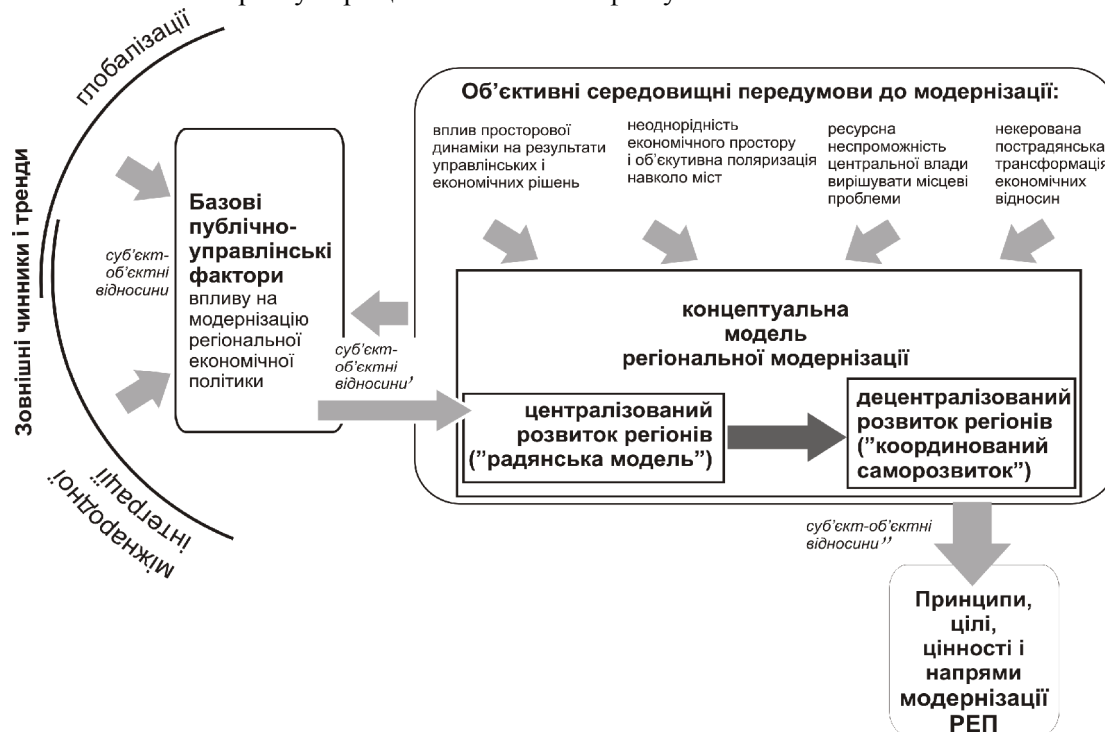


Рис. 2. Схематичне представлення впливу об'єктивних передумов і факторів на зміну концептуальної моделі формування РЕП (розробка автора)

Важливо, що процес розпочатої децентралізації у вигляді місцевого самоврядування в Україні не співпадає за термінами і охопленням з цим переходом – політично оголошена реформа місцевого самоврядування є коротшою, більш керованою і формально чіткішою за запропоновану “згори” логікою, хоча вона і підіймає інші, не менш фундаментальні проблеми нерівності областей і міст України за податковим потенціалом, соціального згуртування простору і т.п.

Висновки. Регіональна економічна політика сучасної України була і залишається сферою безперервних пошуків механізмів державного регулювання, здатних задіяти інструменти і стимули, що відповідають принципово новим умовам і завданням розвитку регіонів. Наслідком цих важких пошуків ставали численні зміни, що зачіпали не тільки сутнісні аспекти РЕП (принципи, цінності, цілі та об'єкти), а й похідні від них питання (форми, методи і ресурси). У цьому, звичайно ж, не можна не бачити цілком обгрунтованого прагнення місцевих органів державної влади якнайкраще пристосувати свої регулюючі дії до різноманітної і дуже рухомої ситуації на рівні регіонів, зробити

РЕП більш ефективною і такою, яка б повніше відповідала якісно новим завданням регулювання регіонального розвитку в умовах численних національних реформ.

Зараз важливі значні спрямовані зусилля на місцевому рівні в Україні – як місцевих органів влади, так і бізнесу і громадянського суспільства, щоб відійти від неефективної моделі централізованого розвитку регіонів (“т.з. “радянської моделі” просторової динаміки”) до моделі децентралізованого розвитку регіонів (до т.з. “координованого саморозвитку”). На загальнодержавному рівні заходи системної політики не повинні мати будь-якого селективного призначення (орієнтації на конкретний регіон), а повинні досить рівномірно впливати на усі регіони України, формуючи економічну та інституційну, організаційну та правову середу їх самостійної активності.

Напрямами подальших наукових пошуків стануть пошук проблем забезпечення стійкості та цілісності системи забезпечення процесу модернізації регіональної економічної політики, а також критична оцінка ролі місцевих органів влади у модернізації РЕП та просторового розвитку на рівні регіону.

Список використаних джерел

1. Дунаєв І. В. Методологічні засади теорій регіональної модернізації та подолання відсталості регіонів [Електронний ресурс] / І. В. Дунаєв // Державне будівництво. – 2015. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/2/04.pdf>.
2. Дунаєв І. В. Модернізація регіональної економічної політики: ідентифікація і семантичний аналіз понятійного апарату / І. В. Дунаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОПІ НАДУ, 2015. – № 4 (64). – С. 16–20. – Також доступно : http://www.oridu.odessa.ua/9/new_options/pdf/003/Dunayev.pdf.
3. Дунаєв І. В. Системне бачення регіональної специфіки модернізації регіональної економічної політики / І. В. Дунаєв / Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни : зб. тез наук.-прак. конф. за міжнар. участю (в межах Другої щорічної наук.-осв. виставки “Публічне управління XXI”, 26 листоп. 2015. – Х. : “Магістр”, 2015. – 236 с. – С. 133–138. – Також доступно : http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-7/2015_07.pdf.
4. Зубаревич Н. В. Управление развитием пространства РФ: коридор возможностей / Н. В. Зубаревич // Государство. Общество. Управление : сб. статей. – М. : Альпина Паблишерз, 2013. – С. 339–357.
5. Крупіна Н. А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н. А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. – Одеса : Одеський держ. екон. ун-т, 2010. – № 39. – С. 263–268.
6. Лёш А. Пространственная организация хозяйства / А. Лёш. – М. : Наука, 2007. – 664 с.
7. Либман А. М. Слияние регионов: экономические и экономико-политические эффекты / А. М. Либман // Журнал НЭА. – 2011. – № 4. – С. 155–158.
8. Минакир П. А. Пространственная неоднородность России и задачи региональной политики / П. А. Минакир // Журнал НЭА. – 2011. – № 10. – С. 150–153.
9. Минакир П. А. Экономика регионов. Дальний Восток / П. А. Минакир. – М. : Экономика. – 848 с.
10. Посольство України та Офіс Харківської області в США узгодили план спільних дій [Електронний ресурс] / Харківська облдержадміністрація. – Х. : ХОДА, 2016. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/36/79445>.
11. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики (Аналітичний звіт) / Проект ЄС “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”. – К., 2013. – 331 с.
12. Тоффлер Э. Третья волна. / Э. Тоффлер ; науч. ред., авт. предисл. П. С. Гуревич. – М. : АСТ, 2010. – 784 с.
13. Chuanqi H. Civilization and Modernization / Chuanqi He, N. Lapin. – Singapore: World Scientific Publishing, 2015. – 180 с.
14. Courlet C. L'economie Territoriale / C. Courlet, B. Pecqueur. – Grenoble : PUG, 2013. – 135 с.
15. Rouse P. Local Government Amalgamation Policy: A Highway Maintenance Evaluation / P. Rouse, M. Putterill // Management Accounting Research. – 2005. – Vol. 16. – С. 438–463.
16. Roxborough I. Modernization Theory Revisited. A Review Article / I. Roxborough // Comparative Studies in Society and History. – 1988. – Vol. 30. – № 4. – С. 753–761.

Надійшла до редколегії 17.03.2016 р.

УДК 351.82:349.41

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ МАЛИХ ІСТОРИЧНИХ МІСТ (на прикладі міста Люботин)

*Кравченко С. Г.,
к. держ. упр.,*

*начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому
Люботинської міської ради,
м. Люботин*

Досліджено вплив державної політики щодо земельних відносин на розвиток урбанізованих територій малих історичних міст у процесі децентралізації. Розглянуто інструменти державного впливу на стан територіального розвитку за допомогою механізмів державного регулювання земельних відносин і можливості збереження пам'яток шляхом їх відновлення та подальшого пристосування.

Ключові слова: розвиток урбанізованих територій, державна політика щодо земельних відносин, механізми державного регулювання, збереження пам'яток.

Kravchenko S. H.,

*PhD in Public Administration,
Head of Urban Planning and Architecture Department
of Executive Committee of Liubotyn City Council, Liubotyn*

GOVERNMENT POLICY IN LAND RELATIONS UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF URBAN AREAS OF SMALL HISTORIC TOWNS (on example of Lyubotin town)

The effect of state policy on development of land relations in urban areas small historic towns in the process of decentralization. Instruments of state impact on regional development through the mechanisms of state regulation of land relations and the possibility of conservation through their recovery and subsequent adjustments.

Key words: development of the high-urbanized territories, cities, public policy, priorities, mechanisms.

Постановка проблеми. Питання розвитку урбанізованих територій малих історичних міст не можна розглядати без урахування основних методологічних засад державної політики щодо формування земельних відносин. У процесі децентралізації виникає багато суперечливих моментів, які безпосередньо стосуються ставлення держави до “низових” територій, мають обмежені місцеві ресурси і державне “навантаження” у вигляді пам'яток культурної спадщини, в тому числі пам'яток архітектури національного значення, що в більшості випадків знаходяться в аварійному стані. Це обурює громаду та вимагає в процесі збереження та подальшого пристосування пам'яток детального дослідження можливостей державної політики розвитку щодо зазначених територій з урахуванням розробки нових підходів до вирішення “земельних питань”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що державна політика у сфері земельних відносин на практиці залишається недостатньо ефективною, а механізми регулювання в процесі децентралізації вимагають розробки нових підходів, що могли б забезпечити якісний розвиток урбанізованих територій і збереження їх культурного та історичного наповнення.

Вивченню теоретичних, методичних і практичних напрямів державного регулювання в різних сферах національної економіки свої праці присвятили багато дослідників, зокрема О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Вакуленко, Ю. Дем'янчук, А. Дегтяр, О. Долгальова, Д. Карамішев, М. Корецький, А. Кузнецов, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, А. Мельник, Г. Одінцева та ін.

© Кравченко С. Г., 2016

У роботах зазначених дослідників закладено методологічне підґрунтя для аналізу функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин, втім цими науковцями, виходячи з досліджуваної ними тематики та поставлених завдань, лише частково охоплюються державне регулювання земельних відносин у цій галузі, в тому числі і в розрізі охорони пам'яток. Це свідчить про необхідність поглиблення подальших розвідок, розробки нових підходів для реалізації державної політики щодо земельних відносин, в тому числі стосовно використання пам'яток архітектури, як ресурсу місцевого розвитку в руслі децентралізації.

Мета статті – дослідити державну політику щодо земельних відносин в умовах децентралізації урбанізованих територій малих історичних міст (на прикладі м. Люботин).

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в Україні ситуація щодо володіння, користування і розпорядження землею залишається складною та вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель. Виходячи з того, що на сьогодні не достатньо реалізуються заходи щодо перспективного прогнозування розвитку земельних відносин та не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування, відповідно і роботи із запровадження засад раціонального землекористування проводяться досить повільно. Низькою залишається ефективність використання земель як у сільському господарстві – через невизначеність системи регулювання земельних відносин, так і щодо урбанізованих, міських територій.

Аналіз сучасного стану урбанізованих територій малих історичних міст як особливого сегменту малих міст України показує, що забезпечити прискорення соціально-економічного розвитку, їх культурне та духовне відродження на початковому етапі децентралізації не можливо без державної підтримки, виваженої державної політики щодо комплексного розвитку таких територій, які у більшості випадків є депресивними та не мають чітких перспектив розвитку.

Найбільш поширеними в Україні є малі міста, які належать до категорії центрів низових локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення (майже 50 % загальної кількості міст). Багато з таких міст, що мають значні рекреаційний, оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали, є малими історичними містами. Виходячи з наявності таких ресурсів, ці міста можуть бути санаторно-курортними, рекреаційними, історико-архітектурними, культурними та туристичними центрами. Але, крім зазначеного, такі міста, як правило, мають і недостатні економічні можливості існуючих підприємств, аварійний стан об'єктів систем водо-, енерго-, тепlopостачання та водовідведення, а також критичну ситуацію із збереженням історико-культурної спадщини. Втім одним з основних ресурсів будь-яких територій є земельні ресурси. Це є підґрунтям складностей, які виникають в процесі земельних відносин, там де знаходяться об'єкти культурної спадщини, в тому числі такі, що є нерухомими пам'ятками архітектури та вимагають розробки спеціальної землевпорядної і містобудівної документації.

Важливу роль у дотриманні, необхідних для збереження зазначених об'єктів, процедур, відіграє система державного регулювання земельних відносин, вітчизняне становлення якої припадало на 1990 – 2001 рр., та характеризується формуванням національної системи земельного і містобудівного законодавства, створенням та функціонуванням

центральных органів виконавчої влади у сфері управління земельними ресурсами і регулювання містобудівних процесів, а також створенням спеціальних контролюючих органів виконавчої влади у сфері захисту та охорони земель, державного архітектурно-будівельного контролю. Але основним поштовхом до розвитку системи державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування взагалі, є система земельного та містобудівного законодавства і відповідно, вироблення державної політики та її практичної реалізації уповноваженими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами правовідносин у цій сфері.

Втім стратегічні документи щодо розвитку урбанізованих територій повинні розроблятися у відповідності до стратегічних пріоритетів розвитку держави. За основну мету Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” визначено досягнення європейських стандартів життя та наближення до повноправного членства в Європейському Союзі. Крім основних пріоритетних сфер, зокрема щодо децентралізацію влади та реформи державного управління, до пріоритетних напрямів віднесено дерегуляцію і охорони здоров'я. Індикаторами успіху стратегічних реформ визначено входження до “Топ-20” в Рейтингу легкості ведення бізнесу, отримання чистих надходжень прямих іноземних, рівень довіри експертного середовища до суду, оновлення складу державних службовців, підвищення частки коштів місцевих бюджетів в державному бюджеті [6].

Але питання розвитку малих історичних міст, на територіях де розташовані пам'ятки національного значення, доцільно розглядати на конкретних прикладах, в руслі заходів з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 р. [3] як напрямку державної політики, зокрема на прикладі м. Люботин, що має статус історичного міста та потерпає від зазначених вище проблем. На території м. Люботин знаходиться 522 пам'ятки, 500 з яких це пам'ятки археології, у більшості своїй – це залишки скіфських курганів, які розташовані на розпайованих землях колишнього радгоспу. Це утворює деякі суперечності щодо збереження та експлуатації пам'яток, які по суті перебувають у приватній власності та не мають чітких обмежень щодо її збереження та експлуатування. Нажаль, на практиці, держава своїми “перепонами”, які часто густо тільки ускладнюють процес збереження пам'яток шляхом їх пристосування, навпаки тільки обмежує можливість їх збереження. Але крім зазначених, в м. Люботині є пам'ятки культурної спадщини, серед яких, дві визначні, що включені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України [3]. Це пам'ятки архітектури національного значення – Миський парк (Ландшафтний парк ХІХ ст. “Швейцарія”) та Комплекс споруд заміської садиби (1820–1901 рр. – колишній маєток князів Святополк-Мирських). Зазначений Комплекс включає в себе будівлю службового корпусу заміської садиби (Ротонда – 1820 р.), палац заміської садиби (1820–1870 рр.), парк заміської садиби зі ставком та віковими дубами (1883 р.), Свято-Миколаївську церкву заміської садиби (1843 р.), що в свою чергу теж є пам'ятками національного значення та згідно з чинним законодавством знаходяться під охороною держави [1]. Свого часу, чиновники всіх рівнів не достатньо спонукали місцеву владу до розробки спеціальної землепорядної документації, щодо включення зазначених пам'яток до історичних земель і на тепер склалося так, що багато земель по функціональному призначенню є фактично приватизованими селищними територіями.

Сьогодні особливо гостро стоїть питання збереження Палацу заміської садиби, що входить до складу зазначеного Комплексу, розташованого на землях Люботинської громади, але є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст Харківської області та перебуває у стані прогресуючої руйнації.

Усвідомлюючи, що місто, виходячи з ресурсної бази, має розвиватися в туристично-рекреаційному напрямку, та зважаючи на те, що держава багато років не виділяє кош-

ти на розробку науково-проектних робіт для визначення історичних ареалів та ведення пам'яткоохоронних робіт щодо зазначеної пам'ятки [2], для унеможливлення її подальшої руйнації виконком Люботинської міської ради виступив заявником трьох проектів, фінансування яких можливо з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [5], що на сьогодні є ефективним інструментом державної політики направленої на розвиток урбанізованих територій.

Один із цих проектів “Реабілітаційні роботи на пам'ятці архітектури національного значення (рег. № 200030/2-Н) – Палац заміської садиби в м. Люботині по вул. Хижного № 16/19 пов'язані з реконструкцією під суспільно-культурний центр патріотичного виховання молоді та реабілітації учасників АТО і осіб з тимчасово окупованих територій” [5] є першим з проміжних проектів об'єднаних на підставі ключових заходів, розробленого виконкомом Люботинської міської ради, технічного завдання до проекту “Туристично-рекреаційний кластер як шлях до відновлення традиційного характеру урбанізованих територій малих історичних міст та розвитку самодостатності громад в руслі децентралізації (на прикладі м. Люботина)”, що увійшов до Плану заходів на 2015 – 2017 рр. (№ 1.124) з реалізації “Стратегії розвитку Харківської обл. на період до 2020 р.”, затвердженої рішенням обласної ради від 18.06.2015 р. [4].

Проектами передбачено комплексне вирішення проблем розвитку міста Люботина шляхом відновлення для суспільного та комерційного використання зазначеної пам'ятки за допомогою створення суспільно-культурного та реабілітаційного центру (п-кт №1), вирішення питань розробки якісної містобудівної та землевпорядної документації, детальних планів центральної частини міста та їх історичних ареалів, що чітко визначить потенційні можливості міста та надасть зрозумілі і прозорі можливості для інвесторів (п-кт № 2), а також улаштування надійного під'їзду до міста з боку швидкісної автодороги (яка проходить на відстані 1,6 км від Палацу), що не тільки наблизить пам'ятку до обласного центру але й забезпечить надійну і комфортну доступність до основних логістичних центрів (п-кт № 3).

Щодо інституційного забезпечення, то зазначені проекти включені до програм соціального та економічного розвитку Харківської області [7], та м. Люботина на 2016 р., а також до програми розроблення (оновлення) містобудівної документації та інвестиційних проектів щодо сталого розвитку території Люботинської міської ради на 2016 – 2018 рр., які затверджені відповідними рішенням Харківської обласної та Люботинської міської рад.

Одним з функціональних призначень п-ту № 1, є саме здійснення функції реабілітації громадян, в тому числі і зазначених категорій. У процесі реалізації указаних проектів ДФРР щодо збереження пам'ятки (Палацу) та її пристосування для надання важливої соціальної функції – реабілітації громадян, дасть змогу, в руслі концепції туристично-рекреаційного розвитку м. Люботина, поєднати туристичну складову, з ідеєю реабілітації громадян у вигляді так званого “медичного туризму”. На сьогодні це поняття найчастіше сприймається, як таке, що означає поєднання, у закордонних турах, лікувальних та оздоровчих процедур з суто туристичним спрямуванням, і розглядається, в основному, як поїздки з України за кордон. На наш погляд, за умови забезпечення зручного механізму орендування земель та інших питань, і високої якості медично-оздоровчих та рекреаційних послуг, шляхом співпраці з державними та приватними структурами відповідного профілю з США, Ізраїлю та країн Європи, в рамках державно-приватно-суспільного партнерства та при утворенні комфортних умов, розвитку туристичної інфраструктури на екологічно чистих вітчизняних територіях, можливо задовольнити попит на надання таких послуг, і для іноземних громадян.

У той же час на першому етапі, зважаючи, що розвиток внутрішнього туризму є одним з пріоритетних стратегічних завдань щодо забезпечення сталого розвитку, доцільно ввести в обіг поняття “внутрішнього медичного туризму”, що в рамках реалізації зазначених проектів та передбачених Стратегією перспектив утворення туристично-рекреаційного кластеру, дало б змогу надавати, на території відновленої пам’ятки, якісні медичні-оздоровчі та туристично-рекреаційні послуги для громадян України. Наведений приклад дій Люботинської міської ради є спробою активної реалізації органом місцевого самоврядування за допомогою інструментів державної політики розвитку, позиції громади, готової надати всіляке сприяння для збереження об’єктів культурної спадщини (як об’єктів туризму) та їх пристосування (в межах пам’яткоохоронного та природоохоронного законодавства), в даному випадку під центр реабілітації громадян зазначених та інших категорій.

З даного дослідження можна зробити висновки щодо доцільності подальших розвідок у напрямку вивчення земельних відносин як важливого чинника державної політики розвитку урбанізованих територій малих історичних міст. Зокрема, виходячи зі світового досвіду, для системного врегулювання питань щодо збереження та подальшого пристосування пам’яток архітектури та здійснення державної політики щодо земельних відносин в умовах децентралізації необхідно поєднувати зусилля органів місцевого самоврядування та територіальними підрозділів центральних органів виконавчої влади, що забезпечують здійснення владних повноважень.

Досліджуючи стан пам’ятки архітектури від провадження якісної державної політики щодо земельних відносин можна дійти висновку, що важливим фактором для громади і потенційних інвесторів є питання реалізації в межах зазначеного проекту, інших комерційних проектів подальшого пристосування пам’яток, здатних вивести зазначений реабілітаційний центр на рівень прибутковості, забезпечити нові робочі місця і в процесі утворення вітчизняного туристичного продукту вирішити важливе для громади та держави завдання перетворення депресивної території міста на зону випереджуючого розвитку.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про охорону культурної спадщини” // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39.
2. Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-p>.
3. Державний реєстр нерухомих пам’яток України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244948281&cat_id=244910406.
4. План заходів на 2015 – 2017 роки з реалізації “Стратегії розвитку Харківської обл. на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/dokumenti/plan-robot/2015rik/75060>.
5. Перелік проектів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>.
6. Президент України Петро Порошенко оприлюднив основні положення програми розвитку України “Стратегія-2020” [Електронний ресурс] / УНІАН. – Режим доступу : www.unian.ua/politics/989833-poroshenko-opriyudniv-tezi-strategiji-2020.html.
7. Програма соціального та економічного розвитку Харківської області на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/14260-zatverdzheno-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-oblasti-na-2016-rik>.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 351.9:347.136:332.81

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В АСПЕКТІ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕТОРІВ ДЛЯ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ ЖИТЛОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Лук'янихін В. О.,
к.е.н, доцент кафедри управління,
Сумський державний університет;
Деміхов О. І.,
аспірант кафедри управління,
Сумський державний університет,
м. Суми

Проаналізовано стан житлової інфраструктури України та результати впровадження нових форм самоорганізації населення в галузі. Виділено основні проблемні напрямки у сфері публічного адміністрування ЖКГ. Означено альтернативні механізми управління через залучення органами місцевого самоврядування інвесторів у галузь.

Ключові слова: механізми публічного адміністрування, залучення інвесторів, житлова інфраструктура.

Luk'ianykhin V.O.,
PhD in Economics, Associate Professor of Management Department of Sumy State University;
Demikhov O. I.,
Postgraduate student of Administration Department of Sumy State University,
Sumy

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TERMS OF ATTRACTING INVESTORS FOR THE DEVELOPMENT OF HOUSING INFRASTRUCTURE

We analyzed the state of housing infrastructure Ukraine and the results of the process of introducing new forms of self-organization in the industry. We have identified the main problem areas in the field of public administration housing infrastructure. We marked the alternative management mechanisms through the involvement of magistrate investors in the economic sector.

Key words: mechanisms of public administration, attracting investors, housing infrastructure.

Постановка проблеми. Житлово-комунальна політика держави завжди була однією з важливих і, водночас, проблемних напрямів публічного адміністрування. Науковий дискурс, нормативні акти, законодавча база, а також правила роботи в цій сфері на місцях активно трансформуються під об'єктивним впливом політики, економіки і вимог суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові праці й публікації останнього часу свідчать про посилення негативних тенденцій в галузі та необхідність розробки нових підходів з боку державних і муніципальних структур до вирішення складних завдань житлового господарства [1–7]. Так, науковці зосереджують увагу на розвитку з боку органів влади всіх рівнів конкурентного середовища на ринку таких послуг шляхом активізації самоорганізації населення, створення умов для залучення інвестицій в цей сектор економіки, стимулювання нових форм бізнесу [1]. Крім того, в дослідницьких роботах вивчаються різні інструменти державної політики у сфері управління державними капітальними інвестиціями в галузі та надаються практичні рекомендації з удосконалення систем відповідного адміністрування [3]. Вирішення проблем, що виникають унаслідок неефективної діяльності житлово-комунального господарства, потребує застосування нових підходів, одним з яких є створення управляючих компаній, які беруть на себе відповідальність за обслуговування житла населення. Наступним кроком є залучення кваліфікованих менеджерів до роботи в галузі для впровадження основних функцій менеджменту: планування, організація, мотивація та контроль [4].

© Лук'янихін В. О., Деміхов О. І., 2016

Мета статті. Незважаючи на посилену увагу вчених до проблеми реформування ЖКГ, у наукових роботах недостатньо висвітлена тема перспективного бачення подальшого стану функціонування галузі та шляхи модернізації застарілого житла, вплив органів влади і управління всіх рівнів на ситуацію. Всі дослідники погоджуються з фактом високого рівня зношеності будівель в житловому фонді, проводять статистичний аналіз основних технічних і економічних показників. Крім того, погіршення стану житлового господарства впливає на загострення внутрішньої соціально-економічної ситуації в країні. Наша мета полягає в обґрунтуванні нових принципів пошуку привабливого потенціалу в житловій інфраструктурі та подальшому мотиваційному залученні інвестора в сектор місцевої економіки.

Згідно з даними статистичних бюлетенів “Житловий фонд України” за 2009–2014 рр. (без урахування тимчасово окупованої території), складених Державною службою статистики України, спостерігається певне зростання аварійних житлових будинків (табл. 1).

Таблиця 1

Структура ветхих і аварійних будинків в Україні за 2009–2014 рр.

Звітна дата	Загальний обсяг житлового фонду, од.	Кількість ветхих і аварійних будинків, од.			Кількість мешканців у ветхих і аварійних будинках, тис. осіб
		ветхих	аварійних	всього ветхих і аварійних	
01.01.2010	10157700	48082	12926	61008	139,0
01.01.2011	10171200	48833	13716	62549	125,5
01.01.2012	10161800	46935	13183	60118	118,5
01.01.2013	10179900	45572	13073	58645	117,5
01.01.2014	10176100	46173	13701	59874	89,5
01.01.2015	9082900	43919	15457	59376	89,5

Статистична інформація свідчить, що впродовж останніх шести років загальна кількість ветхого і аварійного житла всіх форм власності в містах і селах України майже не змінилась, однак в середині підгруп цієї категорії відбувається ротація: кількість ветхих будинків зменшилась за шість років на 4163 одиниці, а аварійних – збільшилась на 2531. Тобто перерозподіл відбувся за рахунок підвищення рівня зношеності житлових будинків, що призвело до переведення ветхого житла в категорію аварійного. Цікаво, що при цьому населення, яке вимушено користуватись аварійним і ветхим житлом протягом 2010 – 2015 рр., вже сформувало відносно стійку групу.

Вказані цифри є лише вершиною айсбергу, оскільки державні процедури визнання житла ветхим і аварійним надзвичайно складні і бюрократизовані. Тому державі і органам місцевого самоврядування необхідно відверто визначитися з реальним станом зношеності житла в країні і починати вибудовувати відповідну політику. І повальним створенням об’єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) і житлово-будівельних кооперативів (ЖБК) проблему в найближчий час не вирішити.

Станом на 01.10.2015 р., за даними сайту Мінрегіонбуду України (www.minregion.gov.ua), загальна кількість ОСББ (14298) і ЖБК (5764) становить в державі разом

20062 одиниць. Питома вага цих форм самоорганізації населення складає лише 0,61 % від загальної кількості багатоквартирних будинків (3269652) в містах України (інформація на 01.01.2015 р. згідно даних статистичного бюлетеню Державної служби статистики України “Житловий фонд України” за 2014 р., без урахування тимчасово окупованої території і не рахуючи індивідуальних, незаселених будинків і гуртожитків). Тому питання підтримки в належному технічному стані застарілих житлових багатоквартирних будинків, в яких створення ОСББ і ЖБК мало ймовірно, щороку набуває критичної ваги. Необхідність удосконалення стимулів і важелів впливу держави на цей ринок послуг обумовлено часом.

Згідно вимог діючого Закону України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” № 417-VIII від 14.05.2015 р., до 1 липня 2016 р. співвласники багатоквартирних будинків повинні визначитись з управителем їх майна і підприємством з утримання житлового фонду. На 01.10.2015 р., за даними сайту Мінрегіонбуду України (www.minregion.gov.ua), процес формування в державі ОСББ впродовж 2012–2015 рр. поступово припиняється (рис. 1).

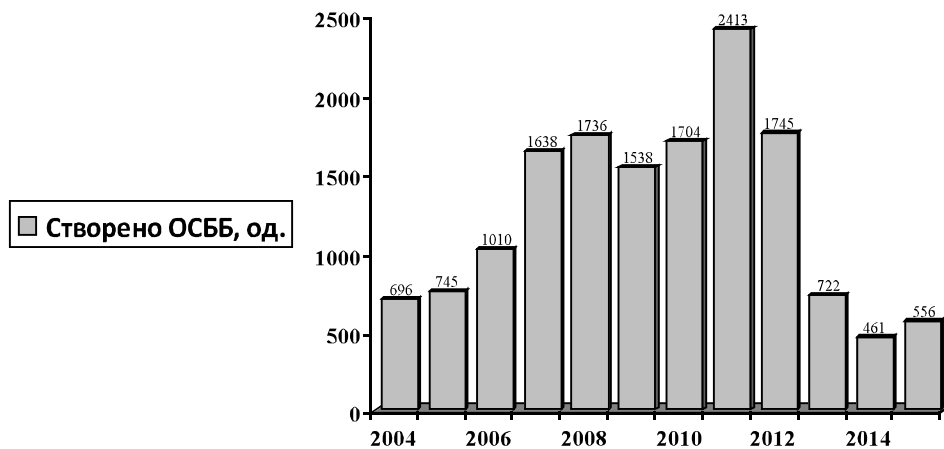


Рис. 1. Динаміка створення ОСББ в Україні у 2004–2014 рр.

З огляду на результати моніторингу вказаної сфери, за нашим прогнозом співвласники більш ніж 80% житла в країні не заважають приймати рішення про форму управління своїм багатоквартирним будинком, і не визначаються з управителем та підприємством по обслуговуванню житла і прибудинкової території. Такі будинки в основній своїй масі будуть зношеними і застарілими. І вже необхідним завданням місцевої влади стане питання ефективного вирішення застарілої проблеми.

Актуальність проблематики, її теоретична і практична вагомість в сфері державного управління інфраструктурою житлового господарства передбачають пошук і розробку нових дієвих механізмів залучення з боку державних органів і муніципалітетів інвесторів в галузь.

Виклад основного матеріалу. За традицією, яка склалась у галузі вітчизняного ЖКГ, обслуговування житла завжди розглядалось як збиткове. Офіційна статистика постійного збільшення збитковості в господарстві цей факт лише підкреслює (статистичні збірники 2013–2015 рр. “Діяльність суб’єктів господарювання” Державної служби статистики України).

Таблиця 2

Результати діяльності підприємств ЖКГ України

Роки	Непокритий збиток, млн. грн	
	підприємств обслуговування будинків і територій (код за КВЕД – 81)	підприємств комплексного обслуговування об'єктів (код за КВЕД – 81.1)
2012	-2387,9	-1746,8
2013	-2548,1	-1941,9
2014	-3195,5	-2240,7

Але чи так все погано в галузі? Адже бажаючих працювати в цьому бізнесі ніколи не бракувало – кількість підприємств ЖКГ лише збільшується. Отримання прихованих доходів в цій сфері до нещодавно передбачало застосування керівниками ЖЕКів “тіньових” схем і корупційних зв'язків з місцевою владою.

Критичний стан виник сьогодні не у сфері надання ЖКГ-послуг, а в технічному стані більшості будинків, що обслуговуються. На нашу думку, органи місцевого самоврядування здатні, за наявності у них добросовісних планів розвитку громади, змінити правила гри, застосувавши нові механізми публічного адміністрування.

Зокрема, пропонуємо спробувати зацікавити потенційного інвестора роботою не тільки у сфері обслуговування житла, але й вмотивувати його прихід у регіон водночас і більш привабливим “бонусом”. Так, в обласних центрах України з депресивною економікою з населенням 250 – 300 тис. мешканців доцільно в якості таких преференцій для бізнесу запропонувати на вибір наступні проекти:

– будівництво сміттєпереробного заводу (з можливістю енергогенерації) і вивіз твердих побутових відходів;

– постачання на довготривалій основі енергозберігаючих ламп, датчиків руху та іншого обладнання – для місцевого комунального підприємства з обслуговування електромереж, насосного устаткування і труб – на користь водоканалу (ціни та умови поставок повинні бути в межах середньоринкових. Безтендерні закупки є вже розповсюдженою практикою і під контролем сумлінної місцевої влади не спровокують новий кримінальний механізм);

– ремонт і будівництво доріг і тротуарів в місті – замість повністю корумпованих, технічно відсталих і дотаційних комунальних підприємств;

– пасажирські автобусні перевезення (а можливо, і електротранспорт в порядку експерименту) – з метою ініціювання поступового природного витіснення на цьому ринку анахронічних маршруток-мікроавтобусів;

– будівництво офісних центрів, багатоквартирних будинків і котеджних масивів, розбудова торговельних моллів на околицях – з обов'язковим відведенням мерією забудовнику відповідних земельних ділянок.

Тобто муніципалітетом прагматично відбудовується механізм диверсифікації інвестиційних проектів, коли інтерес місцевої громади збалансовується з підприємницькою вигодою в межах довгострокового різновекторного співробітництва в місті рангу обласного центру.

Таких інвесторів необхідно обирати на відкритих конкурсах.

Мерії пропонується укласти із зацікавленою бізнес-структурою по результатах конкурсу довгострокову угоду щодо:

– створення інвестором нового підприємства з надання послуг з утримання будинків і прибудинкової території;

– надання муніципалітетом гарантій бізнесу відносно його входження на місцевий ринок (сміттєпереробка, пасажироперевезення, ін.) як нового учасника.

Такі зацікавлені компанії можуть бути як з числа нових, крупних гравців ринку, в тому числі закордонних, так і з переліку тих самих місцевих підприємств, які вже працюють в цьому секторі економіки. Отже, спробуємо будувати конкурентне середовище на визначеному ринку.

Новий інвестор, який не має бажання чи можливостей створювати нове підприємство у сфері ЖКГ (відсутність персоналу, приміщень, потужностей, тощо), може наймати вже діючі місцеві компанії по обслуговуванню житла, та інвестувати в галузь через них. Але всім власникам підприємств пропонуються вже нові рамкові умови: кожна фірма з обслуговування житла отримує, крім іншого житлового фонду міста, також і застарілий, проблемний (починаємо з 20 – 30 таких будинків). Таким чином ми виділяємо окремі першочергові об'єкти інвестування. Такий застарілий житловий фонд буде обслуговуватись згідно нових тарифів з урахуванням інвестиційної складової. Тариф повинен бути вище ніж середній по місту (більший на 10 %), оскільки мешканці будинку повинні звикати до персональної відповідальності до утримання свого житла і до необхідності розділяти відповідне фінансове навантаження. Однак цей тариф не повинен бути абсолютно ринково обґрунтований на рівні самоокупності, оскільки ефект шокової терапії на початкових етапах викличе масове незадоволення населення. Інвестор, спільно з управителем, повинен провести технічний аудит отриманого в обслуговування застарілого житла, скласти паспорт дефектів на кожний проблемний будинок і план його модернізації. В залежності від місцевої специфіки і наповнюваності бюджету громади сплачувати вартість техаудиту можна на умовах співфінансування з місцевим бюджетом або вкладати кошти інвестора. Техаудит усіх будинків відразу неможливий в зв'язку зі значним фінансовим навантаженням. У першу чергу необхідно охоплювати будинки з критичним станом зношеності (реально, а не декларативно аварійні) – їх по Україні чимало. В подальшому поетапно техаудитом охоплюватиметься інше, менш проблемне житло. Доцільно розробити класифікацію проблемних будинків, виходячи з якої визначитись з першочерговими терміновими заходами по їх капремонті.

Інвестиції, згідно кошторису на кожний будинок, повинні бути в довгостроковій перспективі повернуті інвестору за рахунок інвестиційної складової в тарифі за послуги з обслуговування житла. Кошти можуть бути спрямовані на капремонт будинку, його утеплення чи заміну комунікацій. Вирішувати повинен інвестор разом з управителем, а останній буде відповідати за контроль виконання модернізації і реальний стан житлового фонду в кінцевому результаті. При цьому взаємодія між новими підприємствами-виконавцями послуг з утримання будинків і прибудинкової території та управителями будинків повинна бути налагоджена за підтримки органів місцевого самоврядування. В більшості випадків управляючі компанії на ринку застарілого житла, де не сформовані ОСББ і ЖБК, підконтрольні місцевій владі (в тому числі є комунальними підприємствами) і укладуть договори на виконання послуги з утримання житла і прибудинкової території з переможцями конкурсу в русі єдиної з мерією політики.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, запропоновані нами нові механізми передбачають гнучкість підходів муніципалітетів до залучення інвестицій і в перспективі можуть бути застосовані в

сучасних умовах публічного адміністрування. Творчий вибір можливостей для запрошення інвесторів, корисних сучасному місту, залежить від конструктивності підходів мерії та її структурних підрозділів до вирішення проблеми, що повинно підтримуватись представниками громади в місцевій раді. В кожній окремо взятій адміністративно-територіальній одиниці є свої специфічні проблеми і потенційні можливості їх вирішення та подальшого розвитку. За наявності політичної волі місцевої влади необхідно починати пошук серйозних інвесторів в галузі – часовий лаг можливостей невеликий, оскільки зношеність житлового фонду критична.

Список використаних джерел

1. Апостолук О. З. Суть механізму захисту та підтримки конкуренції на ринку житлово-комунальних послуг і його інституційна база / О. З. Апостолук // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – Вип. 12. – Тернопіль, 2007. – С. 10–18.
2. Головчанська М. А. Визначення пріоритетних шляхів фінансування діяльності підприємств житлово-комунального господарства України / В. П. Полуянов, М. А. Головчанська // Комунальне господарство міст : наук.-техн. зб. Серія: економічні науки. – Х. : ХНАМГ, 2012. – № 106. – С. 75–82.
3. Гордієнко О. М. Визначення механізмів управління державними капітальними інвестиціями / О. М. Гордієнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – № 4 – С. 60–65.
4. Конєва Г. М. Характеристика механізмів державного управління на регіональному та місцевому рівнях у сфері ЖКГ / Г. М. Конєва // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами : зб. наук. праць ДонДУУ. Серія “Державне управління”, Т. XII, вип. 187. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – С. 158–166.
5. Новікова Т. М. Формування тарифної політики та стратегії у житлово-комунальному господарстві / Т. М. Новікова, О. В. Шубравська // Науковий вісник ВНУ ім. Л. Українки. – Луцьк : ВНУ, 2010. – № 4. – С. 57–67.
6. Нотевський В. С. Державна стратегія реформування житлово-комунального господарства України / В. С. Нотевський, О. А. Кириченко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4 (118). – С. 63–70.
7. Ружинська Н. О. Аналіз економічних проблем управління у сфері житлово-комунального господарства / Н. О. Ружинська // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. праць. – Вип. 681. Економіка. – Чернівці : ЧНУ, 2014. – С. 60–63.

Надійшла до редколегії 30.12.2015 р.

УДК 35.076:352

МОНІТОРИНГ УПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ 2015 року

Серенок А. О.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління,
м. Харків*

Проаналізовано результати моніторингу офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування 125 найбільших міст України щодо оцінки інформаційної наповненості зовнішніх порталів, ступеня готовності органів місцевого самоврядування прозоро висвітлювати власну діяльність задля прийняття рішень, використання інструментів зворотного зв'язку та надання адміністративних послуг, ступеню оновлення інформації та зручності веб-сайту у користуванні.

Ключові слова: електронне урядування, електронний документообіг, інструменти електронного урядування, веб-сайти, адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування.

© Серенок А. О., 2016

Serenok A. O.,
PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA,
Kharkiv

MONITORING OF IMPLEMENTING OF E-GOVERNANCE TOOLS IN LOCAL GOVERNMENT: SURVEY RESULTS OF 2015

The results of monitoring the official web-sites of local governments in 125 of the largest cities of Ukraine have been analyzed to evaluate their informative contents, a degree of local governments' preparedness for a transparent presentation of their decision-making activities, use of feedback tools, administrative service delivery, an extent of their data update, and web-site user-friendliness.

Key words: e-governance, Electronic Data Interchange (EDI), e-governance tools, web-sites, administrative services.

Постановка проблеми. В Україні, як і в більшості країн світу, процес упровадження електронного урядування (далі – е-урядування) є багатовекторним, тобто ініціюється як “згори” – на рівні центральних органів виконавчої влади, так і “знизу” – на рівні органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Багато міст вже мають конкретні напрацювання у цій сфері, що можуть бути поширеними в державі як кращі практики. Незважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в Україні, в ОМС продовжуються модернізаційні процеси, більш широко та якісно використовуються інструменти е-урядування, оновлюються офіційні веб-сайти міських рад, розробляються електронні приймальні мерів та депутатів, впроваджуються електронні послуги. Втім цей процес все ще залишається хаотичним та нерівномірним. Як свідчить міжнародний досвід, комплексне та ефективне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) в систему управління можливе лише за формування якісного державного управління у цій сфері. Менш з тим, ініціатива, яка йде від ОМС, дуже важлива, оскільки засвідчує розуміння значимості та актуальності даних реформ з боку місцевих лідерів, допомагає напрацювати єдині муніципальні стандарти у сфері е-урядування, які згодом ляжуть в основу відповідних державних політик.

За результатами міжнародного рейтингу готовності до електронного уряду “United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want” [10], що проводиться раз на два роки, Україна у 2014 р. посіла 87 місце серед 193 країн-членів Організації Об’єднаних Націй. У попередні роки результат був вищим – 68 місце у 2012 р., 54 місце у 2010 р., 41 місце у 2008 р. Це не означає, що в Україні не докладаються зусилля для ефективного та якісного поширення інструментів е-урядування, це означає, що в інших державах ці процеси відбуваються динамічніше і більш комплексно. Безперечно, не можна не брати до уваги воєнні дії, що відбуваються в Україні, та затримують розвиток реформ. Тому, підсумовуючи все вищенаведене, дуже важливо було здійснити моніторинг вже існуючих інструментів е-урядування в ОМС, що, можливо, дозволить поширити кращі їх практики на інші муніципалітети нашої країни найближчим часом. А успішна імплементація цих рішень, в свою чергу, дозволить оптимізувати найбільш актуальні управлінські процеси на рівні місцевого самоврядування та допоможе нашій країні зміцнити свої позиції і в міжнародних рейтингах готовності до е-урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом попередніх років неодноразово проводилося дослідження ефективності веб-сайтів обласних рад, міських рад обласних центрів та міських рад других за величиною міст України, зокрема:

– дослідження, проведені ГО “Інститут громадянського суспільства” (у 2008 р. – сайти обласних рад; у 2009 р. – сайти міських рад обласних центрів; у 2010 р. – сайти міських рад других за величиною міст України);

– дослідження, проведене коаліцією громадських організацій на чолі з ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи” за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку USAID (червень-липень 2009 р.) “Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: рейтинг офіційних веб-сайтів міст обласного (республіканського) значення України”;

– у 2013 р. Львівське представництво Громадської мережі ОПОРА ініціювало проведення моніторингу індексу публічності органів місцевого самоврядування, спрямованого на визначення рівня відкритості, прозорості та публічності муніципалітетів;

– на початку 2013 р. коаліцією громадських організацій на чолі з ГО “Подільська агенція регіонального розвитку” було проведено моніторинг ефективності впровадження системи е-урядування в 100 найбільших містах України, в ході якого було проаналізовано рівень розвитку та ефективність використання таких двох інструментів е-урядування, як офіційні веб-сайти та система електронного документообігу (далі – е-документообігу) ОМС, що увійшли до вибірки;

– у 2014 р. нами (І. С. Куспляк, О. С. Конотопцев, О. С. Левченко, Т. О. Науменко, А. О. Серенок, А. Й. Яскевич та ін.) спільно з коаліцією громадських організацій на чолі з ГО “Подільська агенція регіонального розвитку” було проведено повторний моніторинг [1], при цьому було проаналізовано не лише рівень розвитку офіційних веб-сайтів та системи е-документообігу ОМС міст України, але й проведено оцінку організації діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів) міст України.

Метою статті є підбиття підсумків моніторингу впровадження інструментів е-урядування в ОМС України в 2015 р. щодо оцінки інформаційної наповненості офіційних веб-сайтів міських рад, ступеню оновлення інформації та зручності веб-сайту у користуванні, готовності ОМС використовувати системи е-документообігу та роботи ЦНАПів щодо надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. 2015 р. предметом аналізу нашої дослідницької команди (О. Ю. Гречко, І. С. Куспляк, О. С. Конотопцев, О. С. Левченко, Т. О. Науменко, А. О. Серенок, А. Й. Яскевич та ін.) стали офіційні веб-сайти міських рад, система е-документообігу та організація діяльності ЦНАПів. Особливістю дослідження 2015 р. [2] стало те, що до вибірки увійшли 125 найбільших міст, а не 100, як завжди, що пояснюється окупацією значної кількості муніципалітетів на сході України та анексією Криму.

Моніторинг реалізований коаліцією неурядових організацій: ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, Асоціація міст України, Асоціація органів місцевого самоврядування “Міста електронного урядування України”, ГО “Європейський діалог”, ВГО “Громадянська мережа “ОПОРА”. Метою дослідження було визначення ступеня використання в діяльності ОМС елементів е-урядування для забезпечення оперативного та безперешкодного інформування населення, сприяння прозорості місцевої політики та протидії корупції, зростання якості надання адміністративних послуг, активізації громадськості та її залучення до суспільно-політичних процесів. Відповідно, серед завдань моніторингу були наступні пункти:

– визначити дійсний стан інформаційної відкритості ОМС, залучення громадськості до розробки місцевої політики;

– проаналізувати рівень готовності міст України до надання адміністративних послуг в електронному виді;

– виявити типові проблеми та кращий досвід застосування таких інструментів е-урядування як офіційний веб-сайт та система е-документообігу ОМС, а також досвід розвитку ЦНАПів в містах України;

– сформувати рейтинг ОМС у сфері використання елементів та технологій е-урядування, узагальнити отримані результати;

– розробити рекомендації щодо підвищення публічності та прозорості діяльності ОМС, оптимізації їх роботи за рахунок використання ІКТ, підвищення їх готовності до надання електронних адміністративних послуг.

Моніторинг було проведено в декілька етапів. Перший етап – розробка методології та визначення учасників дослідження. Основою створеної методології стали норми законодавства України у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення їхньої інформаційної відкритості. При формуванні методології моніторингу були враховані попередні дослідження, присвячені інформаційній відкритості органів влади, проведено роботу з вдосконалення анкети для оцінювання веб-сайтів формування інформаційних запитів, що використовувались під час дослідження, сама методологія погоджена всіма учасниками коаліції. Другий етап – проведення моніторингу. На цьому етапі експертами було проаналізовано офіційні веб-сайти міст України, системи е-документообігу ОМС, організацію діяльності ЦНАПів найбільших міст України. Аналіз е-документообігу та організації діяльності ЦНАПів проведено на основі відповідей ОМС на надіслані інформаційні запити. Третій етап – опрацювання результатів, формування рейтингу міст. На цьому етапі було здійснено опрацювання отриманих результатів оцінювання офіційних веб-сайтів, систем е-документообігу міських рад та діяльності ЦНАП відповідно до сформованих критеріїв. У результаті відбору були проаналізовані кращі практики, описані загальні тенденції та перспективи розвитку е-урядування в Україні на місцевому рівні, сформовано загальну картину готовності міст України до надання адміністративних послуг в електронному вигляді, простежено динаміку змін протягом останніх двох років.

Як вже зазначалось, до вибірки увійшли 125 найбільших міст України. В цілому коаліції експертів вдалось промоніторити 102 веб-сайти ОМС. На інформаційні запити вдалось отримати відповіді від 97 міських рад.

В основу оціночної анкети веб-сайтів було покладено положення законодавства України, які містять норми про використання в діяльності органів місцевого самоврядування ІКТ. Так, низка законів передбачають обов'язковість використання ІКТ в діяльності місцевих рад. Зокрема, такими законами є: “Про адміністративні послуги” від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [3]; “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [4]; “Про оренду державного та комунального майна” від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII [8]; “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI [9]; “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [6]. Крім того, низка законів України припускають використання ІКТ в діяльності ОМС, а саме: “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 13 вересня 2003 р. № 1160-IV [5]; “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 р. № 2289-VI [7].

На основі норм, які містяться у зазначених законах, були визначені критерії, за якими оцінюються офіційні веб-сайти місцевих рад. У той же час для врахування моментів, які є значимими для життя та діяльності територіальних громад, до переліку критеріїв оцінювання були включені позиції, які відображають ці важливі моменти, хоча на даний час прямо не врегульовані вітчизняним законодавством. В результаті була сформована система показників, які поділяються на п'ять категорій: доступ до інформації, зворотній зв'язок з громадськістю, адміністративні послуги, доступ до публічної інформації, зручність користування веб-сайтом.

Доступ до інформації. Дана категорія дає змогу оцінити, наскільки повною є інформація про ОМС, що розміщена на офіційному веб-сайті, наскільки відкрито та прозоро місцева влада готова висвітлювати власну діяльність, надавати дані, важливі для розуміння громадянами тих процесів, які відбуваються на муніципальному рівні. Дана категорія, в свою чергу, додатково поділена на три тематичні блоки: інформація щодо діяльності ОМС; інформація щодо інфраструктури та життєдіяльності міста; рекомендовані до розміщення документи. У цій категорії нараховується 86 показників (46 показників – Інформація щодо діяльності ОМС, 7 – інформація щодо інфраструктури

та життєдіяльності міста, 33 – рекомендовані до розміщення документи). Максимальна сума балів за даною категорією становить 181 бал.

Зворотній зв'язок з громадськістю. У цій категорії розглядалася наявність на офіційних сайтах ОМС сервісів, які дозволяють встановити якісну комунікацію між органами місцевої влади та громадянами, на основі застосування ІКТ – можливість подати запит на публічну інформацію до ОМС через електронну пошту, наявність форми подання електронних звернень та можливість прослідкувати їх опрацювання, наявність онлайн-приймальні міського голови, онлайн-опитування тощо. Дослідження даних показників дало змогу проаналізувати, чи готова місцева влада чути мешканців міста, залучати їх до обговорення та прийняття важливих рішень тощо. Загалом категорія налічує 12 показників, максимальна сума балів – 12.

Адміністративні послуги. В цій категорії досліджувались такі показники, як наявність переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою, можливість консультування через електронну пошту з приводу надання адміністративних послуг, можливість подати заяву та документи для отримання адмінпослуги онлайн (через вебсайт), завантажити бланки заяв на отримання адмінпослуги тощо. Загалом категорія налічує 12 показників, максимально можлива сума балів – 28.

Доступ до публічної інформації. У цій категорії було досліджено наявність на сайті інформації про спеціальний структурний підрозділ або відповідальну особу для забезпечення доступу до публічної інформації, про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник, наявність форм запитів на публічну інформацію тощо. Загалом категорія налічує 6 показників, максимально можлива сума балів – 18.

Категорія “Зручність користування веб-сайтом”. Поряд з наповненістю та функціональністю веб-сайту не менш важливим показником є зрозумілість та зручність користування створеними ресурсами. Законодавством не визначено чітко технічні вимоги до сайтів ОМС, проте варто пам'ятати, що інформація повинна бути розміщена таким чином, щоб користувач інтуїтивно міг орієнтуватися у створеному контенті, а на пошук потрібної інформації витрачалось якомога менше часу. В дану категорію увійшли, зокрема, такі показники, як наявність пошукової системи, мапи сайту, можливість пошуку інформації за тегами, наявність версії веб-сайтів для слабозорих тощо. Таким чином, категорія відображає, якою мірою ОМС піклується про те, щоб будь-якому користувачу було легко та зручно скористатися наявними ресурсами. Категорія налічує 8 показників, максимально можливий бал – 8.

Таким чином, офіційні веб-сайти міст, що увійшли до вибірки, було проаналізовано за 125 показниками, максимально можливий бал при цьому склав 249. Різниця у важливості та обов'язковості позицій, за якими оцінюється веб-сайт, відобразилася в системі оцінювання. Максимальна оцінка за кожною позицією, за якою використання ІКТ є обов'язковим, відповідно до чинного законодавства, дорівнює 3 балам. Позиції, за якими використання ІКТ дозволене законодавством (але необов'язкове), мають максимальну оцінку 2 бали. Позиція, яка взагалі не передбачена законодавством, а введена до оціночної анкети через свою важливість для життєдіяльності громади, може принести до загальної оцінки максимум 1 бал. Окрім того, з окремих позицій оцінювалась повнота розміщеної інформації, при цьому, неповними вважались дані у випадку, коли хоча б один із зазначених показників був відсутній. Все зазначене дозволило сформулювати анкету оцінювання офіційного веб-сайту міста. За результатами оцінки офіційних веб-сайтів ОМС було створено рейтинг ОМС як за загальною кількістю балів, так і за кожною з категорій.

Щодо оцінки системи е-документообігу, то в рамках моніторингу це виявилось непростим завданням, оскільки в українському законодавстві існує чимало колізій навколо впровадження та використання системи е-документообігу в діяльності органів

влади. Окремі вітчизняні міста уже досить тривалий час активно працюють над впровадженням системи е-документообігу та мають значні напрацювання у цій сфері. Проте залишається ще багато факторів, які негативно впливають на запровадження ОМС повнофункціональних систем е-документообігу. Завданням цієї частини дослідження було визначення масштабності практики впровадження е-документообігу у міських радах найбільших міст України та діагностика проблем, які гальмують даний процес та пошук механізмів поширення кращого вітчизняного досвіду на всю територію нашої держави. Для збору необхідної інформації щодо розвитку е-документообігу до міських рад було направлено інформаційні запити від імені народного депутата України С. Кудласька. Отримані відповіді лягли в основу проведеного аналізу. Аналіз рівня впровадження електронного документообігу в органах місцевого самоврядування провадився по 19 параметрах, максимально можлива оцінка – 27.

Щодо оцінки якості організації діяльності ЦНАПів. ЦНАП не є прямим елементом е-урядування, адже не надає можливості отримання послуг в електронному вигляді. Разом з тим, вони передбачають застосування певних електронних інструментів, що спрощують доступ до адміністративних послуг (інформаційні термінали самообслуговування, система електронної черги тощо). Варто зазначити, що дане дослідження не мало на меті оцінку якості послуг, що надаються через ЦНАП, основним завданням став аналіз якості базових елементів їх функціонування, таких, як наявність електронної черги, інформаційних терміналів та стендів, наявність супутніх послуг та умов, створених для людей з обмеженими фізичними можливостями тощо. Загалом в даній категорії визначено 11 показників, максимально можливий бал становить 12. Для збору необхідної інформації щодо діяльності ЦНАПів в містах України також було використано інформаційні запити від імені народного депутата.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Моніторинг здійснювався шляхом оцінки ефективності впровадження в містах України таких інструментів е-урядування, як офіційний веб-сайт та система е-документообігу, а також організація діяльності ЦНАПів. Моніторинг дав змогу оцінити рівень та якість використання цих інструментів, виявити недоліки та кращі напрацювання, які можуть стати прикладом для ОМС, розробити рекомендації щодо підвищення ефективності та відкритості діяльності міських рад.

Сумарно за п'ятьма категоріями оцінювання ефективності офіційних веб-сайтів міських рад найбільшу кількість балів одержали міста Київ, Славута та Шостка – 211 балів (85 % від максимально можливого). Друге місце розділили сайти Вінниці, Лубнів, Рівного та Сум – 208 балів. На третьому місці сайт міської ради Івано-Франківська (198 балів). Більше половини балів від максимально можливого отримали сайти 78 міст (76 %). Цей показник є дещо нижчим, ніж у 2014 р., оскільки цього року до вибірки були включені нові міста, серед яких є середні та малі, які мають менше можливостей для розвитку інструментів е-урядування. У 2015 р. на багатьох сайтах міських рад прослідковується тенденція до збільшення кількості інформації щодо адміністративних послуг. Якщо минулого року понад 90% сайтів містили лише інформацію щодо переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою, то цього року це стосується також контактних даних та режиму доступу до ЦНАП, а також класифікації адміністративних послуг (за суб'єктами надання послуг, за сферами діяльності, за життєвими ситуаціями). Майже на всіх сайтах відсутня інформація про майновий стан депутатів міської ради. Лише на 6 сайтах така інформація представлена частково. Інформація про склад депутатського корпусу відсутня на 4 сайтах, проте повна контактна інформація (поштова адреса, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти) наявна лише на 12 сайтах. Також майже на усіх сайтах відсутня інформація про кількість коштів, виділених з депутатських фондів на потреби громадян.

У 2015 р., як і минулого року, продовжує зберігатися закономірність щодо відсутності на більшості сайтах інформації, пов'язаної з земельними питаннями. Інформація про “Оголошення про земельні аукціони та конкурси” присутня лише на третині сайтів, а “Результати земельних аукціонів та конкурсів” розміщено тільки на чверті сайтів, які брали участь у моніторингу.

Порівнюючи результати опитування у 2015 р. з результатами аналогічного опитування у 2014 р., можна виділити низку міст, які значно покращили стан запровадження системи е-документообігу. З-поміж них: Рівне, Херсон, Новоград-Волинський, Прилуки, Мелітополь, Кривий Ріг, Дніпропетровськ, Хмельницький, Дружківка. Проте говорити про системні зміни поки що не доводиться. Покращення відбувається локально завдяки участі міст у різного роду міжнародних проектах та за рахунок розробки власних систем е-документообігу. Лідерами з розвитку внутрішнього е-документообігу у 2015 р. залишилися Вінницька та Київська міські рада, які у 2014 р. також очолювали цей рейтинг. Покращення помітні у сфері надання адміністративних послуг. Лідерами стали одразу п'ять міст – Вінниця, Київ, Івано-Франківськ, Луцьк, Харків. Варто відзначити, що у порівнянні з 2014 р. значно зросла можливість залишити свої відгуки, скарги або пропозиції саме через електронні ресурси. Однак найбільш популярним інструментом оцінювання все ж залишається скринька відгуків.

У 2014 р. майже половина міст (48) отримали менше половини від максимально можливого балу з оцінювання діяльності ЦНАП. У 2015 р. такі показники мають лише 20 рад, тобто менше п'ятої частини усіх опитаних міст. У більшості ЦНАПів було запроваджено можливість попереднього запису на прийом – 62 міста цього року у порівнянні з 14 містами минулорічного моніторингу. Така різниця у показниках пов'язана, в тому числі, з методом опитування. У 2014 р. “таємний клієнт” телефонував до ЦНАПу і запитував, чи можна здійснити попередній запис, на що здебільшого отримував негативну відповідь. Цього року питання про можливість запису було включене в інформаційний запит. ЦНАПи невеликих міст у більшості випадків відповіли, що така опція існує, але особливої потреби в ній немає. Приємно, що зросла можливість зробити попередній запис саме за допомогою електронних засобів – електронну пошту, сайт ЦНАП або персональний електронний кабінет. Також ІКТ більш активно стали використовуватись для вивчення суспільної думки про якість надання послуг в ЦНАП (20 міст). Найбільш проблематичним все ж таки залишається питання впровадження електронної черги у ЦНАП. У порівнянні з минулорічними показниками, в цьому році ситуація виглядає не набагато краще – лише 24 ЦНАП вдалось її створити. Тим не менш, з відповідей міських рад очевидним є розуміння важливості цього питання і пошуків його вирішення. Зокрема, найближчим часом планується впровадження електронної черги у 8 містах.

Отже, моніторинг ОМС здійснювався шляхом оцінки ефективності впровадження в містах України таких інструментів е-урядування, як офіційний веб-сайт та система е-документообігу, а також організація діяльності ЦНАПів. Моніторинг дав змогу оцінити рівень та якість використання цих інструментів, виявити недоліки та кращі напрацювання, які можуть стати прикладом для інших муніципалітетів, розробити рекомендації щодо підвищення ефективності та відкритості діяльності міських рад. Варто зазначити, що дослідження проводиться третій рік поспіль.

Список використаних джерел

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс] ; за заг. ред. І. С. Кусп'як, А. О. Серенюк. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с.

2. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / наук. ред. Андрій Яскевич. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2015. – 84 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 25, Ст. 192.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 13 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
10. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. – New York, United Nations Publication, 2014. – 283 p.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 336.144

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Марченко Л. Ю.,

*заступник начальника управління – начальник відділу
видатків та обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів
Управління державної казначейської служби України в м. Харкові,
м. Харків*

Розглянуто основні етапи розвитку казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів за роки незалежності України. Визначено трансформацію функціональної змістовності системи. Окреслено сучасні проблеми в ході запровадження новітніх технологій в системі органів Казначейства та запропоновано заходи їх вирішення.

Ключові слова: бюджет, Казначейство, казначейська система, програмно-цільовий метод, ефективність, прозорість

Marchenko L. Yu.,

*Deputy Head of the Board – Head of Expenditures and Servicing
Fund Administrators and Other Clients Department of the State Treasury Service of Ukraine in Kharkiv,
Kharkiv*

FORMATION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE TREASURY SYSTEM OF PERFORMING STATE AND LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

The main stages of development of the state system for implementation of the State and local budgets over the period of Ukraine's independence have been considered. The transformation of the system functional content has been determined. Current challenges arising in the course of innovative technologies introduction into the system of the Treasury authorities have been identified, and measures to address them are proposed.

Key words: budget, Treasury, treasury system, management by objectives, efficiency, transparency

© Марченко Л. Ю., 2016

Постановка проблеми. В сучасних умовах органи Державної казначейської служби України (далі – органи Казначейства) є одними з найактивніших учасників у процесі управління державними та місцевими фінансовими ресурсами завдяки використанню законодавчо прийнятих механізмів та процедур виконання державного і місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства. На сьогоднішній день постає питання щодо підвищення дієвості й ефективності функціонування казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів, спрямованої на зміцнення державної фінансової системи, дотримання принципів повноти, ефективності та результативності, цільового використання бюджетних коштів, покращення якості послуг, що надаються органами Казначейства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування принципів розвитку та ефективного функціонування казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів зробили сучасні вчені: С. Булгакова, Т. Кублікова, Е. Курганська, К. Опалко, П. Петрашко, Л. Попова, В. Стоян, А. Чечуліна, С. Харченко, С. Юрий та ін. Розвиток національної економіки в умовах євроінтеграційних процесів, необхідності адаптації до міжнародних вимог і стандартів, активного впровадження сучасних інформаційних технологій, вимагає подальшого удосконалення казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів в Україні, що актуалізує дослідження в сфері підвищення ефективності функціонування системи управління державними фінансами, ключовим елементом якої є казначейське виконання бюджетів.

Мета статті полягає у визначенні основних етапів розвитку та трансформації казначейської системи в Україні, обґрунтуванні напрямів подальшого розвитку системи виконання бюджетів з метою забезпечення ефективного, результативного та прозорого їх виконання.

Виклад основного матеріалу. На всіх етапах розвитку економічних відносин у суспільстві держава для реалізації своїх основних функцій формувала відповідну інституціональну структуру, до елементів якої входить і казначейство. Термін казначейство походить від поняття “казна”, що в перекладі з англійського (The Treasury) означає скарб, цінність [1].

Історично казначейство виконувало декілька функцій: відповідало за збереження багатства держави; було місцем, де збиралися платежі держави і з якого держава здійснювала виплати; відповідало (під королівським наглядом) за чеканку монет; а також виконувало функцію облікового відомства.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який відповідає за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх епох і держав [2-3].

Державна казначейська служба України (далі – Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [7].

З часу набуття незалежності України можна виділити основні етапи розвитку Казначейства, які вирізнялися певними якісними змінами в структурі і функціональній її змістовності залежно від економічної ситуації.

Жовтень 1992 р. – 1995 р. Створено Управління виконання державного бюджету на базі підрозділів Головного бюджетного управління Міністерства фінансів України, що дозволило (з 1 липня 1993 р.) перейти на нову систему виконання видаткової частини державного бюджету і забезпечити здійснення Міністерством фінансів України (далі – МФУ) функції обліку видатків державного бюджету, яка раніше забезпечувалась банківською системою. На цьому етапі було розроблено концептуальні засади

функціонування системи Казначейства, які знайшли своє юридичне закріплення в Указі Президента України “Про Державне казначейство України” та в Положенні про Державне казначейство України [4].

Листопад 1995 р. – грудень 1997 р. На базі Управління виконання Державного бюджету України МФУ та відповідних підрозділів місцевих фінансових органів у листопаді 1995 р. було створено трирівневу структуру Казначейства України. Така структура відзначалася максимальною наближеністю до адміністративно-територіального поділу, а саме: Головне управління Державного казначейства України (далі – ГУДКУ), Управління Державного казначейства в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районні (міські) відділення. За цей час було завершено передачу функцій фінансування від галузевих управлінь МФУ ГУДКУ; впроваджено Єдиний казначейський рахунок (далі – ЄКР) у Національному банку України (далі – НБУ) та уповноважених комерційних банках для зарахування доходів Державного бюджету та проведення видатків, підготовлено і впроваджено порядок оплати витрат з ЄКР. Саме цей період слід вважати новим у розвитку і впровадженні казначейських принципів в Україні [4].

Саме 1997 р. можна вважати роком початку запровадження казначейської системи виконання державного бюджету за видатками, яка передбачала відкриття рахунків розпорядникам коштів у системі органів Казначейства [4]. З квітня 1997 р. було розпочато перший експеримент з оплати рахунків.

Січень 1998 р. – грудень 2000 р. У 1998 р. завершується переведення на казначейську систему виконання державного бюджету майже всіх розпорядників коштів міністерств і відомств [2], запроваджується нова бюджетна класифікація та План рахунків бухгалтерського обліку.

Практика засвідчила необхідність удосконалення управління коштами державного бюджету шляхом надання Казначейству статусу учасника Системи електронних платежів Національного банку України (далі – СЕП НБУ). Консолідація у 2000 р. всіх коштів державного бюджету на рахунках Казначейства у НБУ дозволила ефективніше здійснювати управління загальним залишком грошових ресурсів і створила передумови для розміщення тимчасово вільних коштів на фінансовому ринку. При цьому органи Казначейства залишалися клієнтами НБУ.

2001 р. – 2010 р. У 2001 р. відбулася зміна статусу Казначейства: із клієнта банку Казначейство стало учасником СЕП НБУ. Запровадження розрахунків через СЕП НБУ і ЄКР надало широкі можливості на шляху прискорення розрахунків та виконанні державного бюджету на всіх рівнях, а також здійсненні безпосереднього контролю за проходженням розрахунків із бюджетом та здійсненні оперативного управління доходами на всіх рівнях.

Окрім того, з січня 2003 р. розпочалося поступове переведення на повнофункціональне казначейське обслуговування місцевих бюджетів.

Характер розвитку Казначейства можна назвати еволюційним з поступовим формуванням повнофункціональної системи, що працює за міжнародними стандартами бухгалтерського обліку та звітності, достатньою мірою забезпечує прозорість виконання бюджету, а також сприяє прогресивній формі організації збору та обробки фінансової та статистичної звітності на основі використання сучасних інформаційних технологій [4].

2011 р. – 2016 р. Указом Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085 Державне казначейство України в березні 2011 р. перейменоване в Державну казначейську службу України [4]. Статус було визначено Положенням про ДКСУ згідно з Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 60/2011, в якому зазначено, що Державна казначейська служба України є правонаступником прав та обов’язків Державного казначейства України – урядового органу державного управління, що діяв у системі Міністерства фінансів України [7].

У 2014 р. введено в дію автоматизовану систему (далі – АС) обліку казначейського виконання бюджетів АС “Казна” з підсистемою АС Є-Казна, яка створена на основі АС “Казна-Доходи” та системі віддаленого доступу ВЕБ “Клієнт казначейства”. Використання головної книги АС “Казна-Доходи” забезпечує єдине середовище бухгалтерського обліку і дозволяє вести єдину облікову політику виконання як дохідної, так і видаткової частини бюджетів всіх рівнів [5, с. 29].

У зв'язку із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України на базі центрального апарату Казначейства України у 2014 р. розгорнуто окремих технологічний майданчик для здійснення Електронного адміністрування податку на додану вартість (далі – ПДВ) з відкриттям понад 236 тисяч електронних ПДВ рахунків. З січня 2016 р. запроваджено централізоване обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного бюджету за видатками шляхом введення в промислову експлуатацію програмного забезпечення АС “Є-Казна ДБ” [6]. Впровадження АС “Є-Казна ДБ” має наступні переваги порівняно з децентралізованою системою: повне поєднання планових та касових показників, зростання швидкості обробки інформації, єдиний баланс по видатках державного бюджету та можливість прийняття оперативних управлінських рішень, можливість інтеграції із зовнішніми системами.

Внаслідок централізованого обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів державного бюджету можливо буде перейти до екстериторіальної системи обслуговування.

Сьогодні органами Казначейства проводиться повномасштабне впровадження Системи дистанційного обслуговування (далі – СДО) клієнтів через програмно-технічний комплекс “Клієнт Казначейства – Казначейство” (далі – ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство”) яке надає доступ до ресурсів інформаційного середовища Казначейства в частині формування та передачі до органів Казначейства платіжних документів з використанням електронного цифрового підпису, обміну плановими бюджетними документами (річний розпис призначень державного бюджету, розписи місцевих бюджетів, планові показники, розподіли, кошториси тощо), завантаження інформації щодо бюджетних зобов'язань і бюджетних фінансових зобов'язань, завантаження розподілів відкритих асигнувань і розпоряджень на виділення асигнувань місцевого бюджету, формування та отримання клієнтами Казначейства електронних виписок по рахунках.

Однак процес підключення до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” йде досить повільно про що свідчать наступні дані: кількість установ та організацій, включених до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів на сьогодні складає 77 626; а кількість установ та організацій, підключених до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” складає лише 2230 [6]. Кількість установ та організацій підключених до СДО клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” до загальної кількості установ та організацій, включених до Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у відсотках складає 2,9 %.

Низькі темпи підключення клієнтів через ПТК “Клієнт Казначейства – Казначейство” до СДО наголошують на необхідності проведення роз'яснювальної роботи, зокрема шляхом доведення переваг та можливостей СДО.

Впровадження новітніх технологій в системі органів Казначейства надає можливість пошуку більш досконалих методів управління фінансовими ресурсами, а також забезпечує ефективне, результативне та прозоре виконання бюджетів.

Наступним кроком розвитку казначейської системи виконання бюджетів є запровадження програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів. *Програмно-цільовий метод* є одним з найдієвіших інструментів бюджетування, який полягає в

розподілі фінансових ресурсів за програмами, що мають визначені цілі (кінцевий результат) або низки середньострокових чи довгострокових цілей, яких потрібно досягти. Обов'язковими елементами методу є відповідальні виконавці бюджетних програм, па-спорти бюджетних програм та результативні показники бюджетних програм, які включають: показники затрат, продукту, ефективності, якості. Даний метод бюджетування забезпечує комплексний підхід до формування бюджету [9].

Запровадження програмно-цільового методу складання та виконання бюджету на думку ряду науковців та практиків [8-9] надає низку переваг:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу (чітке визначення завдань, на які будуть витрачені бюджетні кошти);
- можливість оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей;
- чітке розуміння громадськістю, на що витрачені бюджетні кошти;
- участь при плануванні витрат як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і окремих бюджетотримувачів;
- можливість здійснення контролю протягом всього бюджетного процесу (від підготовки проекту до витрачання бюджетних коштів) шляхом встановлення показників результативності та порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими;
- зацікавленість та активізація діяльності всіх учасників бюджетного процесу щодо підвищення віддачі від використання бюджетних коштів;
- заміщення контролю за цільовим використанням коштів на контроль за відповідністю досягнутих результатів встановленим цілям;
- отримання економії бюджетних коштів за рахунок підвищення ефективності роботи державного сектора та раціонального розподілу бюджетних коштів за пріоритетними напрямками;
- можливість порівнювати альтернативні варіанти програм за принципом “результати-витрати”;
- можливість виключення дублюючих одна одну програм;
- зміщення акцентів у бюджетному процесі з “управління бюджетними ресурсами (витратами)” на “управління результатами”;
- проведення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення цілей і завдань, аналіз причин неефективності їх роботи;
- чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми виконавцями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виокремлення етапів і механізмів впровадження казначейської системи виконання бюджетів свідчить, що система Казначейства поступово набирала нової функціональної визначеності: з початку вона охоплювала державний бюджет, потім місцевий бюджет, здійснювала запровадження єдиних правил ведення бухгалтерського обліку і звітності, з кожним роком удосконалюючи казначейську систему виконання бюджетів.

Упровадження новітніх технологій у системі органів Казначейства на сучасному етапі розвитку національної економіки надає можливість пошуку більш досконалих методів управління фінансовими ресурсами, а також забезпечує ефективне, результативне та прозоре виконання бюджетів.

В епоху інформаційних технологій органи Казначейства продовжують запроваджувати новітні технології при виконанні бюджетів, проте є необхідність активізації залучення клієнтів (користувачів послуги) задля досягнення ефективності таких процесів. Саме це і буде предметом нашого подальшого наукового пошуку.

Список використаних джерел

1. Булгакова С. О. Історія казначейської справи : [навч. посіб.] / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій. – К. : КНТЕУ. – 2002. – 137 с.
2. Державне казначейство України у документах, цифрах та особах 1995 – 2010 : зб. матеріалів, присвячений 15-й річниці створення Державного казначейства України / [С. І. Харченко, О. С. Даневич, Н. І. Сушко та ін.]. – К. : Піраміда, 2010. – 416 с.
3. Історичні передумови виникнення системи казначейства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/92669>.
4. Казначейська справа : [навч. посіб.] / К. С. Опалко, І. І. Булах, Н. О. Соколовська [та ін.]. – К. : Аграрна освіта, 2014. – 296 с.
5. Курганська Е. І. Система казначейства: управління фінансовими ресурсами : [монографія] / Е. І. Курганська, Т. Б. Кублікова. – Одеса : ОНЕУ, 2015. – 323 с.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
7. Положення про Державну казначейську службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>.
8. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на місцевому рівні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 6 трав. 2014 р., м. Суми / за заг. ред. О. В. Прокопенко, О. В. Люльова. – Суми : СумДУ, 2014. – Т. 1. – С. 235–237.
9. Сергієнко Н. В. Програмно-цільовий метод і проблематика його впровадження в бюджетний процес місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Н. В. Сергієнко // Державне будівництво. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/index.html>.

Надійшла до редколегії 20.03.2016 р.

УДК 352:323.2

ФЕНОМЕН ГРОМАДЯНСЬКОЇ АКТИВНОСТІ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ДІЄЗДАТНІСТЬ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

Возний С. О.,

*аспірант кафедри регіональної політики,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті проаналізовано теоретичні підходи до визначення феномену громадянської активності в сучасному демократичному суспільстві. Встановлено й описано залежність дієздатності місцевих громад від рівня громадянської активності її мешканців. Запропоновано концептуальні напрямки розвитку громадянської активності в сучасній Україні.

Ключові слова: громадянська активність, місцеве самоврядування, дієздатність місцевих громад, демократичне суспільство, громадянська освіта.

Voznyi S. O.,

*Postgraduate student of Regional Policy, Local Government and City Management Department, NAPA,
Kyiv*

THE PHENOMENON OF CIVIC ENGAGEMENT AND ITS IMPACT ON THE CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES

The article analyses theoretical approaches to defining the phenomenon of civil activity in contemporary democratic society. They stressed the importance of the development of civic education in the process of local self-government reform. Conceptual directions of civil activity development in modern Ukraine were proposed.

Key words: civic engagement, local government, community capacity, democratic society, civic education.

© Возний С. О., 2016

Пропонована стаття присвячена дослідженню феномену громадянської активності як чинника, від якого залежить дієздатність місцевих громад. На нашу думку, даний феномен політико-правового життя України в цілому є недостатньо дослідженим, незважаючи на активізацію громадянської активності під час та після трагічних подій Революції Гідності.

Доречно поставити питання: чи може місцева громада бути дієздатною та ефективною, якщо пересічний її член не є носієм високого рівня громадянської активності, а сповідує ідеологію патерналізму, не прагнути бути активним суб'єктом соціального життя своєї громади? В цьому плані показовою є теза американського дослідника Б. Барбера, який підіймає складну проблему вибору для кожного громадянина – чи поставати йому в ролі активного суб'єкта в суспільстві та громаді, або ж бути пасивним об'єктом: “Бути пасивно обслугованим (або пасивно експлуатованим) масивною, нав'язливою, бюрократичною державою, в якій слово “громадянин” втратило свій сенс, залишаючись релевантним лише громадянським актам голосування (процедурі, до якої долучена лише частина громадян); або ж бути долученим до егоїстичного радикального індивідуалізму у приватному секторі, коли слово “громадянин” є релевантним до споживання (діяльності, до якої долучені усі)” [7, с. 116].

Дослідницька логіка вимагає наведення дефініції поняття “громадянська активність”, аби наші пошуки продуктивних зв'язків між цим феноменом та рівнем дієздатності громад носили конкретний характер. Отже, під громадянською активністю зазвичай розуміється складне багаторівневе явище суспільної дійсності, в якому можна виділити такі складові:

- по-перше, високий рівень громадянської свідомості та культури людини, яка втілюється в активні громадські дії;
- по-друге, громадянську відповідальність як повагу до громадянських прав та обов'язків;
- по-третє, політичну участь, яка спрямована на досягнення рівноваги між державною владою й владою громади [2, с. 78].

Звертаючись до дослідження громадянської активності, на нашу думку, корисним може виявитись звернення до досліджень зазначеного важливого елементу розбудови громадянського суспільства у країнах із високим рівнем підтримки демократичних ініціатив. Зокрема, на нашу думку, евристичним є проаналізувати роботи американських авторів, зокрема Р. Кітера, які можуть бути джерелом цікавих поглядів на громадянську активність у західній дослідницькій традиції. У своїй роботі “Громадянське та політичне здоров'я нації: узагальнений портрет”, автор систематизує критерії оцінки рівня громадянської активності за допомогою трьох груп критеріїв, зокрема, виділяючи:

- громадянські показники (вирішення соціальних (комунальних) проблем; регулярне волонтерство у неполітичних організаціях; активне членство у групі чи асоціації; участь у благодійних спортивних заходах (пробіг, велопробіг тощо); збір коштів на благо чинність);
- електоральні показники (регулярне голосування на виборах; здійснення політичного просвітництва; демонстрація політичних символів (значків, стікерів тощо); внески у політичну кампанію; волонтерство для кандидатів чи політичних організацій);
- політичні показники (підтримка зв'язку із представниками влади задля вирішення повсякденних проблем; співпраця із друкованими виданнями для демонстрації своїх поглядів; співпраця із радіо чи телебаченням для демонстрації своїх поглядів; протестна діяльність; електронні петиції; письмові петиції; бойкотування товарів та послуг; споживання товарів та послуг компаній, чия місія та цінності ви розділяєте; участь у політичній агітації) [8, с. 3].

Ми усвідомлюємо потенційні вади екстраполяції американських підходів на проблемні явища сучасної української політичної дійсності, проте, вони можуть бути використані нами в якості певного орієнтиру для оцінки стану справ із рівнем розвитку громадянської активності. Маємо визнати, що з перелічених дев'ятнадцяти критеріїв оцінки рівня громадянської активності, переважна більшість до недавнього часу взагалі не була актуалізована, а такі форми прояву, як, наприклад, “розумне споживацтво” (свідоме бойкотування чи споживання товарів чи послуг) проявляється нашими громадянами лише в контексті напружених стосунків із Росією.

На нашу думку, закономірним можна вважати питання, наскільки рівень громадянської активності в нашій державі станом на сьогодні носить ситуативно (в контексті демократичних трансформацій після Революції Гідності, за умов військового конфлікту на Сході України тощо) достатньо високий рівень, і чи немає загрози, що його рівень буде із часом поступово зменшуватись, особливо, в контексті перспективи вирішення конфліктів, що стосуються викликів територіальній цілісності України?

Вважаємо, що держава має прагнути подальшого зростання рівня демократії та, відповідно, вибудовувати механізми реалізації представниками громад своїх ініціатив, а самі зазначені ініціативи мають бути ініційованими активними громадянами, які слугуватимуть “цементом” демократичних перетворень: “Труднощі сучасної політичної ситуації в Україні актуалізували проблему змісту, ролі, механізму реалізації відповідальності влади перед народом. Падіння авторитету влади та недовіра народу до правлячої еліти засвідчує відірваність влади від народу, відсутність зворотного зв'язку із населенням. Тому сьогодні особливо гостро постало питання пошуку нових комунікативних зв'язків і методів державно-політичного управління в Україні, що уможливить забезпечення ефективної взаємодії між владою і суспільством та з метою виявлення та реалізації інтересів і потреб різних соціальних груп” [6, с. 135]. Разом із тим сьогодні економічна слабкість територіальних громад, їх фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень “по вертикалі” змушують місцеву владу орієнтуватися не на обслуговування головним чином державних інтересів, а швидше державних діячів найвищого рангу: робота з населенням часто розглядається як вторинне, менш престижне завдання і здійснюється багато в чому формально, оскільки реальні потреби населення враховуються в останню чергу як на національному, так і на місцевому рівнях [5].

Ми погоджуємось із С. Байрак, що місцеве самоврядування як інститут, діяльність якого спрямована на становлення, розвиток і засвоєння демократичних традицій у перехідних суспільствах, також передбачає: перетворення соціальних спільнот з “учасників” управління у його первинних “суб'єктів”; забезпечення кваліфікованого розв'язання соціальними суб'єктами управлінських завдань на базі високої управлінської та політичної культури; створення загальнодоступної системи інститутів, які забезпечують не епізодичність, а постійну участь громадян в управлінській діяльності; більш високий рівень участі громадян у прийнятті, виконанні та здійсненні контролю за політичними рішеннями, адже в результаті прийняття колективних рішень досягається не тільки їх оптимальність, доцільність, але і ефективність виконання, підвищується відповідальність всіх членів колективу за їх реалізацію [1, с. 152].

Приймаючи за перспективний окреслений нами шлях розбудови громадянського суспільства в Україні на засадах високої громадянської активності місцевих громад, що сприяло б зазначеними громадами більш високого рівня дієздатності та ефективності, доречно поставити питання щодо необхідності формулювання в державній політиці механізмів сталої підтримки та розвитку громадянської активності. На жаль, декларативний характер законодавства у сфері подальшого утвердження демократичних принципів у нашій країні, не дозволяє говорити про те, що, станом на сьогодні, існують законодавчі та практичні механізми зростання громадянської активності, відповідального ставлення держави до розбудови інструментів контролю за виконанням владою взятих на себе

обов'язків: “На сучасному етапі становлення інституту місцевого самоврядування (з обов'язковим забезпеченням конституційних прав громадян) великого значення набуває існування інституту відповідальності виборних осіб місцевого самоврядування. Це досягається кількома шляхами: завдяки періодичності виборчого процесу, контролю самих виборців, дотримання обмежень щодо виконання повноважень депутата місцевої ради. Необхідність довіри населення та громадських організацій до державних органів та органів місцевого самоврядування, до представників рад всіх рівнів є передумовою створення та існування демократичної країни, що характеризується правовою державою з міцним громадянським суспільством” [3, с. 37].

Ми цілком згодні із тезою, що розвиток суспільства неможливий без створення відповідних умов, якими поряд з іншими є формування структури органів держави та їх діяльність відповідно до принципів демократії [5]. Разом із тим в умовах, коли система місцевого самоврядування перебуває у стадії свого радикального оновлення в контексті утвердження принципів децентралізації, кожен громадянин має поставати активним учасником зазначеної реформи, бути ініціатором змін на користь громади, а не на користь бюрократичних самоврядних структур. До того ж, активна інтеграція України у європейські структури зумовлює необхідність підняття статусу та ефективності місцевого самоврядування, реального забезпечення громадянам прав на участь у місцевому самоврядуванні шляхом вдосконалення чинного законодавства.

Органи місцевого самоврядування мають підвищити свою “чутливість” до громадянських ініціатив, які, в свою чергу, мають бути висуненими активними членами місцевої громади, інакше, діяльність органів місцевого самоврядування може остаточно перетворитись на активність, що існує у відриві від реальних потреб громадян, підтримувати яких вона б мала: “Покращення діяльності органів місцевого самоврядування залежить від розгляду на сесіях рад у найбільш актуальних і життєво важливих питань забезпечення й охорони прав та свобод громадян, підвищення активності їх обговорення, конкретності та результативності рішень, що приймаються” [3, с. 37–38].

Кожен активний представник місцевої громади має розуміти потреби своєї громади та докладати зусиль для їхнього вирішення шляхом делегування повноважень органам місцевого самоврядування, проте, що дуже важливо, із подальшим зворотнім зв'язком щодо результатів. Дійсно, якщо проблеми громади не будуть вербалізовані, не доведені до органів місцевого самоврядування, вони, логічно, залишаться проблемами, якими влада не опікується. Проте проблеми, реальне вирішення яких є і межах компетенції органів самоврядування, можуть и мають бути артикульовані та поставати у “горизонті” їхньої діяльності, коли громада матиме можливість побачити їхню ефективність. Адже, дійсно, через громадянську активність члени громади можуть пропонувати свідомі дії, спрямовані на втілення в життя всієї сукупності загальнолюдських, соціальних, політичних і громадянських цінностей, при розумному співвідношенні особистих та суспільних [2, с. 78].

Водночас об'єктивно маємо визнати, що рівень громадянської активності більшості членів територіальних громад залишається низьким. Аналізу причин зазначеного стану присвятив увагу О. Кіндратець, який дійшов висновків, що причинами зазначеного незадовільного рівня громадянської активності є наступні чинники:

- обмежений доступ громадян до інформації, необхідної для прийняття рішень;
- брак довіри у суспільстві;
- невпевненість у своїх силах;
- відсутність необхідних навичок, культури участі та досвіду;
- обмаль ресурсів (часу, коштів, навичок);
- патерналізм;
- особливості політичної культури (для більшості громадян України притаманна підданська політична культура);
- відсутність єдиної ідентифікації тощо [4, с. 118].

Ми погоджуємось, що зазначені чинники дійсно є ключовими чинниками, що не дають можливості повною мірою реалізувати потенціал своєї громадянськості представникам територіальних громад. Доречно поставити питання, на які саме сфери соціального життя мають бути спрямовані реформи задля підвищення рівня громадянської активності, які інструменти дозволять мінімізувати впливи зазначених стримуючих чинників? Наприклад, дослідник Ф. Семенченко стверджує, що необхідно здійснити наступні кроки:

- має бути здійснена зміна взаємовідносин у системі “влада-населення” та залучення і особиста участь населення у вирішенні місцевих проблем;
- повинен мати місце постійний публічний діалог місцевої влади з населенням;
- мають бути налагоджені канали підвищення обізнаності громадян щодо їхніх прав та обов’язків у своєму місті (селищі), зокрема через підвищення ролі місцевих ЗМІ і недержавних організацій в інформуванні громадян і вироблення у них визначеної позиції щодо актуальних проблем місцевого життя;
- проведено формування в населення запиту на ефективну місцеву владу, який покликаний створити й відповідну пропозицію;
- високий рівень партнерства державної влади й органів місцевого самоврядування [5].

На додаток до пропонованих підходів, також хотілося б зауважити, що, окрім законодавчих ініціатив, має бути присутньою зміна світоглядних орієнтацій, які лежать в основі політико-правового феномену “громадянська активність”. Зазначені світоглядні орієнтації (патерналізм, недовіра до інститутів влади, патріотизм тощо) формуються у процесі соціалізації особистості – через виховний вплив у сім’ї, в процесі набуття освіти, у безпосередньому життєвому досвіді тощо.

Отже, допоки громадянин залишатиметься носієм недовіри до влади, сповідувати принцип “моя хата скраю”, не вірити у перспективи розбудови успішної української держави та розвитку української культури, навряд чи ми зможемо говорити про високий потенціал громадянської активності. Дійсно, якщо, наприклад, в процесах сімейного виховання дитина стає свідком негармонійних відносин у сім’ї, зазнає агресивних утисків тощо, чи буде вона носієм віри у можливість раціонального (отже, в межах права) вирішення протиріч різного характеру? Чи, можливо, буде майбутній активний громадянин схилитись до віри у безперспективність варіантів їхнього, коли сила не на боці правди? В результаті в ціннісному горизонті такої людини замість утвердження етичних категорій “свобода”, “рівність” тощо, властивих світоглядові, що є фундаментом утвердження громадянського суспільства, утверджуються ідеї патерналізму та зневіри.

Проте сучасна соціальна дійсність висуває запит на українця іншого гатунку – на нового українця, що діє на основі національних та європейських цінностей.

З огляду на це нам здається вірним звернути увагу на практичній відсутності ефективних законодавчих ініціатив щодо підвищення рівня громадянської активності. Усвідомлення державою потреби у розбудові ефективних дієздатних територіальних громад, що об’єднують політично та соціально активних громадян, має ініціювати процеси підтримки зростання громадянської активності через комплекс дій в сферах безпосередньої розбудови громадянської активності: освіті (в тому числі, громадянській), сімейній політиці, культурному житті тощо. На нашу думку, проблема громадянської активності як в умовах подолання сучасних викликів українській державності, так і в контексті подальшої реалізації реформи місцевого самоврядування, має складний характер та актуальний статус, а також потребує розробки Концепції розвитку громадянської активності в Україні.

Дієздатність місцевих громад, з одного боку, має забезпечуватись дієвими механізмами політичної комунікації, застосовуючи яку члени громади мали б можливість впливати на органи місцевої влади, маніфестуючи свої потреби та маючи ефективні

інструменти контролю. З іншого боку, аби представники громад прагнули та могли реалізувати зазначені ініціативи, вони мають бути носіями високого рівня громадянської активності, прагнучи поставати активними суб'єктами суспільного та політичного життя свого регіону. Це свідчить про потребу в законодавчому плані створити як дієві механізми реалізації громадянської активності, так і ініційовані зміни у нормативному забезпеченні таких важливих соціальних сфер, як сім'я, освіта, культура тощо з метою розвитку у громадян рівня громадянської активності. Перспективним кроком визначено розробку Концепції розвитку громадянської активності в Україні, яка має запропонувати дієві та теоретично обґрунтовані кроки оптимізації взаємодії між державою та громадянським суспільством, що утворюється в нашій державі.

Список використаних джерел

1. Байрак С. О. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави / С. О. Байрак // Панорама політологічних студій. – 2013. – Вип. 10. – С. 148–154.
2. Букреєва І. Громадянська активність української студентської молоді: особливості виявлення та тенденції розвитку / І. Букреєва // Соціологічні студії. – 2013. – № 2. – С. 77–82. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/socst_2013_2_16.pdf.
3. Заяць Н. В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні / Н. В. Заяць // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. – № 3. – С. 34–39.
4. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства / О. М. Кіндратець // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2009. – Вип. 38. – С. 117–125.
5. Семенченко Ф. Г. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти організації політичної влади [Електронний ресурс] / Ф. Г. Семенченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_26.
6. Стрілець Ю. П. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: інституційна сутність поняття / Ю. П. Стрілець // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4. – С. 135–141.
7. Barber B. R. Searching for civil society / B. R. Barber // National Civic Review. – 1995. – Vol. 84. – P. 114–118.
8. Keeter S. The Civic and Political Health of the Nation: A Generational Portrait [Електронний ресурс] / S. Keeter – Режим доступу : http://www.civicyouth.org/research/products/Civic_Political_Health.pdf.

Надійшла до редколегії 31.03. 2016 р.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.511.1 (477.53) "2010/2015"

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2010, 2015 РОКІВ НА ПОЛТАВЩИНІ: ОСОБЛИВОСТІ ЕВОЛЮЦІЇ ВОЛЕВІЯВЛЕННЯ

Ворона П. В.,

*д. держ. упр., доц., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

У статті розглянуто характерні особливості виборчого процесу в Полтавській області, яка геополітично відіграє одну з ключових ролей у становленні Української державності серед інших регіонів. Розкрито соціально-політологічні особливості проведення виборів в області та роль у цьому процесі місцевих осередків політичних партій і громадських рухів. Проаналізовано виборчі процеси в розрізі партійного будівництва, склад депутатських корпусів обласної ради 2010 та 2015 рр.

Ключові слова: політичні партії, виборці, місцеві вибори, змішана система виборів, виборчі списки місцевих організацій політичних партій, депутат місцевої ради, місцеве самоврядування, область.

Vorona P. V.,

*Doctor in Public Administration, Associate Professor,
Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv*

LOCAL ELECTIONS 2010, 2015 IN POLTAVA REGION: FEATURES OF EVOLUTION OF DECLARATION OF WILL

In the article the characteristics of the electoral process in poltava region is geopolitically plays a key role in the development of Ukrainian statehood among other regions. Disclosed socio-political science and statistical features of elections in the region and the role in this process of political parties, public movements. We analyze the electoral process, parliament as the Regional Council in 2010 and 2015 traced the evolution of the party to participate in local elections.

Key words: political parties, voters, local elections, the mixed electoral system, electoral lists of local organizations of political parties, deputies of local councils, local government, area.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Справжні свобода і демократія існують там, де владні повноваження центру максимально передано на рівень місцевого самоврядування і де енергія місцевих територіальних громад реалізується через активну їх участь у місцевій демократії. У демократичних суспільствах це, як правило, здійснюється через осередки політичних партій та громадських організацій. На основі їхніх ініціатив, пропозицій та бачень розвитку (програм) й формується місцева політика [2]. Від розвитку політичної системи на місцях значною мірою залежить об'єктивність забезпечення волевиявлення мешканців територіальних громад – наскільки результати місцевих виборів відповідають електоральним настроям громадян.

Процес формування демократичного суспільства є складним і суперечливим. На теренах України він проходить не одноманітно, що залежить від багатьох факторів демократичного становлення, серед яких: особливості історичного минулого та досвід економічного господарювання краю, риси соціально-економічного розвитку території регіону, етнічні особливості, вплив зовнішніх факторів тощо. Існує пряма залежність у розвитку демократичних процесів від механізмів та процедури проведення як місцевих, так і парламентських виборів – наскільки виборче законодавство дає змогу виборцям

© Ворона П. В., 2016

розібратись у великому розмаїтті політичних партій та кандидатів. Чим простіше виборча система і процедура підрахунку результатів волевиявлення, тим легше і доступніше виборцеві продемонструвати свою довіру кандидатам та політичні симпатії. Але й вони можуть бути спотворені за умов недосконалої виборчої процедури, на що неодноразово звертають увагу практики організації виборчого процесу, учасники виборів, політики та науковці [9; 12; 17].

Полтавщина в геополітичному відношенні є серцевиною Української держави. Дуже багато суспільно-політичних процесів, що відбуваються в країні, позиціонуються й оцінюються з позиції полтавського виборця. Як правило, саме на Полтавщині ми маємо приблизно середньостатистичні показники під час парламентських виборів, тут яскраво виокремлюється середньоукраїнський рівень протестних чи схвальних електоральних настроїв. Тому тенденції електоральних еволюцій полтавського виборця є характерними і для України в цілому. Вони є свого роду “лакмусовим папірцем” для всієї території країни. Можна сказати так: регіональні виборчі особливості Полтавщини є майже середньостатистичними або прогностичними для всього українського суспільства.

Аналіз останніх публікацій. Важливою складовою механізму здійснення влади народом є встановлені законодавцем виборчі системи, зміст яких має значення для характеру відповідного представницького мандату та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів. Виборчі системи та особливості місцевих виборів досліджували Р. В. Балабан (теорія виборчих систем), О. В. Батанов (муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах) [1], І. А. Галіахметова (інституціоналізація місцевого виборчого процесу) [3], О. О. Галус (форми безпосереднього народовладдя) [4], В. А. Гошовська, В. В. Зелюк, Ю. Б. Ключковський (всеукраїнські та регіональні особливості парламентських виборів та лідерство), А. П. Магера (виборче законодавство) [9], Р. М. Максакова, О. В. Марцеляк, Р. П. Марчук, А. П. Савков, М. В. Охендовський (особливості організації місцевих та парламентських виборів) [10–13; 15], А. О. Селиванов, П. Б. Стецюк (удосконалення виборчого законодавства) [16–17], Ю. О. Хромова, Ю. С. Шемшученко (питання державного управління виборчого процесу) [18–19].

На думку І. А. Галіахметова, “нині система виборчого законодавства про місцеві вибори являє собою складне й суперечливе явище” [3, с. 58]. Він розглядає місцеві вибори “... як муніципальний виборчий процес”, як форму “прямого волевиявлення жителів села, селища або міста, що утворюють певну територіальну громаду в межах однієї (певної) адміністративно-територіальної одиниці загалом або в її частині (округів), що здійснюється згідно з Конституцією України, законами України, а іноді й статутами територіальних громад, з метою формування виборних органів місцевого самоврядування та (або) наділення повноваженнями виборних посадових осіб місцевого самоврядування” [3, с. 58].

Більшість дослідників переконані в тому, що виборчі механізми формування органів місцевого самоврядування мають перебувати в постійній динаміці, а процес удосконалення виборчих процедур є безперервним.

Формулювання мети дослідження. Метою статті є узагальнення та аналіз особливостей місцевих виборів, що відбулись на Полтавщині у 2010 та 2015 рр. На прикладі Полтавщини маємо показати електоральну еволюцію українського виборця та виокремити й узагальнити її особливості та залежність від типу виборчої системи. Для досягнення мети використовуємо багатий статистичний матеріал минулих (2010–2015 рр.) виборів.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. У відповідності до нового виборчого законодавства – Закону України “Про місцеві вибори” вибори до місцевих рад в Україні проходили за відкритими партійними списками. “Вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за

пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій (далі – виборчі списки) із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно АР Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” об’єднаної міської територіальної громади” [6; 7].

Головна роль у виборчому процесі була відведена як політичним партіям так і особистостям, що їх представляли, адже сумарний рейтинг кожного з кандидатів формував загальний рейтинг партії на виборах до обласної, районної чи міської рад. Тому часто виборчі перегони зводились до того, яка політична сила змогла залучити найбільш рейтингових кандидатів на виборчі округи і провести їх рекламу та довести до кожного виборця інформацію про належність їх до відповідної політичної сили. У більшості випадків при електоральному виборі питання політичної ідеології стояло на другому плані – в основному відіграла роль особистості кандидата, привабливість політичної сили або харизматичності її лідера (П. Порошенко, Ю. Тимошенко, О. Ляшко, С. Каплін та ін.). Ідеологічні відмінності серед більшості провідних українських партій виокремити майже неможливо або вони будуть малосуттєві. Певне відображення у електоральних симпатіях мали положення політичних програм – “партійних обіцянок”. Часто це виражалось у різному степені примітивного популізму та критиканства. Значну, провідну роль при цьому відіграла фінансова спроможність політичних сил на “розкрутку” як самого бренду політичної сили так і окремих її представників. Фінанси, крім того що використовувались на рекламу партій та окремих кандидатів, а також ще й на прямий чи непрямий підкуп виборців у тому числі і на “добрі справи” під час виборчої кампанії, бюджетні інвестиції (субвенції) чи їх обіцянки до/після волевиявлення.

Для порівняння варто згадати яким було представництво політичних сил у Полтавській обласній раді шостого скликання, що обиралось за змішаною виборчою системою. Загалом на місцевих до обласної ради виборах 2010 р. 925 громадян із 31 політичної сили мріяли на чотири наступні роки отримати робоче місце на громадських засадах у сесійній залі приміщення облради (табл. 1).

Із них 532 кандидати обирались за партійними списками, 393 – за мажоритарними округами. В середньому 7,7 кандидати на 1 депутатське місце. Пощастило лише 120 представникам з 11 партій. 60 депутатів обиралось за партійними списками і 60 в мажоритарних округах (два депутати від кожного адміністративно-територіального округу – 25 районів і 5 міст обласного підпорядкування).

Фракції в облradі створили політично організовані групи депутатів, починаючи з трьох осіб. В облradі у 2011 р. було зареєстровано 8 депутатських фракцій: Партії регіонів (ПР), ВО “Батьківщина”, “Совісті України”, “Сильної України”, СПУ, КПУ, “Фронту змін”, Народної партії. Цікаво, що до 56 регіоналів долучився один представник Селянської партії, багато позапартійних, але висунутих ПР. Згодом до них долучились і представники “Сильної України”, які на виборах отримали, якимсь чином, “ювелірний результат” – рівно так необхідні 3 %. Двоє “нашоукраїнців” та представник Української народної партії фракції не створювали. Пізніше вони об’єднались у фракцію “УДАР В. Кличка”.

Представництво в обласній раді отримали не всі райони області. Депутати, обрані від Машівського та Чутівського районів по мажоритарним округам, там не були зареєстровані для проживання. А по партійних списках не було представлено майже третина районів. Дві третини складу обласного депкорпусу 2010 р. – нові обличчя, які ще не стикалися з посадами такого рівня. Основна частина – громадяни віком від 30 до 60 років. При цьому лише один депутат – молодший за 30 років, а десятеро народних обранців – уже пенсіонери. Що стосується прекрасної статі, то в облradі VI скликання були присутні лише 11 жінок [5]. До наступного скликання вже зайшло 12 (з 84).

Таблиця 1

Інформація про результати голосування за кандидатів у депутати
Полтавської обласної ради за партійними списками на місцевих виборах 2010 р.
від політичних партій, що взяли участь у виборах

№ у бюлєтені	Назва політичної партії, що має обласні партійні осередки, зареєстровані для участі у місцевих виборах	Віддано голосів, чол.	Відсотки голосів, %
1	Партія регіонів	151788	24,15798
2	Народна Партія	10196	1,622756
3	“Фронт Змін”	46997	7,479859
4	Українська народна партія	12260	1,951254
5	“Нова політика”	4441	0,706812
6	Партія Зелених України	9426	1,500205
7	“Совість України”	42353	6,740738
8	ВО “Батьківщина”	97296	15,48525
9	ВО “Свобода”	13180	2,097677
10	Соціалістична партія України	29257	4,65643
11	Християнсько-демократичний Союз	2157	0,3433
12	Комуністична партія України	33065	5,262496
13	“Народної Довіри”	1522	0,242236
14	“Союз Лівих Сил”	1255	0,199741
15	Аграрна партія України	6387	1,01653
16	Справедливість	2239	0,35635
17	“Народна влада”	2408	0,383248
18	Єдиний Центр	3171	0,504684
19	“Наша Україна”	13669	2,175505
20	“Сильна Україна”	18854	3,0
21	Партії захисників Вітчизни	6109	0,972285
22	Українська соціал-демократична партія	1154	0,183666
23	“Третя сила”	5945	0,946183
24	“Народно-трудова партія України”	651	0,103611
25	“Європейська партія України”	1311	0,208654
26	“Правда”	300	0,047747
27	Соціал-Патріотична Асамблея Слов’ян	411	0,065413
28	“Руський блок”	871	0,138625
29	Солідарність жінок України	4935	0,785435
30	“Українська платформа”	400	0,063662
31	Селянська партія України	9431	1,501001
32	Не підтримую жодну	77555	12,34335

Загалом по області на 9661 представницьких депутатських мандатів претендувало 26212 кандидатів у депутати рад всіх рівнів. На 503 посади міських, селищних, сільських голів висувалося 2070 кандидатів. У виборах 2010 р. взяли участь понад 53 % виборців регіону. Явка була дуже невисока.

Із 1266 депутатських мандатів у ради різних рівнів (5 міст обласного значення, обласна та 25 районних рад) отримали: ПР – 512, ВО “Батьківщина” – 228, СПУ – 85, “Фронт змін” – 84, КПУ – 65, “Совість України” – 53, “Сильна Україна” – 50, Народна Партія – 47, “Наша Україна” – 38, партія “Рідне місто” – 21, АПУ – 19, УНП та Селянська партія України – по 11 мандатів, Єдиний Центр – 8, ВО “Свобода” – 6, УРП “Собор” – 5, “Відродження” – 4, “Третя сила” і “Нова політика” – по 3. По 2 мандати отримали СДПУ(О), “Народна влада”, партія “Вітчизна”. 1 мандат отримали ПППУ, УСДП, НРУ, Козацька партія України, Молодіжна партія України та СЕП “Союз. Чорнобиль. Україна”.

За результатами виборів за партійними списками до Полтавської обласної ради, електоральні симпатії полтавців розподілились наступним чином (табл. 2).

Таблиця 2

Результати голосування за партійними списками до Полтавської обласної ради
31 жовтня 2010 р. (що набрали більше 1 % голосів виборців)

<i>№ з/п</i>	<i>Суб`єкт висування кандидатів: Полтавські обласні організації політичних партій</i>	<i>% голосів виборців, відданих за партійний список у багатомандатному виборчому окрузі</i>	<i>Кількість депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі</i>	<i>Кількість депутатів, обраних у мажоритарних округах</i>
1	Партія регіонів	24,16	22	35
2	ВО “Батьківщина”	15,49	14	4
3	“Фронт змін”	7,48	7	1
4	“Совість України”	6,74	6	4
5	Комуністична партія України	5,26	5	2
6	Соціалістична партія України	4,66	4	3
7	“Сильна Україна”	3	2	4
8	“Наша Україна”	2,18	0	2
9	Українська Народна Партія	1,95	0	1
10	Народна Партія	1,62	0	3
11	Селянська партія України	1,5	0	1

Більше половини депутатського корпусу (35 депутати з 60), які були обрані у мажоритарних округах, представляли провладну ПР або потім приєдналися до її лав. Це було пов'язано не лише з використанням адмінресурсу, але з відповідним підбором кандидатів. Серед них було багато лідерів електоральних симпатій районів та міст. Балотуватись від опозиційних партій було певним чином “некомфортно” перед владою, що часто чинила на цих кандидатів адміністративний тиск, “розчищаючи” дорогу провладному кандидату. Склад минулої обласної ради, враховуючи пропорційну та мажоритарні складові, був більш партійно консолідованим: ПР – 47,5 % (57 з 120 депутатів), політична партія ВО “Батьківщина” – 15 % (18 депутатів), політична партія “Совість України” (партія Полтавського міського голови О. Мамаєв) – 7,5 % (10 депутатів), політична партія “Фронт Змін” – 6,7 % (8 депутатів), КПУ – 5,8 % (7 депутатів), СПУ – 5,8 % (7 депутатів), політична партія “Сильна Україна” – 5,8 % (6 депутатів), Народна Партія – 2,5 % (3 депутати), політична партія “Наша Україна” – 1,7 % (2 депутати), Селянська партія та Українська народна партія по 1 депутату (0,8 %) [5].

На місцевих виборах 2015 р. виборча картина в регіоні отримала дещо інше забарвлення. На це було ряд причин. По перше: була відсутня монополія на провладну партію – між собою конкурували партії – учасники Майдану Гідності та інші. Вперше на виборчий старт не вийшла заборонена КПУ. ПР розклалась на кілька ідеологічно споріднених структур. Така ситуація унеможливила використання адмінресурсу. Хоча все ж ре-

цидиві адміністративного тиску (особливо на бюджетні комунальні структури), залишилися. По-друге: вибори проходили за іншим законодавством. Виборчі округи формувались пропорційно чисельності населення районів та міст, а не рівно пропорційно від кожної адміністративно-територіальної одиниці (по 2 депутати) як це було на попередніх виборах.

Явка на місцевих виборах в Україні 2015 р. стає вже “традиційно європейською” і досягає ледь 50 %. По Україні цей показник становив 46,61 %, а на Полтавщині – 48,99 % (це 11 місце в Україні). Загалом по Україні він змінюється з 31,65 % (Донецька область) та 37,41 % (Херсонська область) до 56,48 % (Тернопільська область).

На виборах до Полтавської обласної ради (склад 84 депутати) електоральні вподобання крайн розподілились наступним чином: партія “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – 15,84 % (15 депутатів), ВО “Батьківщина” – 13,67 % (13 депутатів), Радикальна партія Олега Ляшка – 8,56 % (8 депутатів), ПП “Українське об’єднання патріотів – Укроб” – 8,44 % (8 депутатів), ПП простих людей Сергія Капліна – 8,12 % (8 депутатів), ВО “Свобода” – 7,31 % (7 депутатів), Аграрна партія України – 7,13 % (7 депутатів), ПП Рідне місто – 7,01 % (6 депутатів), ПП “Опозиційний блок” – 6,20 % (6 депутатів), ПП “Відродження” – 6,13 % (6 депутатів). Інші партії не подолали 5 % рубіж: ПП “Об’єднання Самопоміч” – 4,45 %, ПП “Совість України” – 2,54 %, ПП “Нова держава” – 1,16 %, партійна організація Української партії честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю – 1,10 %, ПП “Наш край” – 0,94 %, ПП “Сила людей” – 0,91 %, ПП Соціалісти – 0,48 %. Усього у виборах до Полтавської обласної ради взяло участь лише 17 політичних партій. Велику роль у формуванні кількості учасників виборів відіграла грошова застава, яку мали заплатити політичні партії за участь у виборах [8].

Відповідно до результатів виборів більшість новообраних депутатів – позапартійні (44 з 84). Як приклад, з 15 депутатів фракції партії “Блок Петра Порошенка “Солідарність” лише 3 є членами партії, а найбільше у ВО “Свобода” – 5 членів партії з 7 членів фракції. Гендерна квота, закріплена у виборчому законодавстві, виявилась недієвою, а механізм її дії не відпрацьований, адже з 84 депутатів, жінок виявилось лише 12, а 30 % гендерна квота з 84 депутатів становить 25 депутатів – жінок. Тому варто законодавцю або вилучити з виборчого закону цю правову норму, або відпрацювати механізм її дотримання. Для цього потрібно удосконалити норму визначення обраних депутатів з врахуванням квоти. Лише 5 депутатів з 84 не мають вищої освіти. Достатньо “зрілий” віковий склад обласної ради (рис. 1).

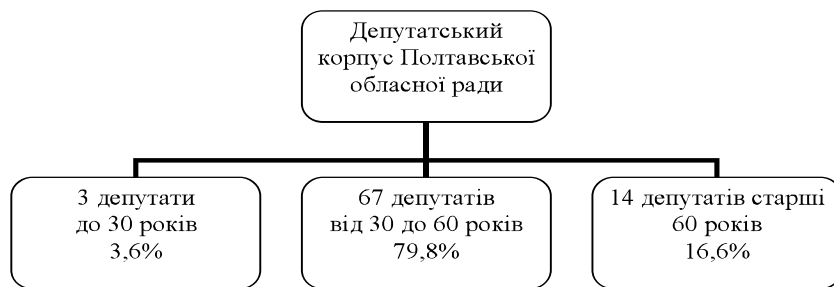


Рис. 1. Вікова структура Полтавської обласної ради

Полтавська область має яскраво виражену аграрно-промислову спеціалізацію в економічному розвитку, тому і склад депутатського корпусу по соціальній структурі має теж свою специфіку. Більшість депутатів зайняті в сфері аграрного бізнесу та обслуговуванні соціальної інфраструктури сіл та селищ. Із 84 депутатів обласної ради 24 депутати є представниками агропромислового комплексу (рис. 2):

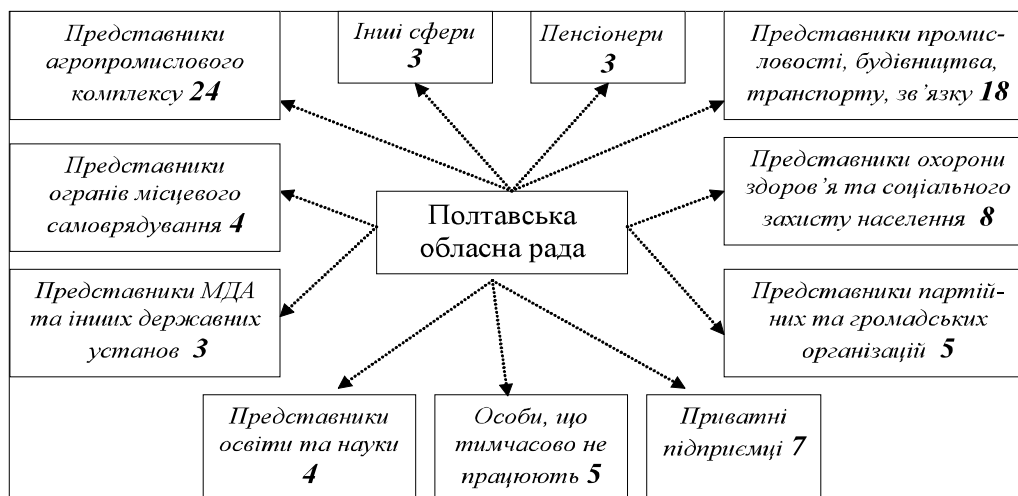


Рис. 2. Фахова структура депутатського корпусу Полтавської обласної ради

Фактично соціальний зріз депутатського корпусу обласної ради є спрощеною моделлю електоральних уподобань виборців Полтавщини відповідно до фахової приналежності депутатів. На наше переконання, понад 60 % його складу є представниками середнього класу.

Загалом на Полтавщині за підсумками виборів 25 жовтня 2015 р. до складу обласної, районних, міських, районних у містах рад (де вибори проводились за відкритими партійними списками) обрано 1378 депутатів від 22 обласних партійних осередків. До першої десятки лідерів увійшли: партія “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (247 депутатів), ВО “Батьківщина” (241 депутатів), ПП простих людей Сергія Капліна (126 депутатів), Аграрна партія України (119 депутатів), ПП Рідне місто (119 депутатів), Радикальна партія Олега Ляшка (107 депутатів), ПП “Українське об’єднання патріотів – Укроб” (104 депутатів), ПП “Відродження” (95 депутатів), ВО “Свобода” (81 депутатів), ПП “Опозиційний блок” (52 депутатів) [4].

Інші партії, що не подолали 5 % рубіж на виборах до обласної ради, але подолали його на виборах до деяких районних та міських рад, отримали наступні результати: ПП “Совість України” (23 депутатів), ПП “Об’єднання Самопоміч” (14 депутатів), ПП Соціалісти ПП (14 депутатів), ПП “Наш край” (10 депутатів), ПП “Поруч” (7 депутатів), ВО “Громада” (3 депутати), “Українська республіканська партія” (3 депутати), ПП “Нова держава” (3 депутати), ПП “Сила людей” (3 депутати), ПП “Громадянська позиція” (3 депутати), Партія ветеранів Афганістану (2 депутати), ПП “Козацька Українська Партія” (2 депутати). Головна особливість проходження цих партій до окремих рад – це присутність у їх списках знаних, авторитетних в цих місцевостях осіб. До речі, присутністю осіб, що не мали достатньої впізнаваності й авторитету серед мешканців громад у цих списках, можна пояснити й не проходження до окремих місцевих рад відомих партійних брендів.

Політична палітра районних рад є надзвичайно строката. При чисельності складу районних та міських рад від 42 до 26 депутатів – чисельність партійного представництва змінюється в межах 4–10 партійних фракцій. На нашу думку, така партійна “розгалуженість” пояснюється впливовістю партійних осередків, рівнем їх структури у населених пунктах, впливом їх представників. Хоча, вважаємо, чим більше партій представлено у місцевих радах тим більш повно у них представлено політичні уподобання територіальних громад, ідеологічні настрої їх мешканців.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Нові склади обласної та районних рад Полтавщини засвідчили, що місцеві вибори фактично пройшли без достатньо відчутного втручання адміністративного ресурсу, як виняток можна назвати лише обласний центр, де виконавча влада намагалась впливати на хід виборів міського голови, відкрито підтримуючи одного з кандидатів. У жодній з рад провладна партія (БПП) не отримала чисельного домінування у їх складі. Політична палітра місцевих рад Полтавщини засвідчила позитивну динаміку процесу демократизації, формування правової та політичної культур, децентралізації суспільства й утвердження європейських цінностей та світоглядних переконань мешканців області.

Вибори 2010 р. оновили на дві третини депутатський корпус обласної ради VI скликання, а склад обласної ради VII скликання вже оновився на 83 %, що свідчить про радикальну зміну регіональної еліти. Відступає в небуття панування в регіоні пострадянської комуністичної та комсомольських еліт, що вирізнялись винятковою єдністю. Нині більшість за партіями проукраїнської орієнтації. Але гостро стоїть питання чи зможуть вони перейти від позицій виборчої конкуренції до поствиборчої консолідації задля розвитку регіону. Адже більшість (владна коаліція) в раді офіційно не сформована і не оголошена. Виникає занепокоєння і “масова міграція” у владу, на керівні посади, представників бізнесових кіл.

До складу ради нового VII скликання у порівнянні з 2010 р. зайшло більше молоді і що особливо важливо представників малого та середнього бізнесу (середнього класу) – це сприятиме укріпленню позицій побудови сприятливих умов для розвитку бізнесової ініціативи, залучення інвестицій та розбудови громадянського суспільства, основою якого і є представники цих сфер.

Подальші дослідження варто націлити на аналіз поствиборчого періоду спрацювання політичних партій у місцевих органах влади за нових політичних реалій державного будівництва в процесі децентралізації країни. Варто провести подібні дослідження по всіх регіонах країни.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. В. Батанов // Управління сучасним містом : наук.-практ. журн. – К. : ВПЦ АМУ, 2001. – № 7–9. – С. 89–95.
2. Ворона П. В. Партії, вибори, місцеве самоврядування: електоральний зріз уподобань виборців Полтавщини / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 144 с. – (Серія “Досвід державотворення”).
3. Галіахметов І. А. Інституціоналізація муніципального (місцевого) виборчого процесу: теоретико-правовий аспект / І. А. Галіахметов // Вісник ЦВК. – 2015. – № 1. – С. 56–61.
4. Галус О. О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. О. Галус ; НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012.
5. Довгошей А. Цікаві факти і миттєвості першої сесії депутатів облради VI скликання. Інтернет-видання “Полтавщина” [Електронний ресурс] / А. Довгошей. – Режим доступу : <http://poltava.to/photo/241/4607>.
6. Закон України “Про місцеві вибори” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
7. Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Кандидати, що обрані депутатами місцевих рад. Центральна виборча комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM002?PT001F01=100&pt00_t001f01=100.
9. Магера А. П. “Новий закон про місцеві вибори обмежує самоврядування”: заступник голови Центрвиборчкому розповів, за якими правилами пройдуть місцеві вибори і які ризики вони несуть Україні / Інтерв’ю вела В. Кондратова [Електронний ресурс] / А. Магера // Юрид. вісн. України. – 2015. – № 31-32. – С. 6.
10. Максакова Р. М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. М. Максакова ; НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003.

11. *Марцеляк О. В.* Конституційна реформа і модернізація виборчої системи України в контексті світового досвіду / О. В. Марцеляк // Віче. – 2015. – № 16. – С. 8–12.
12. *Марчук Р. П.* Основи виборчого права / Р. П. Марчук // Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 139–190.
13. *Марчук Р. П.* Реформування виборчого законодавства України / Р. П. Марчук // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2011 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 363–364.
14. Полтавська обласна рада. Результати виборів 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/wp001>.
15. *Савков А. П.* Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / А. П. Савков ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 39 с.
16. *Селиванов А. О.* Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи / А. О. Селиванов // Віче. – 2015. – № 16. – С. 8–12.
17. *Стецюк П. Б.* Удосконалення виборчого законодавства: проблема конституційності / П. Б. Стецюк // Віче. – 2015. – № 16. – С. 24–26.
18. *Хромова Ю. О.* Теоретичні питання державного управління виборчого процесу в сучасній Україні / Ю. О. Хромова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць –Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. – Вип. 4 (27) –С. 110–115.
19. *Шемшученко Ю. С.* Конституція і виборчий процес в Україні / Ю. С. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 16. – С. 26–29.

Надійшла до редколегії 20.03.2016 р.

УДК 328

СУТНІСНІ ОЗНАКИ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Сурай І. Г.,

д. держ. упр., доц.,

*професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України;*

Гончар В. В.,

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті показано розуміння сучасного парламентаризму різними дослідниками. Метою статті є виявлення та обґрунтування сутнісних ознак сучасного парламентаризму. Доведено, що головними ознаками сучасного парламентаризму є взаємодія громадянського суспільства і держави; представницьке начало; верховенство парламенту; демократичність.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, ознаки парламентаризму, демократичність, громадянське суспільство, держава.

Surai I. H.,

Doctor in Public Administration, Associate Professor,

Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA;

Honchar V. V.,

Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

ESSENTIAL FEATURES OF MODERN PARLIAMENTARISM

The article shows the understanding of the modern parliamentarism by a number of researchers. The article focuses on identifying and reasoning of the essential features of modern parliamentarism. It is proved that the main features of modern parliamentarism are the interaction of civil society and the state; the principle of representation; the supremacy of the parliament; democracy.

Key words: parliamentarism, the parliament, features of parliamentarism, democracy, civil society, state.

© Сурай І. Г., Гончар В. В., 2016

Постановка проблеми. Актуальність наукових досліджень парламентаризму пов'язана з кризовими явищами в українському суспільстві. Парламентаризм і становлення демократії мають як важливе наукове значення, так і виняткову роль.

Іноді науковці ототожнюють парламентаризм і парламент. Але колосальний досвід демократично розвинутих країн світу свідчить про інше. Є країни, де хоч і існують парламенти, але парламентаризм взагалі не розвинений, тобто ці явища не тотожні.

Для демократичного державотворення України необхідним та визначальним є, насамперед, розуміння ознак парламентаризму. І особливо важливим в цьому сенсі є розуміння його суті. Від розуміння сутнісних ознак сучасного парламентаризму залежить його становлення та функціонування в реаліях нашої держави.

Процеси, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, вимагають розкриття, з'ясування та глибокого розуміння самого поняття парламентаризму.

Аналіз останніх публікацій показав, що парламентаризм як явище ще недостатньо вивчено. Наукових досліджень парламентаризму в Україні також обмаль. Окремі питання сучасного парламентаризму розглянуто такими науковцями, як О. Бандурка [1], Ю. Барабаш [2], А. Георгіца [3], В. Гошовська [9-10; 14], М. Дадажонов [4], Ю. Древаль [1], А. Любченко [6], Р. Мартинюк [7], М. Мілова [8], К. Парасюк [11], М. Росенко [15], Ю. Шемшученко [16], П. Шляхтун [17] та ін.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми – становлення парламентаризму в Україні, залишається необхідність виявлення сутнісних ознак сучасного парламентаризму.

Тому **метою статті** є виявлення та обґрунтування сутнісних ознак сучасного парламентаризму.

Виклад основного матеріалу. Дослідники використовують різні підходи до тлумачення поняття “парламентаризм” та по-різному бачать його сутність.

Філософська енциклопедія визначає, що парламентаризм – це процес становлення та розвитку в державі органів законодавчої влади як самостійного політичного інституту. Парламентаризм характеризує становлення в державі системи поділу влади, при якій три гілки влади – законодавча, виконавча та судова існують відповідно принципу стримувань та противаги. Цей принцип дозволяє їм контролювати одна одну, не допускаючи надмірної концентрації повноважень ні у однієї із гілок влади. Основним інститутом, який виконує законодавчі функції в сучасних демократіях є парламент, члени якого визначаються виборчим шляхом та представляють інтереси найбільш активної частини населення. Однією з розвинутих форм парламентаризму є парламентська республіка, в якій парламент наділений правом формування уряду [13].

В історичному словнику зазначено, що парламентаризм – це система політичної організації держави, при якій чітко розмежовані функції законодавчої та виконавчої влади при привілейованому становищі парламенту. Із ускладненням суспільних зв'язків відбувається процес підсилення повноважень виконавчої влади (президенту, уряду) [12].

П. Шляхтун дає таке тлумачення цього явища: парламентаризм – це: 1) форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту; 2) один із типів державного режиму; 3) представницьке начало в управлінні. При цьому парламент визначається як загальнонаціональний колегіальний представницький орган у системі організації державної влади, який є головним інститутом парламентаризму. Парламентаризм передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері та його провідне становище в системі вищих органів влади [17, с. 91].

Енциклопедія державного управління визначає, що парламент – це інститут демократичного врядування, найвищий колегіальний, виборний (повністю або частково), законодавчий, представницький орган державної влади, що працює на постійній основі [5, с. 399]. Незалежно від форми правління, всі парламенти демократичних країн виконують

функції представництва інтересів громадян, видання законів, забезпечення підзвітності влади перед народом, встановлення податків і розподілу публічних ресурсів [5, с. 401].

У словнику-довіднику “Парламентаризм та парламентська діяльність” зазначається, що парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері. Юридичними виявами парламентаризму є розмежування законодавчої і виконавчої влади, контроль парламенту за діяльністю органів виконавчої влади, привілейований статус депутатів та їх юридична незалежність від виборців. Парламентаризм передбачає наявність у країні впливових політичних партій, досконалого законодавства про вибори та механізми функціонування парламенту, високого рівня професіоналізму парламентарів. Парламентаризм має місце тільки там, де у складі парламенту є великі політичні об’єднання депутатів, що виражають інтереси значних верств суспільства. Найповніше парламентаризм виявляється за парламентської форми правління, коли уряд формується парламентом і несе перед ним політичну відповідальність [14, с. 140].

Авторським колективом під керівництвом В. Гошовської визначено, що однією із сутнісних характеристик парламентаризму в системі взаємодії держави і суспільства є забезпечення впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів, що здійснюється через механізми державного управління [9, с. 31]. Парламентаризм – це представницькі засади в управлінні, система взаємодії держави і суспільства, у якій вагоме значення належить парламенту. Парламентаризм, будучи вищою якістю парламенту, не може бути поза парламентом [9, с. 44]. Тобто, парламентаризм – це форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту як загальнонаціонального колегіального представницького органу в системі організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері [10, с. 329].

На думку К. Парасюк, парламентаризм – це система взаємодії певним чином сформованого, структурованого і реально працюючого парламенту з іншими державними органами, що забезпечує його адекватне положення в державному механізмі і виступає в якості основного способу організації та функціонування представницької демократії, яка приймається владою і суспільством. При цьому, парламентаризм як складний політико-правовий та соціокультурний феномен володіє сутностями декількох порядків. Він структурується на трьох основних рівнях: умовно кажучи, власне парламентському, тобто на рівні центрального законодавчого органу країни, на рівні його взаємодії з іншими державними інститутами і, нарешті, на рівні насамперед політичної, правової та – у більш широкому плані – загальної культури даного суспільства, духовного життя нації. Виділені рівні являють собою фундаментальні блоки або ланки конструкції, іменованої парламентаризмом [11].

О. Бандурка та Ю. Древаль визначили парламентаризм як серцевину демократичного політико-правового устрою в усі часи і, як принцип організації державного життя, і як реальний політико-правовий феномен, котрий відіграє унікальну роль у гармонійному поєднанні інтересів особистості і держави [1].

На думку А. Георгіци, парламентаризм – це визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контролюючого і установчого характеру. Парламент в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах та своєю діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни [3, с. 29].

М. Росенко стверджує, що в Україні не сформульовано однозначне трактування сутності парламентаризму, немає ясних позицій з приводу визначення змісту поняття

“парламентаризм”, його співвідношення з іншими державотворчими дефініціями. Неясність у визначенні наукових характеристик цього явища спричиняє його неадекватне відображення в політичній свідомості громадян внаслідок чого парламентаризму часто приписують властивості, які не мають з ним нічого спільного. Проте, вони впроваджуються в державний механізм під приводом встановлення парламентської демократії і цим дискредитують парламентські начала у свідомості пересічних громадян [15, с. 1].

Розглядаючи парламентаризм у вузькому та широкому розумінні М. Росенко наголошує, що у вузькому сенсі парламентаризм – це процес організації представницької влади, функціональна характеристика якого проявляється в представницькому значенні, законодавчих та контрольних повноваженнях, що здійснюються за допомогою реалізації принципів народного представництва, виконує функцію легітимації влади. А в широкому сенсі парламентаризм розглянуто як спосіб організації державної влади, структурно і функціонально заснований на принципах верховенства закону, поділу і незалежності влади. При суттєвому юридичному і політичному значенні парламенту [15, с. 10]. При цьому названо такі сутнісні аспекти парламентаризму як:

- держаний режим, заснований на верховенстві парламенту в системі державних органів;
- метод здійснення державної влади;
- особливий режим, який визначається реальними взаєминами, що складаються між законодавчою та виконавчою владою, при цьому провідну роль відіграє парламент;
- система управління суспільством, за якої чітко розподіляються законодавчі та виконавчі функції влади, а парламент займає домінуюче положення по відношенню до інших органів влади. Тобто, парламентаризм як конституційно закріплене повновладдя народу, створює систему, якій притаманні певні закономірності функціонування та розвитку явищ, що перебувають у тісній взаємодії [15, с. 11].

М. Мілова зазначила, що парламентаризм пов’язаний з утвердженням принципів верховенства права та демократизму в суспільстві і державі, запровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також з формуванням таких інституцій держави, які б забезпечували найбільш повне і всебічне здійснення її функцій та реалізацію потреб суспільства [8, с. 5].

На думку А. Любченка, парламентаризм – це система реалізації народного представництва через обрання народних представників до колегіального законодавчого органу – парламенту [6, с. 16], його сутність розкривається через вплив на інститути державної влади та громадянське суспільство [6, с. 8].

М. Дадажонов вважає, що суть парламентаризму полягає у збереженні пріоритету демократичного представництва за фактичного дистанціювання представників влади від виборців, які делегували їм на обмежений часовими рамками термін свою волю і владу. Парламентаризм – це: 1) це інститут, в якому дістала нормативно-правове закріплення система народного представництва у формі представницької демократії; 2) це реалізація демократичних засад і одна з найважливіших цілей сучасної держави [4, с. 7].

Ю. Барабаш зазначає, що парламентаризм розглядається як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму. Усі надії на побудову демократичної держави покладаються саме на парламент [2, с. 48]. На його думку, парламентаризм став однією з первинних ключових ідей у становленні демократії. Парламентаризм характеризується як державно-правове явище. Мова тут йде про привілейоване положення парламенту в системі державного управління суспільством, його активній ролі в здійсненні державної влади при такій організації політичної системи. Парламентаризм відноситься до характеристик саме демократичної держави, однією з ознак якої є розподіл влади [2, с. 50].

Р. Мартинюк вказує на те, що парламентаризм характеризує стабільні періоди розвитку державності. Водночас він є важливою гарантією збереження демократії. Парламентаризм – це “привілей” для країн із розвиненим, політично структурованим громадянським суспільством, заможним середнім класом і розвинутою партійною системою. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій та міцних традицій демократії, які, зокрема, мають знайти своє вираження у здатності партій до співробітництва. Парламентаризм є неможливим у політично неструктурованому суспільстві, де несформована відповідна партійна система, яка б забезпечувала створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв’язувати комплекс завдань, пов’язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі [7].

Ю. Шемшученко визначає парламентаризм як систему організації й функціонування державної влади з особливою роллю парламенту та наголошує, що місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність визначають характер і зміст парламентаризму [16].

На підставі проведеного аналізу зроблено такі **висновки**. Головними сутнісними ознаками сучасного парламентаризму є:

- взаємодія громадянського суспільства і держави (В. Гошовська, А. Любченко, М. Мілова, К. Парасюк, М. Росенко, П. Шляхтун);
- представницьке начало (М. Дадажонов, В. Гошовська, М. Росенко, К. Парасюк, П. Шляхтун);
- верховенство парламенту (Ю. Барабаш, В. Гошовська, К. Парасюк, К. Соколов, Ю. Шемшученко, П. Шляхтун);
- демократичність (О. Бандурка, Ю. Древаль, В. Гошовська, Р. Мартинюк, М. Мілова, К. Парасюк, М. Росенко).

Сутнісними ознаками сучасного парламентаризму також називають:

- тип державного режиму (М. Росенко, П. Шляхтун);
- режим здійснення влади, форма державного управління (Ю. Барабаш), система організації державної влади (Ю. Барабаш, А. Георгіца, Ю. Шемшученко);
- принцип організації державного життя (О. Бандурка, Ю. Древаль).

Також вважаємо, що парламентаризм має такі важливі сутнісні ознаки: наявність розвинутого громадянського суспільства, де громадяни мають активну громадську позицію, більшу незалежність парламенту, поділ влади і взаємодія між її гілками, демократичне виборче законодавство. До парламентаризму як форми державного управління прийдуть держави, які рухаються демократичним шляхом розвитку.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження у даному напрямку мають стосуватися уточнення та доповнення сутнісних ознак парламентаризму.

Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні : монографія / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.
2. Барабаш Ю. Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства [Електронний ресурс] / Ю. Г. Барабаш // Вісник Хмельницького ін-ту рег. управ. і права. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/698.pdf>.
3. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. З. Георгіца. – Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1999. – 31 с.
4. Дадажонов М. Парламентаризм як основа розвитку держави: теорія і практика Республіки Таджикистан : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец 25.00.01 – теорія та істор. держ. упр. / Мухібулло Дадажонов. – К., 2007. – 17 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 8: Публічне врядування. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
6. Любченко А. В. Політико-управлінські засади становлення інституту парламентаризму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец 25.00.01 – теорія та істор. держ. упр. / А. В. Любченко ; НАДУ при Президентові України. – К., 2014. – 23 с.

7. Мартинюк Р. Сучасний український парламентаризм: особливості розвитку / Р. Мартинюк // Юридична Україна. – 2009. – № 1. – С. 27–31.
8. Мілова М. І. Український парламентаризм: витоки становлення та сучасний стан розвитку : навч.-метод. посіб. для студ. відд. політології / М. І. Мілова. – Одеса, 2013. – 66 с.
9. Основи вітчизняного парламентаризму : підручник для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
10. Основи вітчизняного парламентаризму : підручник для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – 340 с.
11. Парасюк Е. А. Современное правовое исследование понятия “Парламентаризм” [Електронний ресурс] / Е. А. Парасюк // Российская юстиция, – 2012. – № 3. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/1993.html>
12. Парламентаризм [Електронний ресурс] // Исторический словарь. 2000. – Режим доступу : http://dic.academic.ru/dic.nsf/hist_dic/12754.
13. Парламентаризм [Електронний ресурс] // Новая философская энциклопедия / под ред. В. С. Стёпина : в 4 т. – М. : Мысль, 2001. – Режим доступу : http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8857.
14. Парламентаризм та парламентарська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – 228 с.
15. Росенко М. І. Теоретико-методологічні засади механізмів розвитку парламентаризму в контексті становлення демократичного врядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра. наук з держ. упр. : спец 25.00.02 – механізми держ. упр. / М. І. Росенко. – Х., 2012. – 36 с.
16. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 1998. – № 1. – С. 17–20.
17. Шляхтун П. П. Парламентаризм : словник-довідник / П. П. Шляхтун. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 151 с.

Надійшла до редколегії 22.03.2016 р.

УДК 328.184

АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КРАЇН РОЗВИНЕНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Газізов М. М.,

к.політ.н.,

*доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті розглянуто досвід з лобістської діяльності країн розвиненої демократії та умови його адаптації. Проаналізовано особливості нормативно-правової бази лобістської діяльності в Україні на основі адаптації досвіду зарубіжних країн. Акцентовано на необхідності розробки в Україні збалансованих і дієвих інструментів для регулювання діяльності груп інтересів, які зацікавлені у здійсненні легального впливу на органи державної законодавчої влади.

Ключові слова: лобістська діяльність, лобі-групи, демократична легітимність, інститут лобіювання, країни розвиненої демократії, групи інтересів, політичні технології, нормативно-правова база.

Hazizov M. M.,

PhD in Political Sciences,

Associate Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

ADAPTING LOBBYING EXPERIENCE OF DEVELOPED DEMOCRACY COUNTRIES IN UKRAINE

The article studies the lobbying experience of developed democracies and the terms of its implementation in Ukraine. Analyzed are the key points of legal regulatory basis of lobbying in developed democracies. such The accent is made on the necessity of development of balanced tools for regulation of interest groups activity in their legal influence on state legislative bodies in Ukraine.

Key words: lobbying activity, lobby-groups, democratic legitimacy, lobbying institution, developed democracies, interest groups, political technologies, legal regulatory basis.

© Газізов М. М., 2016

Постановка проблеми. В українському суспільстві на сьогодні існують протилежні за своєю сутністю погляди щодо питань державного регулювання вітчизняного лобіювання. Один з них полягає у відсутності потреби приймати спеціальний закон про регулювання лобіювання, а достатньо лише внести деякі зміни до вже існуючих нормативно-правових актів, які непрямо регламентують лобістську діяльність (наприклад, закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про звернення громадян”, “Про засади запобігання та протидії корупції” тощо). Прихильники цього підходу як аргумент на свою користь наводять тезу про те, що в правових системах більшості держав Європи за наявності практики цивілізованого лобіювання все ж таки відсутнє спеціальне лобінгове законодавство. Вивчення зарубіжного досвіду лобіювання довело, що зазначений факт справді має місце у Великобританії, Німеччині, Нідерландах, Франції та інших країнах, однак, зауважимо, що в таких державах успішно функціонують напрацьовані багаторічною практикою механізми взаємодії груп інтересів з органами публічної влади, які регулюються низкою суміжних нормативно-правових актів різної юридичної сили, судовими прецедентами та корпоративними етичними нормами. Однак навіть у зазначених державах все активніше підіймається питання щодо прийняття в майбутньому спеціального закону про лобістську діяльність.

Натомість значного поширення в Україні набули позаправові схеми лобіювання інтересів, що прямо пов’язані з підкупом, шантажем, іншими діями, які мають ознаки корупції та службових правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичним підґрунтям дослідження проблеми лобіювання в державному управлінні України стали розробки зарубіжних і вітчизняних фахівців, присвячені системі соціального представництва, групам інтересів, політичним технологіям, взаємодії держави і громадянського суспільства, забезпеченню ефективності державного управління. Феномен лобізму вивчали теоретики і практики євролобіювання Д. Коен, Дж. Річардсон, К. Махоні, Дж. Грінвуд, К. Карр Б. Кохлер-Кох та Р. Ейзінг, Е. Брошайд, Дж. Беркхоуд, Д. Лоурі, П. Боуен, Дж. Баерс, Б. Керреманс, Д. Ерншоу та ін., які зазначили, що він полягає у забезпеченні “демократичної легітимності” моделі управління, яка уможливорює участь груп тиску у законодавчому процесі та регулюванні відносин в рамках єдиного європейського політичного і економічного простору [1].

Аналіз інституціоналізації лобіювання в США, Канаді, Великобританії, ФРН, Франції, Європейському Союзі відображений у працях Р. Беккера, Дж. Беррі, Г. Вітткемпера, Б. Волпа, Дж. Грінвуда, Р. Девідсона, Л. Мілбрайта.

Правові засади функціонування лобіювання розглядаються у працях О. Дягілева, О. Любимова, В. Нестеровича, О. Одінцової, В. Федоренка. Деякі інституціональні аспекти лобіювання вивчають О. Гросфельд, О. Длугопольський, О. Зверев, О. Молодцов, Р. Мацкевич та інші дослідники. У межах науки державного управління питання лобіювання є мало дослідженим феноменом, розгляд якого тільки починає привертати увагу вітчизняних науковців.

Деякі науковці й експерти вважають за необхідне прийняти спеціальний закон про лобіювання в Україні, але наголошують на тому, що це є питанням віддаленої перспективи, оскільки українське суспільство ще не готове й не скоро буде готове до прийняття такого закону. Сьогодні потребує вивчення можливість адаптації досвіду лобістської діяльності країн розвинутої демократії в Україні. У своїй статті розглянемо можливість адаптації досвіду країн розвинутої демократії з питань лобістської діяльності в Україні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є адаптація досвіду країн розвинутої демократії з питань лобістської діяльності в Україні – Великої Британії, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччини.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на зарубіжний досвід, можна констатувати необхідність застосування комплексного підходу щодо правового встановлення лобіювання, що має складатися з трьох стратегічних напрямів державного регулювання функціонування політичної системи й державної політики щодо груп інтересів і лобіювання:

- 1) прийняття спеціального закону про регулювання лобіювання;
- 2) правове регулювання статусу й поведінки осіб, які виконують публічні функції (державних службовців, членів уряду й парламенту та працівників їх апаратів, посадових осіб місцевого самоврядування);
- 3) створення умов для становлення й розвитку системи саморегулювання лобістської громадськості (об'єднання суб'єктів лобіювання в спілки, асоціації, прийняття етичних кодексів поведінки лобістів).

При цьому результати вжитих заходів щодо законодавчого врегулювання лобіювання в Україні повинні відповідати двом вимогам:

- 1) контроль за лобіюванням не повинен створювати перешкоди для реалізації конституційного права громадян на звернення до органів публічної влади, їх посадових і службових осіб з метою відстоювання власних інтересів під час прийняття останніми державноуправлінських рішень;
- 2) процес лобіювання повинен бути прозорим і максимально відкритим для громадськості.

На наш погляд, за основу правового регулювання лобіювання в Україні можна взяти проект Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” від 20 жовтня 2010 р. № 7269, який перебував на розгляді Верховної Ради України, але 13 червня 2012 р. був відхилений і повернений на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи.

Усунення в законопроекті змістовних недоліків дозволить удосконалити правові засади інституціоналізації вітчизняного лобіювання й максимально формалізувати лобістську діяльність в Україні. Зокрема, у проекті Закону України “Про регулювання лобістської діяльності в Україні” повинні бути відображені такі тези:

1. Лобіюванням визнається законний вплив лобістів на органи влади, їх посадових і службових осіб під час розробки й прийняття (участі у прийнятті) нормативно-правових актів і програмних документів.
2. Лобіюванням не визнається:
 - діяльність громадських і профспілкових організацій, політичних партій, релігійних організацій тощо, які захищають інтереси своїх членів;
 - індивідуальні або колективні звернення громадян з пропозиціями, заявами й скаргами, які направляються згідно із Законом України “Про звернення громадян”.
3. Для недопущення обмеження громадянських прав і свобод лобіювання може здійснювати будь-який громадянин України, підприємство, установа й організація (за винятком бюджетних, іноземних і прямо або опосередковано створених іноземними суб'єктами).
4. Лобістська діяльність може здійснюватися на професійній основі й визнається законним видом підприємницької діяльності. У такому разі лобіст як суб'єкт господарювання надає лобістські послуги виключно за договорами про надання лобістських послуг.
5. Лобіст проходить державну реєстрацію (через державного реєстратора) з такими особливостями: доводить, що він не перебував на публічній службі, для працівників якої встановлено відповідні обмеження, і не має не знятої в установленому порядку судимості за злочини, вчинені з корисливою метою.
6. Договори про надання лобістських послуг підлягають державній реєстрації.

7. Лобістська діяльність може здійснюватися на непрофесійній основі (ситуативно) – працівниками зацікавлених суб'єктів господарювання, громадських, профспілкових, релігійних організацій, політичних партій, які не ввійшли до складу відповідної ради (при здійсненні лобіювання актів Верховної Ради України або органів місцевого самоврядування). У такому разі лобіювання здійснюється за дорученням.

8. Основна організаційно-правова форма лобіювання – участь в обговоренні проектів нормативно-правових і програмних документів на засіданнях рад лобістів.

9. Не заборонені форми лобіювання:

– організація комунікативних заходів (з обов'язковим інформуванням відповідного територіального підрозділу спеціально уповноваженого органу з питань лобіювання; за результатами направляється звіт);

– організація масових заходів (обмеження: забороняється плата за участь у таких заходах у будь-яких формах, відповідальність за порушення несуть як організатор (штраф), так і учасник (штраф у двократному розмірі);

– розповсюдження інформаційних матеріалів (один примірник надається до відповідного підрозділу спеціально уповноваженого органу з питань лобіювання).

10. Інформація щодо лобістської діяльності розміщується на офіційному сайті з питань лобіювання. Підлягає оприлюдненню така інформація:

– інформація про проведення засідань рад лобістів (дата, час і місце проведення, перелік питань);

– протоколи засідань рад лобістів;

– інформація про укладені договори; звіти про проведення лобістами комунікативних заходів; інформація про проведення масових заходів;

– відомості про притягнення лобістів до відповідальності за порушення чинного законодавства з питань лобіювання.

11. Не можуть бути предметом лобіювання й договору про надання лобістських послуг адміністративні акти й акти про призначення чи звільнення посадових осіб. Забороняється лобіювання й надання інших лобістських послуг щодо нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сферах: організації органів влади та основ державної служби; національної безпеки й оборони; судоустрою й судочинства; територіального устрою.

12. Лобісту забороняється одночасно лобіювати протилежні інтереси різних осіб. Замовнику забороняється укладати угоду (надавати доручення) кільком особам одночасно щодо представлення його інтересів в одній і тій же раді лобістів та/в у одному й тому ж органі влади.

13. Не можуть бути замовниками лобістських послуг або надавати доручення на здійснення лобіювання:

– органи державної влади й місцевого самоврядування, їх службові й посадові особи;

– державні установи, організації й інші суб'єкти, діяльність яких фінансується з державного бюджету України або місцевих бюджетів;

– суб'єкти підприємницької діяльності, якщо корпоративні права держави в них перевищують 20 %;

– іноземні суб'єкти;

– суб'єкти господарської діяльності й неприбуткові організації, які прямо або опосередковано створені іноземними суб'єктами або в статутному фонді яких частка іноземних суб'єктів становить понад 20 %.

14. Лобісти не можуть прямо або опосередковано отримувати грошові кошти або інші матеріальні цінності: з державного бюджету України або місцевих бюджетів; від нелегалізованих об'єднань громадян; від іноземних суб'єктів; від анонімних суб'єктів.

Таким чином, ефективне законодавче регулювання лобіювання у вітчизняних умовах може бути здійснено виключно як елемент комплексного оновлення законодавства про правовий статус органів і посадових осіб публічної влади, побудованого на принципово новій концепції відносин між особою і суб'єктом владних повноважень. Мова йде про реалізацію конституційного принципу несумісності посади особи, уповноваженої на виконання функцій держави або яка перебуває на службі в органах місцевого самоврядування з іншими видами діяльності, що можуть вплинути на її незалежність і неупередженість при виконанні своїх обов'язків.

На жаль, удосконалення вітчизняного законодавства у сферах, пов'язаних з регулюванням правового статусу органів і посадових осіб публічної влади, відбувається безсистемно, ситуативно й фрагментарно і не має у своїй основі єдиної філософії розвитку. Унаслідок цього прийняття нових і суттєве оновлення старих законодавчих актів з цієї тематики відбувається, як правило, не тільки без належного узгодження їх положень за змістом і редакцією, але й на принципово відмінних концептуальних засадах. Одним з найбільш значущих негативних наслідків цього є "недієвість" вітчизняного законодавства: норми пов'язаних між собою за предметом правового регулювання законодавчих актів погано діють в комплексі (а в деяких випадках взагалі не діють), продукуючи правовий нігілізм і негативне ставлення населення до правозастосовчих органів.

Досвід країн розвинутої демократії свідчить, що важлива роль у процесі інституціоналізації лобіювання належить системі саморегулювання лобістської громадськості (тобто об'єднанням суб'єктів лобіювання в спілки, асоціації) та субсидійованим (додатковим) формам регулювання лобіювання, під якими розуміють сукупність морально-етичних, освітньо-навчальних, інформаційно-комунікаційних і громадсько-контрольних заходів, які мають здебільшого недержавний характер, доповнюють законодавство з лобіювання й спрямовані на впорядкування лобістських відносин і забезпечення їх легітимності.

До форм субсидійованого регулювання лобіювання належать:

1. Корпоративні морально-етичні акти поведінки у сфері лобіювання, які в зарубіжних країнах переважно оформлюються в кодекси етичної поведінки лобістів – документи, що не мають юридичної сили, але обов'язкові до виконання особами, які є членами професійних асоціацій лобістів.

2. Становлення й розвиток професійної освіти в галузі лобіювання, яка повинні здійснюватися за трьома напрямками: 1) упровадження базової освіти для осіб, які мають намір здійснювати професійну лобістську діяльність, але не мають відповідних знань, умінь, навичок і досвіду роботи; 2) підвищення кваліфікації лобістів, які прагнуть удосконалити свої навички й уміння зі здійснення лобіювання; 3) доповнення освітніх програм представників органів публічної влади навчальними курсами, семінарами, тренінгами з питань лобіювання і взаємодії з лобістами.

Важливу роль на початковому етапі становлення лобістської освіти в нашій державі можуть відігравати освітньо-навчальні центри, які будуть створені за фінансової підтримки лобістської громадськості. Згодом з інституційним оформленням лобіювання в країні можна впровадити, на зразок США, курси з лобіювання у вищих навчальних закладах України. Доцільно запровадити окрему навчальну дисципліну "Політико-правові засади лобіювання" для магістрів за спеціальністю "Державне управління" або принаймні включити низку лекцій, практичних занять і семінарів з проблематики лобіювання до тематичного плану деяких навчальних дисциплін, які вже викладаються. Також необхідно викладати основи взаємодії з лобістами на курсах підвищення кваліфікації керівного складу органів публічної влади.

Розроблені освітні навчальні програми й курси повинні бути орієнтовані на забезпечення належного рівня підготовки представників влади, щоб поглибити усвідомлення

ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій, а також правильного, добросовісного й належного виконання представниками влади державних функцій. Такі програми повинні обов'язково ґрунтуватися не лише на вимогах чинного законодавства, але й на морально-етичних стандартах, які повинні бути закріплені в кодексах їх професійної поведінки.

3. Запровадження системи громадського контролю за здійсненням лобістської діяльності. Модель громадського контролю повинна ґрунтуватися на принципі максимальної транспарентності лобіювання й діяльності органів публічної влади, особливо пов'язаної з розробкою й прийняттям державноуправлінських рішень. Населення України повинно бути поінформоване про лобістську діяльність, мати право доступу до інформації про діяльність лобістів. З цією метою необхідно поширити дію Закону України "Про доступ до публічної інформації" на лобістські правовідносини, лобістську діяльність, лобістів і їх замовників. Також вважаємо за необхідне передбачити право кожного громадянина подати скаргу на суб'єктів лобістської діяльності до уповноваженого органу з питань лобіювання.

Важливу роль у забезпеченні громадського контролю за здійсненням лобістської діяльності повинні відігравати засоби масової інформації, які виступають одночасно і каналом вираження думки громадянського суспільства, і засобом її формування, і інструментом контролю громадськості над владою і державою. При цьому важливим є об'єктивне й неупереджене висвітлення інформації (як негативної, так і позитивної) про лобіювання, оскільки, як показує досвід Польщі, розміщення у ЗМІ лише скандалів, пов'язаних з незаконним впливом на посадовців, негативно позначається на суспільній легітимності лобіювання.

Особливе місце в громадському контролі можуть зайняти громадські організації й науково-дослідні установи, які будуть здійснювати моніторинг фактичного стану лобістських відносин в Україні. На основі отриманих результатів, які в обов'язковому порядку повинні бути оприлюднені для громадськості, зокрема через мережу Інтернет, можна буде зробити пропозиції з удосконалення української моделі інституту лобіювання.

Перелічені вище заходи мають лише додатковий характер і не можуть собою замінити дію законодавства про лобіювання щодо регулювання цієї сфери суспільних відносин. Для отримання конкретних позитивних результатів щодо забезпечення легітимності вітчизняного лобіювання від застосування цих заходів необхідно значно більше часу порівняно з дією законодавства.

Разом з тим очевидним є той факт, що прийняття лише закону про регулювання лобістської діяльності не зможе докорінно змінити на краще ситуацію, що склалася, і швидко дати очікувані позитивні результати. Як можливі наслідки прийняття поверхневого й недієвого законодавчого акта науковці прогнозують створення системи квазілегітимного лобіювання [5, с. 104], що, безперечно, не сприятиме досягненню стратегічної мети – його інституційного оформлення в Україні. У той же час необхідно усвідомлювати, що лише сила закону спроможна встановити кордон між лобіюванням і діями, які спрямовані на отримання односторонніх переваг і мають ознаки корупції. Вбудоване в правову систему держави лобіювання містить потенціал для розвитку державотворення й правотворення в сучасній Україні [5, с. 7].

З огляду на викладене вище правове регулювання лобіювання слід розглядати лише як один з напрямів інституціоналізації лобіювання. Цей процес повинен супроводжуватися, насамперед, позитивним впливом на правосвідомість громадян з метою підвищення їх громадянської активності, а також утвердження того факту, що лобіювання, за умови його правового регулювання, може ефективно артикулювати й відстоювати законні інтереси громадян та їх об'єднань у процесі правотворчої діяльності. Легітимність лобістської діяльності в очах громадськості буде сприяти широка інформаційно-роз'яснювальна кампанія в засобах масової інформації, у ході якої бу-

дуть висвітлюватися не тільки переваги легалізованого лобіювання з погляду теорії, а й конкретні приклади успішної практичної діяльності вітчизняних і зарубіжних лобістів.

Таким чином, прийняття закону є лише відправною точкою в процесі правового регулювання лобістської діяльності. Значну роботу необхідно буде провести для налагодження дієвих механізмів реалізації норм, закріплених у законі, щоб він не став черговою декларацією. Мине щонайменше п'ять років, перш ніж легалізоване лобіювання пройде адаптацію в національному правовому полі й легітимацію серед населення, утвердиться як структурний елемент механізму взаємодії громадянського суспільства і держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз світової практики показав, що, як правило, реалізуються два основні підходи в нормативно-правовому врегулюванні лобістської діяльності. Перший передбачає врегулювання різних часткових питань, пов'язаних з лобістською діяльністю (реєстрація представників асоціацій, груп, об'єднань тощо, які захищають приватні, місцеві або інші інтереси, організація публічних слухань законопроектів та ін.) за допомогою декількох спеціальних нормативно-правових актів. При цьому в суспільній свідомості наявність власне лобіювання як позитивного виду діяльності може як визнаватися, так і заперечуватися. Другий підхід пов'язаний з прагненням урегулювати лобістську діяльність за допомогою ухвалення одного відповідного закону.

При цьому слід зазначити, що ці два підходи не обов'язково є взаємовиключними, вони можуть доповнювати один одного, що, власне, і пропонується нами в статті.

Таким чином, досвід правового регулювання лобізму на європейському рівні досить цінним для України. Адже євроінтеграційні процеси змушують лобістів виходити з національного на загальноєвропейський рівень. Однак, не можна просто копіювати та використовувати досвід зарубіжних демократичних країн. Має бути застосована особлива модель правового врегулювання лобістської діяльності в Україні.

Список використаних джерел

1. Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] / П. А. Толстых // Российский официальный портал о лоббизме и GR. – Режим доступа : http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=28.
2. Чебыкин И. В. Институционализация лоббистской деятельности: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. В. Чебыкин. – СПб., 2004. – 222 с.
3. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія / В. Ф. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 752 с.
4. Про лобістську діяльність в законодавчому процесі [Електронний ресурс] : Закон (Акт) Республіки Польща від 7 липня 2006 р. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbying/lobbying.htm>.
5. Про лобіювання в Україні [Електронний ресурс] : проект Закону України від 13 квітня 1999 р. № 3188 // Сайт Законопроекти України. – Режим доступу : <http://zakon.gov.ua/>
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-%D1%80>.
7. Про утворення місцевих та регіональних галузевих рад підприємців : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 518 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 39. – Ст. 1318.
8. Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання : матеріали громадського обговорення, м. Київ, 12 жовтня 2009 р. / передм. М. Оніщук ; авт. і упоряд. В. Федоренко, Д. Базілевич, В. Нестерович, С. Юр'єв, Я. Кагльак ; за заг. ред. В. Федоренка. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009. – 108 с.
9. Cambridge Learner's Dictionary [ed.] – First Published. – Cambridge University Press, 2011. – 767 р.
10. Encyclopedia Britannica/ The official web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/345407/lobbying>.
11. Lobbying in the United States//Official site of Wikipedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>.

Надійшла до редколегії 30.12.2015 р.

УДК 35.071.2 (477)

СТАН НАУКОВИХ ПОШУКІВ З ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Полякова О. С.,

К.Ю.Н.,

*доцент кафедри військового права військово-юридичного факультету,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

У статті за допомогою комплексу взаємодоповнюючих наукових методів проаналізовано та систематизовано літературні джерела українських учених з проблеми становлення та розвитку правової освіти в Україні, виявлено основні тенденції й особливості, акцентовано увагу на виділенні публічно-управлінського аспекту в цій проблемі.

Ключові слова: публічне управління, правова освіта, юридична освіта, тенденції розвитку, історико-бібліографічний аналіз.

Poliakova O. S.,

*PhD in Law Sciences, Associate Professor of Military Law Department
of Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv*

STATE OF SCIENTIFIC RESEARCH ON THE ISSUE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL EDUCATION IN UKRAINE: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

The article analyzes and systematizes works of Ukrainian scientists on problems of formation and development of legal education in Ukraine, the main tendencies and characteristics considering the allocation of public and administrative aspects of this problem through a setoff complementary research methods.

Key words: public administration, legal education, development trends, historical bibliographic analysis.

Постановка проблеми. В умовах становлення України як демократичної та правової держави важливу роль відіграє правова освіта, основним завданням якої є формування високого рівня правової культури та правосвідомості населення, їх ціннісних орієнтирів та активної позиції кожної людини як члена громадянського суспільства. Сьогодні надання правових знань населенню країни здійснюється в усіх закладах освіти, у спеціалізованих навчальних закладах, бібліотеках, наукових установах, закладах культури тощо. До правоосвітньої та правовиховної діяльності залучені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні заклади, підприємства, організації. Таким чином, в Україні створюється підґрунтя для формування громадянина нового типу, який має бути не лише правоосвіченим, але й мати активну громадянську позицію.

Однак зростання людського фактора в умовах формування громадянського суспільства, як справедливо стверджує А. Гуз, потребує нового переосмислення складних і суперечливих процесів національно-культурного та просвітницького будівництва [2, с. 8]. У цьому аспекті доцільним виявляється проведення історико-бібліографічного аналізу наукової літератури, в якій висвітлено процес становлення і розвитку системи правової освіти в Україні та визначені їх основні тенденції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення та розвитку правової освіти населення України як систематизований аналіз цілісної системи українськими вченими не піднімалось. Більшість дослідників вивчають розвиток шкільної правової освіти України, проблеми підготовки педагогічного персоналу для викладання навчальних дисциплін з правознавства, висвітлюють питання науково-методичного обґрунтування правоосвітньої та правовиховної діяльності, зокрема, це

© Полякова О. С., 2016

такі вчені, як Б. Андрусишин, А. Гуз, В. Денисов, Л. Заблоцька, О. Ковальська, І. Котюк, О. Котюк, Д. Кумков, О. Машкевський, О. Пометун, П. Рабинович, В. Семенов, І. Усенко та ін. Значна кількість учених (Б. Бабій Л. Головій, М. Лоджук, С. Немченко, О. Орлова, М. Скакун, Д. Скородумов, Г. Усеїнова, Ю. Шемшученко та ін.) присвятили свої праці дослідженню розвитку правової освіти як політики держави у сфері підготовки кадрів у юридичних ВНЗ України, визначаючи тенденції, особливості, здобутки, недоліки та перспективи.

Формулювання мети статті. Мета статті – проаналізувати та систематизувати літературні джерела з проблеми становлення і розвитку правової освіти в Україні, виявити основні тенденції й особливості, акцентувати увагу на виділенні публічно-управлінського аспекту в цій проблемі.

Для розв'язання дослідницьких завдань у статті використано комплекс взаємодоповнюючих наукових методів: пошуково-бібліографічний – виявлення бібліотечних каталогів, фондів, видань; класифікація та систематизація літературних джерел з метою виявлення опорної джерельної бази; інтерпретація й узагальнення опрацьованих матеріалів для формулювання висновків і рекомендацій.

Стартовою хронологічною межею дослідження є 1991 р. – проголошення незалежності України, початок державного будівництва та одночасно новий етап становлення і розвитку правової освіти суверенної держави. Теоретичною основою дослідження є праці українських учених із визначеної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перше ніж розпочати аналіз наукових праць, у яких викладені основні результати дослідження розвитку правової освіти в Україні, хотілось би зазначити, що концепції про права людини формувалися протягом всієї історії людства, мали специфічні особливості, що пов'язані з конкретно-історичними типами суспільно-економічних формацій. Як зазначає С. Шефель, “коли панувала ідеологія дегуманістичної соціально-економічної стратифікації з притаманним їй продукуванням антиекологічної, сциентичної свідомості, сфера впливу ідей гуманізму в класовоантагоністичному соціумі була надзвичайно обмеженою. Носії цих ідей були поодиноким виявом людяності у світі жорстокої соціальної боротьби, гноблення та несправедливості... заангажована соцістальною владою система освіти у класово антагоністичному суспільстві не працювала на відтворення гуманістичної (право)свідомості” [15, с. 83]. Згодом під тиском численних рухів відбувалися глибокі політичні та соціально-економічні зміни, в тому числі в сфері прав людини. Основи сучасної концепції в сфері прав людини були закладені в міжнародних документах після Другої світової війни. Найважливішою задачею сьогодення для людей усього світу є не лише усвідомлення своєї приналежності до цих прав, але й отримання навиків у застосовуванні їх в практичній діяльності. Це завдання є найактуальнішим і для сучасної України.

Зауважимо, що правова освіта в Україні як процес надання знань, вмінь і навиків про права, свободи і обов'язки людини, не є виокремленою ланкою освітньої сфери, тому її становлення й розвиток дуже важко простежити сучасним дослідникам. Як вже зазначалося вище, надання правової освіти в країні здійснюється в усіх навчальних закладах. Тож значна увага дослідників прикута до різних аспектів розвитку правової освіти як викладання правознавчих дисциплін у закладах освіти. На жаль, наукова література, присвячена дослідженню становлення та розвитку правової освіти у дошкільних навчальних закладах, взагалі відсутня. Проте є декілька праць українських учених (Б. Андрусишин [1], А. Гуз [2], О. Костенко [5]), в яких проаналізовано основні тенденції розвитку шкільної правової освіти. Найбільш ґрунтовним можна вважати монографічне видання А. Гуза “Становлення та розвиток шкільної правової освіти України (1991–2007 роки)”, що вийшло друком у 2009 р. Обрані хронологічні межі

були обумовлені автором тим, що у 1991 р. після проголошення незалежності України розпочався розвиток національної шкільної правової освіти, а 2007 р. – рік створення міжвідомчої робочої групи з розроблення Концепції безперервної правової освіти у системі загальноосвітніх навчальних закладів. Досліджуючи визначену у роботі проблему, вчений приходиться до таких висновків:

– шкільна правова освіта розвивалася у контексті розвитку загальнокультурних та освітніх процесів країни;

– значний внесок у процес становлення шкільної освіти зроблено громадськими правничими організаціями, зокрема Спілкою юристів України та Українською правничою фундацією, за ініціативою та сприяння яких покладено початок запровадженню блоку правових предметів у загальноосвітніх закладах;

– на зламі XX – XXI ст. у загальноосвітній школі, хоч і не в повному обсязі склався блок дисциплін, який певною мірою відповідав вимогам правової освіти; упроваджувалася і профільна правова підготовка;

– підготовка викладачів правових дисциплін здійснювалася ВНЗ як за державним замовленням, так і за рахунок коштів фізичних і юридичних наук;

– у закладах освіти здійснювалася широка позакласна і позааудиторна робота з правового навчання і виховання, до якої залучалися вчені, представники правозахисних організацій та правоохоронних органів, інші фахівці в галузі права [2, с. 111–112, 384–389].

О. Костенко робить спробу визначити етапи становлення шкільної правової освіти в Україні, починаючи з 1924 р. – рік затвердження першої Радянської Конституції, у зв'язку з чим Народний комісаріат освіти СРСР отримав доручення ввести у всіх школах та навчальних закладах вивчення основних положень конституційного акту. На думку автора, становлення шкільної правової освіти в Україні пройшло 7 етапів, 4 з яких припадає на період незалежності:

– 1991–1994 рр. – початок становлення системи шкільної правової освіти незалежної України;

– 1995–1999 рр. – закладено основи безперервної правової освіти та визначено місце й роль школи у її реалізації (прийняття Кабінетом Міністрів України “Програми правової освіти населення”);

– 2000–2008 рр. – затвердження Указом Президента України в 2001 р. “Національної Програми правової освіти населення”;

– з 2009 р. – пов'язується з виробленням принципово нових підходів до організації та здійснення шкільної правової освіти в Україні, що детермінується передусім переходом до функціонування старшої школи як профільної [5, с. 216–217].

Що стосується досліджень, присвячених становленню та розвитку правової освіти в професійно-технічній, вищій і післядипломній освіті, то вони теж відсутні. Проте є наукові праці, що стосуються вивченню історії розвитку галузевої юридичної освіти. Так, однією з перших спроб дослідити історію становлення юридичної освіти і науки на території України до проголошення незалежності було здійснено представниками наукової школи у галузі права під керівництвом Ю. Шемшученка [16]. У науковій праці висвітлено стан юридичної освіти і науки, починаючи з другої половини XIX ст. і до проголошення незалежності України. Вчені пов'язують розвиток юридичної освіти з такими політичними категоріями, як держава і право, де держава виступає замовником правознавчих досліджень і підготовлених фахівців – юристів.

Свій внесок у дослідження розвитку юридичної освіти зробили й інші науковці. Зокрема, С. Немченко у своїй статті розглядає правову освіту як політику держави у сфері підготовки кадрів у юридичних ВНЗ і на юридичних факультетах та визначає особливості розвитку правової освіти в Україні в умовах радянського тоталітарного режиму [9].

Інший науковець – М. Скакун – на основі історичних документів та фактів, насамперед постанов ЦК ВКП(б), досліджує закономірності формування і функціонування системи юридичної освіти в УРСР у 20-ті – середині 50-х рр. ХХ ст. У висновку автор стверджує, що, “незважаючи на кадрову політику з боку партії – політику недовіри до місцевої інтелігенції, ідеологічний тиск щодо професорсько-викладацького складу та студентів, репресії та терор, у стінах юридичних навчальних закладів, сформувались висококваліфіковані викладацькі колективи, які надавали якісну професійну підготовку студентам” [12, с. 55]. На думку вченого, перелічені процеси гальмували розвиток вищої освіти в Україні, проте заходи, які були передбачені у постановах ЦК ВКП(б) стали вагомим кроком уперед у формуванні й розвитку юридичної освіти та заклали правові основи для її подальшого росту та функціонування. Розвиток юридичної освіти у класичних університетах України в 1991–2002 рр. представлено в науковій праці Д. Скородумова [13]. На основі вивчення важливих державних актів автор статті характеризує якісні та кількісні зміни в царині української юридичної освіти та показує еволюційний характер процесу реформування та розвитку юридичної освіти, виділяючи три етапи (1-й етап – серпень 1991 р. – вересень 1996 р.; 2-й – вересень 1996 р. – квітень 2001 р.; 3-й – починається з квітня 2001 р.).

Вивченню такого структурного підрозділу ВНЗ як юридична клініка, що здійснює підготовку фахівців у галузі знань “Право”, який утворено як базу для практичного навчання, проведення навчальної та інших видів практики студентів шляхом їх безпосереднього залучення до надання безоплатної правової допомоги населенню, присвячена монографія М. Лоджука. На підставі проведеного дослідження, автором визначені етапи формування юридичних клінік в Україні:

- 1) створення перших юридичних клінік в Україні за ініціативи студентів, за кошти грантодавців та на базі неурядових правозахисних організацій (протягом 1996 – 1999 рр.);
- 2) не сприйняття їх діяльності на рівні профільних міністерств та мінімальна підтримка з боку керівництва вищих навчальних закладів (упродовж 1999 – 2002 рр.);
- 3) визнання органами державної влади та освітніми установами ролі юридичних клінік у сфері підготовки юристів (2002 р. – серпень 2006 р.);
- 4) масове створення юридичних клінік у вищих юридичних навчальних закладах України (серпень 2006 р. – червень 2011 р.);
- 5) відстоювання юридичним клінічним рухом статусу юридичних клінік як суб’єктів надання безоплатної правової допомоги на законодавчому рівні (червня 2011 р. – до теперішнього часу) [8].

Спробою дослідити розвиток правової освіти сучасної України із відображенням більшості її складових (викладання правознавчих дисциплін, нормативно-правове забезпечення правової освіти, комунікативні заходи з проблем розвитку правової освіти тощо), можна вважати наукову статтю Д. Кумкова, в якій визначено історію розвитку, етапи та особливості становлення правової освіти в Україні [6].

Варто відмітити, що вітчизняні вчені значну увагу разом із дослідженням становлення правової освіти приділяють увагу аналізу традицій правового виховання в Україні [11; 14] та правосвідомості українського народу [3; 7]. Також науковці досліджують становлення і розвиток громадянської освіти як фактор формування громадянських компетентностей сучасної молоді (І. Анішева, О. Василенко, А. Карнаух, С. Клепко, О. Локшина, О. Пометун, С. Федоренко, О. Шестопалюк та ін.). Водночас сьогодні все частіше зустрічаються наукові дослідження з розвитку такої галузі в Україні, як освіта з прав людини. Поштовхом до становлення такої галузі освіти в Україні став електронний посібник “КОМПАС” [4], вперше опублікований у 2002 р. у рамках Молодіжної програми освіти в області прав людини Директорату Ради Європи з питань молоді та спорту.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати проведеного історико-бібліографічного аналізу наукової літератури, дають підстави для висновку, що проблема становлення та розвитку правової освіти України як цілісної системи набуття населенням правових знань не була предметом наукового дослідження українських авторів. Більшість наукових праць українських учених присвячено проблемам науково-методологічного забезпечення викладання навчальних дисциплін із правознавства у навчальних закладах.

У ході дослідження було з'ясовано, що в науковій літературі немає уніфікованого підходу до визначення сутності й змісту поняття “правова освіта”, зустрічаються такі споріднені дефініції, як “юридична освіта”, “правнична освіта”, “правознавство”, “освіта з прав людини”, “громадянська освіта”, “ювенальна освіта” тощо. Що стосується виділення публічно-управлінського аспекту в процесі розвитку правової освіти в сучасній Україні, то більшість учених акцентують увагу на політико-правовому забезпеченні цього процесу та визначають етапи його становлення.

Список використаних джерел

1. Андрусишин Б. Становлення та розвиток шкільної правової освіти в Україні [Електронний ресурс] / Б. Андрусишин // Юридичний журнал. – 2007. – № 4. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2635>.
2. Гуз А. М. Становлення та розвиток шкільної правової освіти України (1991–2007 роки) : монографія / А. М. Гуз. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2009. – 431 с.
3. Гурбик А. Звичаєво-правова культура та правосвідомість в Україні XVI століття / А. Гурбик // Етична історія народів Європи. – 2005. – Вип. 20. – С. 22–27.
4. “Компас” [Електронний ресурс] : посіб. з освіти в галузі прав людини за участі молоді / П. Брандер, Л. де Вітте, Н. Гані [та ін.] / за ред. П. Брандер, Е. Кін, В. Юхаж, А. Шнайдер / остаточно ред. Р. Гомес. – 2012. – 624 с. – Режим доступу : http://dsmsu.gov.ua/media/2015/04/08/24/compass_.pdf.
5. Костенко О. О. Історія становлення та розвитку шкільної правової освіти в Україні / О. О. Костенко // Наукові записки з української історії. – 2013. – Вип. 33. – С. 215–218.
6. Кумков Д. Л. Розвиток правової освіти сучасної України: історико-правовий аспект / Д. Л. Кумков // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право. – 2014. – Вип. 26. – С. 203–209.
7. Кушнір М. О. Становлення правової культури як варіативний фактор соціального управління [Електронний ресурс] / М. О. Кушнір. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/KUSHNIR-1.htm>.
8. Лоджук М. Т. Юридичні клініки в Україні: освіта та правова допомога : монографія / М. Т. Лоджук. – Одеса : Фенікс, 2015. – 328 с.
9. Немченко С. С. Особливості розвитку правової освіти в Україні в УСРР-УРСР у 1920–1991 рр. / С. С. Немченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2015. – Вип. 3-2. – Т. 1. – С. 17–21.
10. Новак-Каляєва Л. М. Права людини у державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л. М. Новак-Каляєва ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 396 с.
11. Правове виховання в сучасній Україні : монографія / А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Право, 2013. – 440 с.
12. Скакун М. І. Організаційно-правові основи формування і становлення системи юридичної освіти в УРСР (20-ті – середина 50-х рр. XX ст.) / М. І. Скакун // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія “Юридична”. – 2013. – Вип. 2. – С. 47–56.
13. Скородумов Д. Розвиток юридичної освіти у класичних університетах України в 1991–2002 рр. / Д. С. Скородумов // Схід. – 2013, травень-червень. – № 3 (123). – С. 114–120.
17. Філософія правового виховання : навч. посіб. / А. П. Гетьман, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2012. – 248 с.
15. Шефель С. В. Філософія правової освіти як складник сучасного соціально-гуманітарного знання / С. В. Шефель // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 7. – С. 81–87.
16. Юридична наука і освіта на Україні / Ю. С. Шемшученко, І. Б. Усенко [та ін.] / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1992. – 300 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

ПРАВОВА ДЕРЖАВА І ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ: СЕМАНТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ

Кваша А. С.

*аспірант кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто питання семантичних особливостей тлумачення доктрин правової держави і верховенства права в Україні та країнах континентальної Європи, проаналізовано стан показників верховенства права.

Ключові слова: правова держава, верховенство права, державне управління, Індекс верховенства права.

Kvasha A. S.,

Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv

LAW-BASED STATE AND THE RULE OF LAW IN UKRAINE: SEMANTIC FEATURES AND EVALUATION CRITERIA

The issue of semantic features of interpreting the legal state doctrines and the rule of law in Ukraine and countries of the Continental Europe has been considered, and analysis of the rule of law indices made.

Key words: legal state, rule of law, public administration, rule of law index.

Постановка проблеми. Стаття 1 Конституція України визначила нашу державу як “правову”. Проте критерії, за якими можна було б зіставити задекларовані норми з реальністю визначені не були. Тому й не дивним видається існування дискусій з приводу того, чи є Україна правовою державою. До того ж сам термін “правова держава” у розвинених країнах застосовується по-різному (часто використовують “верховенство права”) і тлумачиться відповідно до усталеної традиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика сучасної правової держави і верховенства права стали предметом наукових досліджень Р. Гринюка, А. Зайця, М. Козюбри, А. Колодія, П. Рабіновича, О. Скрипнюка, В. Тація, Ю. Тодики та ін.

Однак питання критеріїв оцінювання правової держави і верховенства права залишається поза увагою науковців. Цим напрямом займаються переважно юристи, що, на нашу думку, звужує уявлення про досліджувані феномени та зводить їх до формальності діючого законодавства. Оскільки держава входить предметну сферу науки “Державне управління”, то і такі її види, як демократична, правова, соціальна також мають стати невід’ємними аспектами досліджень.

Метою статті є семантичний розгляд існуючих трактувань доктрин правової держави і верховенства права, а також аналіз показників, за якими оцінюється їх стан.

Виклад основного матеріалу. З останньої чверті ХХ ст. теми правої держави і верховенства права стали активно розглядатися в дискурсі не тільки юристів (для яких вони давно вже не нові), а й усіх прихильників захисту прав людини, демократизації державного управління, політичної та правової реформ, стимулювання економічного розвитку. Все частіше стали висловлюватися думки про те, що правова держава і верховенство права є ключовими елементами у досягненні цих, а також інших благ.

Проблема зіставлення доктрин правової держави і верховенства права донедавна була практично недослідженою. Однією з причин були лінгвістичні труднощі і непорозуміння перекладу. У сьогоdnішньому глобальному світі мовна точність міжнародного науково-практичного професійного спілкування та інтерпретації міжнародних документів набуває

все більшої важливості. Така сама проблема існує і в галузі науки “Державне управління”, де тривають дискусії про те *управляти* чи *адмініструвати* і *державно* чи *публічно*.

Обидва терміни – *правова держава* і *верховенство права* добре відомі юристам і не тільки їм. Парадокс в тому, що при загальній відомості цих понять, “еталонні” визначення їм дати дуже складно. Адже, вони використовуються у різних мовах і знайти їм коректні еквіваленти, які б включали у себе всі значення практично неможливо. Найбільш поширений спосіб визначення першого і другого понять – опис їх характеристик (як формальних, так і змістовних).

Так до *ознак* правової держави належить:

- рівність всіх перед законом;
- поділ влади на три гілки;
- реальність прав і свобод громадян, їх правова і соціальна захищеність;
- взаємна відповідальність особистості і держави;
- стабільність законності і правопорядку в суспільстві.

Крім того є *принципи* правової держави:

- верховенства і всезагальності права;
- мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин;
- відносної самостійності права щодо судової та виконавчої влади;
- верховенства Конституції та законів України;
- інституціоналізації державної влади.

У наші дні в сучасній мові слова *право* і *держава* майже завжди знаходяться поруч. Однак так було не завжди і не скрізь, та й зараз має значення те, чи розглядається їхній зв’язок як необхідна чи випадкова умова, та навіть більше – чи розглядається цей зв’язок в понятійній чи історичній площині. На нашу думку, відповідь на це питання пов’язана з дефініціями, які використовуються різними мовами. Зокрема, існує очевидне семантичне розходження термінів *верховенством права* (в англійській мові *rule of law*) і *правою державою*, існуючими в багатьох європейських мовах, які описують частково ту ж (хоча й не всю) змістовну область.

Кожен з термінів має свій контекст і свою історію, які не можуть бути проігноровані, але в мовах континентальної Європи є поняття, повсюди вбудоване в концепцію і при цьому відсутнє в англійському *rule of law*, а саме – *держава*:

- німецьке – *Rechtsstaat*,
- французьке – *état de droit*,
- італійське – *stato di diritto*,
- іспанське – *estado de derecho*,
- польське – *państwo prawa*,
- українське – *правова держава*.

Скрізь поняття *право* виявляється нерозривно сполученим з поняттям *держава*. Воно граматично і онтологічно притаманне кожній з вищенаведених термінологічних конструкцій. Однак в терміні *rule of law* (верховенство права) держава як така не згадується. І це сталося не випадково, адже поняття *держава* взагалі не є частиною англійської конституційної юриспруденції.

Деякі дослідники вважають, що *верховенство права* являє собою занадто розпливчасте поняття, інші відносять його до будь-якої правової системи незалежно від визнання демократичних цінностей, оскільки достатньо того, щоб норма закону була ясною, мала загальний характер, поширювалася на всіх в однаковій мірі.

Провідні правники світу відкрито визнають, що в світі відсутня єдність у розумінні власне верховенства права, що особливо актуально в умовах створення і функціонування міжнародних структур, які просувають цю доктрину в національні правові системи. Схоже, що сьогоденнє “світове” верховенство права вже істотно відрізняється від “англо-саксонського”.

Різниця мов, мовних сенсів і підтекстів вкрай важлива при лінгвістичному і ментальному перекладі, особливо конституційних термінів. Парламентська асамблея Ради Європи та Венеціанська комісія неодноразово обговорювали відразу дві важливі теми: про правильність перекладу найменувань міжнародних правових доктрин і їх співвідношення, а також про використання неправильного перекладу для обґрунтування неправових режимів. Так, у тексті звіту “Про верховенство права” 2011 р. Венеціанська комісія зазначає, що доктрини правової держави і верховенства права перетинаються та не можуть бути легко відокремлені одна від одної, так як їх розвиток у часі привів до того, що загальні риси стали притаманні їм обом. У документі також вказується, що обидва поняття мають спільні цілі, а саме запобігання свавілля з боку держави. Проте, є й відмінності:

– авторство на термін “верховенства права” (*rule of law*) належить англійському професору Оксфордського університету Альберту Венн Дайсі та використовується у його праці “Вступ до вивчення права Конституції” (1885). Цим терміном він висловлював, насамперед, думку про те, що ніхто не може бути покараний за певне порушення закону без відповідної судової процедури. За концепцією Дайсі верховенства права ґрунтувалося на протиставленні адміністративній дискреції (можливості влади діяти на власний розсуд), яку він ототожнював з свавіллям;

– термін “правова держава” більшою мірою пов’язує право з державою [5].

Тут хотілося б зробити деякі уточнення, а саме: існує поширена версія того, що термін *верховенства права* у науковий обіг ввів Джеймс Гаррінгтон у 1656 році, коли опублікував свою “Республіку Океанію”. В ній він писав про імперію права, а не людей (*the empire of laws, not of men*). Цей вислів був запозичений Дж. Гаррінгтоном з голландських перекладів Тіта Лівія 1600 року, в яких Лівій вказував на необхідність закріплення держави права, яка буде могутнішою за людей (*imperia legum potentiora quam hominum*). До того ж в англійській мові слово *law* означає як *право*, так і *закон*. Пов’язано це тим, що у країнах континентального права в силу домінування юридичного позитивізму принцип верховенства права має здебільшого вираз верховенства закону. Закон може означати як Закон Божий (*law of God*), так і закон природи (*law of nature*). До того ж, крім вказаного словосполучення, Дайсі використовував *supremacy of law* (панування права) та *predominance of law* (переважання права) [4].

Правова держава і верховенство права як аксіологічні категорії встановлюють взірці до якого має прагнути будь-яка держава. Вони отримали широке визнання як на національному, так і на міжнародному рівні. Верховенство права, приміром, є центральним елементом британської та американської конституцій, а правова держава – основоположний принцип Конституції Німеччини. У конституціях Франції та Італії дана концепція не отримала значного закріплення, за винятком декількох основних елементів.

Верховенство права зафіксоване у ст. 8 Конституції України як принцип поряд з визначенням вищої юридичної сили норм Конституції. У своєму Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 Конституційний Суд України розтлумачив *верховенство права* як “панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо” [1, с. 314].

Незалежна міжнародна організація *The World Justice Project* у 2015 р. на своєму офіційному сайті вкотре оприлюднила звіт щодо ситуації з дотриманням принципів верховенства права в світі [2]. Проект був заснований Вільямом Неуком у 2006 р. Раніше він 17 років пропрацював головою юридичного відділу компанії Microsoft. Проект WJP фінансується Фондом Білла і Мелінди Гейтс та об’єднує зусилля фахівців різних галузей для надання підтримки у розвитку верховенства права в світовому співтоваристві. Основою звіту є рейтинг країн за Індексом верховенства права (*The Rule of Law Index*). Цей індекс розрахований на основі загальнодоступних статистичних даних і результатах глобального опитування експертів. Індекс розроблений у 2010 р. й вимірює досягнення

країн світу у забезпеченні правового середовища, яке базується на універсальних принципах верховенства права. Кожного року зростає кількість учасників рейтингу та кількість респондентів. У 2015 р. кількість опитаних становила близько 100 000 чол., також опрацьовано більш ніж 2,4 тис. висновків експертів, які оцінюють дотримання принципів верховенства права у всьому світі.

Так, у 2015 р. Індекс верховенства права в Україні становив 0.48, що дозволило Україні посісти лише 70 місце у рейтингу серед 102 країн, які брали участь у дослідженні (табл. 1).

Таблиця 1

Рейтинг країн світу за індексом верховенства права у 2015 році

<i>Країна</i>	<i>Значення індексу</i>	<i>Місце у рейтингу</i>
Данія	0.87	1
Норвегія	0.87	2
Швеція	0.85	3
Німеччина	0.81	8
Японія	0.78	13
Франція	0.74	18
Сполучені Штати Америки	0.73	19
<i>Україна</i>	<i>0.48</i>	<i>70</i>
Росія	0.47	75
Венесуела	0.32	102

Раніше Україна була на 87 місці з 97 країн (2013 р.) і 68 місці з 99 країн (2014 р.). Данія, Норвегія і Швеція традиційно є лідерами рейтингу. У своїй економічній групі під назвою “Дохід нижче середнього” Україну випередили Домініканська Республіка – 67 місце, Ліван – 68 місце і Молдова – 69 місце. Гірші українських показники Китаю, Танзанії, Замбії, Киргизстану та Росії.

Індекс верховенства права є комбінованим показником, що розраховується на основі даних джерел, отриманих від експертів і опитувань громадської думки у трьох найбільших містах країни (у нашій країні опитування проводилось у Києві, Харкові і Одесі). Він визначається в діапазоні від 0 до 1, де 1 вказує на високий рівень розвитку правового середовища. За методологією дослідження експерти WJP виділили 8 основних показників, що у свою чергу мають 44 субпоказники, які детально характеризують рівень розвитку правового середовища й законодавчу практику в країнах світу, що знаходяться на різних рівнях соціального й політичного розвитку.

Найкращі досягнення Україна має за показником “Захист основних прав”, що дозволив їй посісти 44 місце, показник “Порядок і безпека” хоч і є відносно високим, але зафіксував Україну лише на 87 місці. Найгіршими є показники “Відсутність корупції” і “Кримінальне судочинство” (табл. 2).

Таблиця 2

Рейтинг складових Індексу верховенства права у 2015 році

<i>Показник</i>	<i>Значення показника</i>	<i>Місце у рейтингу</i>
Обмеження повноважень інститутів влади	0.45	77
Відсутність корупції	0.34	84
Прозорість інститутів влади	0.56	43
Захист основних прав	0.61	44
Порядок і безпека	0.60	87
Дотримання законів	0.42	80
Цивільне судочинство	0.49	65
Кримінальне судочинство	0.36	71

Експерти виділяють 8 показників, що мають найбільший вплив на стан верховенства права і дають їх розширену характеристику (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристика показників за якими визначається ІВП

<i>Показник</i>	<i>Характеристика показника</i>
<i>Обмеження повноважень інститутів влади</i>	Виражає ефективність аудиту державних інститутів з боку законодавчої, судової влади, а також незалежних перевірок; недержавного контролю з боку засобів масової інформації та громадянського суспільства, які відіграють важливу роль у моніторингу дій уряду і притягненні до відповідальності чиновників. Також цей показник характеризує притягнення посадових осіб до відповідальності за посадові злочини
<i>Відсутність корупції</i>	Вказує на рівень корупції в державі. Показник розглядаються за трьома форми корупції: підкуп; незаконний вплив з боку державних або приватних структур; незаконне привласнення державних коштів або інших ресурсів. Ці три форми корупції стосуються державних службовців, працівників судових органів, військових і поліції
<i>Прозорість інститутів влади</i>	Вказує на те, як швидко оприлюднюються звіти державних інститутів та, яка якість оприлюдненої інформації. Він також виражає швидкість відповіді на запити про надання інформації і ефективність механізмів участі громадян у доступі до публічної інформації.
<i>Захист основних прав</i>	Характеризує ефективність застосування нормативно-правових актів, що забезпечують соціальний захист, право на життя і безпеку особистості, свободу думки і їх вираження, свободу віросповідання, права на приватне життя, свободу зібрань та асоціацій, а також основних трудових прав, заборону примусової і дитячої праці, а також ліквідацію дискримінації
<i>Порядок і безпека</i>	Описує загрози порядку і безпеки, включаючи звичайні злочини і політичне насильство, насильство як засіб вирішення особистих образ
<i>Дотримання законів</i>	Вказує на своєчасність проведення адміністративних процедур і необґрунтовані затримки виконання гарантій
<i>Цивільне судочинство</i>	Характеризує ефективність розгляду судових справ, доступність та неупередженість механізмів альтернативного врегулювання спорів
<i>Кримінальне судочинство</i>	Описує розслідування кримінальних справ, винесення судових рішень, їх неупередженість, вплив корупції на прийняття та виконання судових рішень

Як було зазначено вище Індекс верховенства права має 44 субпоказники, які дозволяють деталізувати 8 основних (рис. 1). Зокрема до них відносять неурядові перевірки, громадські конфлікти, дотримання правових процедур, відсутність дискримінації, право на життя і захист, свободу самовираження і віросповідання та ін.

Графік показників наглядно демонструє наскільки в Україні розвинута корупція у виконавчій і законодавчій владі, поліції. В наших реаліях корупція таки стала тим мастилом, яке забезпечує безперебійне функціонувати механізму влади. Прикро, що після того як у кінці 2000 р. Світовий банк назвав Україну однією із самих корумпованих країн СНД, світова спільнота не змінила своєї думки за 15 років.

Недоліком досліджень *The World Justice Project* є те, що звіти про дослідження оприлюднювалися не щорічно. Так, у 2012 р. звіт не публікувався, а став доступним лише

у 2013 р. Крім того, Індекс верховенства права як середнє арифметичне 8 показників почав розраховуватись лише з 2014 р. Це створює певні незручності при аналізі динаміки індексу, проте загальна картина все ж зрозуміла навіть із таких даних. Можна помітити, що у 2015 р. в порівнянні з 2011 р., зросли 6 із 8 показників. Така ситуація типова для транзитних країн, але показник “Прозорість інститутів влади” у 2015 р. у порівнянні з 2011р. зменшився на 0.23 (табл. 4)!



Рис. 1. Індекс верховенства права в Україні у 2015 р. (за даними *The World Justice Project*)

Таблиця 4

Динаміка складових Індексу верховенства права

Показник	2011 р.	2012-2013 рр.	2014 р.	2015 р.
Обмеження повноважень інститутів влади	0.33	0.36	0.41	0.45
Відсутність корупції	0.32	0.25	0.28	0.34
Прозорість інститутів влади	0.79	0.74	0.46	0.56
Захист основних прав	0.56	0.58	0.56	0.61
Порядок і безпека	0.37	0.44	0.82	0.60
Дотримання законів	0.30	0.35	0.40	0.42
Цивільне судочинство	0.40	0.52	0.52	0.49
Кримінальне судочинство	0.42	0.39	0.33	0.36

Україну навіть не врятувало впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014–2015 рр., затвердженої розпорядженням КМУ від 26 листопада 2014 р. № 1176-р., яка передбачає широке залучення громадськості до обговорення державних питань та якісно новий рівень обміну інформацією як між органами публічної влади, так і громадянами [3].

У підсумку зазначимо, що доки Україна остаточно не визначиться із правовою доктриною та не почне її активно імплементувати, вона і надалі посідатиме такі низькі місця у рейтингу. Наші проблеми полягають у майже повній відсутності волі до створення такої. Країні буде важко відстоювати власні інтереси у міжнародних судах, а громадянам домагатися виконання гарантованих ним прав. Лише міждисциплінарний

підхід дозволить збагнути питання доктринального визначення правової держави і верховенства права. І тут у пригоді можуть стати напрацювання з сучасної теорії публічного управління, які дозволять досягти високого ступеня філософсько-правової абстракції і реалізувати її у конкретних директивах.

Зважаючи на намагання української влади наблизити норми чинного законодавства України до вимог Європейського Союзу, вважаємо за доцільне враховувати показники з яких складається Індекс верховенства права як обов'язкові ознаки правової держави.

Список використаних джерел

1. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. Кн. 5. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 480 с.
2. Офіційний сайт The World Justice Project [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldjusticeproject.org/>.
3. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014–2015 роках [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 26 листопада 2014 р. № 1176-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>.
4. *Dicey A. V. Introduction to the study of the law of the constitution*, 3 ed. [Електронний ресурс] / A. V. Dicey. – London, 1889. – 463 p. – Режим доступу : <https://ia802701.us.archive.org/11/items/introductiontos04dicegoog/introductiontos04dicegoog.pdf>.
5. Report On the Rule Of Law [Електронний ресурс] : Venice Commission: the Rule of Law. – 25–26 March 2011. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 35.084(477)

ПІДГОТОВКА МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Бульба В. Г.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,

декан факультету підготовки магістрів державного управління;

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України;

Поступна О. В.,

к. держ. упр., доц.,

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

У статті на основі теоретичного і практичного досвіду розглянуто перспективні напрями підвищення ефективності науково-освітньої діяльності з підготовки фахівців освітнього рівня "магістр" за спеціальністю 074 "Публічне управління та адміністрування" галузі знань 07 "Управління та адміністрування".

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, публічне адміністрування, науково-освітня діяльність ВНЗ, система підготовки державних службовців, регіональне управління.

Bulba V. H.,

Doctor of Public Administration, Professor,

Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Dean of Master Training Faculty, KRI NAPA;

Postupna O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Doctoral student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

TRAINING OF MASTERS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION: ISSUES OF RAISING EFFICIENCY

In the article on the basis of theoretical and practical experience are considered promising directions of increase of efficiency of scientific-educational activity of training educational level "master" specialty 074 "Public Management and administration field of knowledge management and 07 "administration".

Key words: decentralization, Public Management, Public Administration, scientific and educational activity of University system of training of civil servants, regional administration.

Постановка проблеми. Метою реформування системи управління соціально-економічним і гуманітарним розвитком в Україні є створення дієвого механізму формування безпечного та комфортного середовища для життя людини. Умова досягнення визначеної мети – підготовка професіональних управлінців, які володіють комунікативними навичками, здатні приймати якісно нові рішення, управляти інноваціями та змінами. Реалізувати таке завдання може робота по вдосконалення концептуальних підходів до професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, формування на основі належного підбору та підготовки такого кадрового потенціалу, що виступає основним ядром впровадження реформ.

© Бульба В. Г., Поступна О. В., 2016

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Період трансформації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства, в тому числі реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, пов'язаний із пошуком ефективної моделі підготовки управлінських кадрів, здатних ефективно реалізовувати поставлені перед ними завдання, що вимагає від них високої компетенції в сфері публічного управління. Останнім часом вітчизняні науковці все більше уваги приділяють проблемам формування понятійно-категоріальної системи, аналізу практики та технологій публічного управління як ключовій проблемі галузі науки “Державне управління”. У своїх працях учені (М. Білинська, В. Дзюндзюк, Ю. Ковбасюк, П. Надолішній, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Трощинський та ін.) зазначають, що сьогодні не вистачає бачення понятійно-категоріального апарату, що є термінологічною основою державного управління та місцевого самоврядування.

Вивчення стану функціонування і розвитку системи професійного навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування присвячені наукові дослідження О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Безчастного, Л. Белової, Є. Бородіна, В. Бульби, К. Ващенко, Т. Десятова, Н. Діденко, М. Іжі, С. Калашнікової, Д. Карамішева, В. Князева, В. Козакова, С. Крисюка, Н. Липовської, І. Лопушинського, В. Лугового, В. Майбороди, О. Мельникова, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Поважного, Н. Протасової, А. Рачинського, С. Серьогіна, Л. Соболя, С. Хаджирадєвої, І. Шпекторенка та ін. У роботах надаються й науково обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення освітньої діяльності з підготовки фахівців у сфері державного управління. Втім сьогодні новим завданням для науковців, які задіяні в навчальному процесі з підготовки керівників різних рівнів, є пошук і розробка нових підходів до підготовки професійних управлінських кадрів, здатних впроваджувати, задекларовані на державному рівні, реформи.

Формулювання мети статті. Мета статті – на основі теоретичного і практичного досвіду визначити та запропонувати перспективні напрями підвищення ефективності науково-освітньої діяльності з підготовки фахівців освітнього рівня “магістр” за спеціальністю 074 “Публічне управління та адміністрування” галузі знань 07 “Управління та адміністрування”.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для підготовки фахівців на зайняття та заміщення посад, віднесених до вищих категорій посад державних службовців, у ВНЗ України запроваджено магістерську програму у галузі знань 1501 “Державне управління” на базі будь-якої вищої освіти та, переважно, із практичним досвідом роботи в органах державного управління чи місцевого самоврядування. Провідним закладом у реалізації цієї місії стала Національна академія державного управління при Президенті України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути. Починаючи з 1997 р. тут здійснюється підготовка спеціалістів органів державної влади, посадових осіб місцевого самоврядування та відповідного кадрового резерву для роботи на посадах I – IV категорії державної служби за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” галузі знань 1501 “Державне управління” за різними спеціальностями. Прийом на навчання здійснюється за державним замовленням, за державним контрактом з Національним агентством України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) та за контрактом з юридичною особою. Таким чином, система НАДУ за роки своєї діяльності стала школою кадрового забезпечення для розбудови Української державності та лабораторією наукового супроводження реформ. На високому рівні виконують свою місію і регіональні інститути, що здійснюють підготовку управлінської еліти на місцевому рівні. У межах своїх компетенцій вони намагаються постійно оновлювати організацію надання освітніх послуг у галузі знань “Державне управління”. Так, тільки Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ за роки існування підготував майже 5 тис. державних службовців з чотирьох північно-східних областей

України та Автономної Республіки Крим, які отримали освітньо-кваліфікаційний рівень “магістр державного управління” [6, с. 61–63]. Не менш ефективно і наполегливо виконують покладені на них функції регіональні інститути НАДУ в Дніпропетровську, Львові та Одесі.

Однак загострення суспільно-політичних відносин та ускладнення економічного стану останніми роками в Україні засвідчили, що система управління, де складовою є підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, не відповідає викликам часу та очікуванням суспільства. До того ж, для частки кадрового потенціалу і в центрі, і на місцях характерними рисами стали інертність, безвідповідальність, протекціонізм, схильність до корупції та ін. У таких умовах актуалізується питання реформування системи підбору та навчання публічних службовців, підвищення рівня їх компетентності, створення умов для повноцінного виконання своїх функцій і завдань та забезпечення подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови успішних реформ.

Отже, соціальний запит суспільства на якісне і ефективне управління формує потребу в осмисленні історії розвитку освітньої діяльності з підготовки публічних службовців, визначенню досягнень і прорахунків цього процесу. Ґрунтовне дослідження з цього питання залишимо для подальших публікацій. У запропонованому матеріалі зупинимося на аналізі поточної діяльності у напрямі приведення системи підготовки магістрів публічного управління до вимог часу.

Наголосимо, що в Україні до 2016 р. були відсутні програми професійного навчання публічних службовців для зайняття первинних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для одержання кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста на базі неповної, повної середньої чи середньої спеціальної освіти. Відтак, у національну освітню модель Україні протягом тривалого часу не запроваджувалась система трирівневої підготовки “бакалавр – магістр – доктор”. До того ж у магістратурі роками не переробляється змістовна частина навчальних планів, украй малою є варіативна складова, не переглядається перелік запропонованих спеціалізацій. Крім того, занадто централізованою залишається процедура формування навчальних програм.

На вирішення перелічених та інших проблем останнім часом було організовано й проведено цілу низку заходів. Результатом професійних дискусій стало, в тому числі, й те, що у квітні 2015 р. в контексті набуття чинності окремих положень Закону України “Про вищу освіту” [3] до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, було введено спеціальність 074 “Публічне управління та адміністрування” галузі знань 07 “Управління та адміністрування” [4]. Ця спеціальність, згідно із таблицею відповідності переліку напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у ВНЗ, відповідає трьом попередньо визначеним галузям знань – 0306 “Менеджмент і адміністрування”, 1501 “Державне управління” та 1801 “Специфічні категорії” [5].

Введення нової галузі знань до переліку напрямів, за якими здійснювалася підготовка фахівців у ВНЗ за різними освітніми рівнями, створило умови для активізації роботи по удосконаленню професійної підготовки публічних службовців. Увага учених і практиків була скерована на вироблення основоположних документів для запровадження нової спеціальності. В липні 2015 р. відбулася нарада-семінар щодо розроблення стандартів вищої освіти за спеціальністю 074 “Публічне управління та адміністрування”, організації навчального процесу у ВНЗ, що здійснюють підготовку фахівців за спеціальностями галузі знань 1501 “Державне управління”. Ініціатором цього заходу виступила Нацдержслужба. У заході взяли участь представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, науковці і викладачі 26 ВНЗ, що здійснюють підготовку

магістрів за спеціальностями галузі знань 1501 “Державне управління”. Обговоривши проблемні питання, учасники наради-семінару вирішили утворити робочу групу з розроблення стандартів вищої освіти за спеціальністю 074 “Публічне управління та адміністрування” та визначили керівників підсекцій з розроблення бакалаврських, магістерських та PhD програм підготовки фахівців за новою спеціальністю. Також рекомендували Нацдержслужбі:

- затвердити спільним наказом з Міністерства освіти і науки України робочу групу з розроблення стандартів вищої освіти за спеціальністю 074 “Публічне управління та адміністрування” та План заходів щодо розроблення стандартів вищої освіти за цією спеціальністю;

- звернутися до керівництва Проекту “Національний Еразмус+ Офіс в Україні” щодо проведення за участі національної команди експертів з реформування вищої освіти одноденного тренінгу для членів робочої групи з розроблення стандартів вищої освіти;

- ініціювати перед Міністерством освіти і науки України надання роз’яснень і рекомендацій щодо організації навчального процесу у ВНЗ, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань 1501 “Державне управління” [2].

Зазначимо, що формування нових підходів до форми і змісту розвитку спеціальності “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Управління та адміністрування” дозволило долучити до жвавого обговорення проблем організації навчання в умовах активного реформування системи управління державою на національному та регіональному рівнях наукову та науково-освітню спільноту, яка опікується підготовкою державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Основні ідеї дискусії засвідчили, в тому числі й те, що становлення в науково-освітньому просторі України новоутвореної спеціальності має відбуватися на базі інтеграції розвинених упродовж більш ніж двадцятирічного періоду наукової і освітньої галузей “Державне управління”.

У цьому напрямку важливим кроком стала науково-практична конференція “Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України”, що відбулася 5 листопада 2015 р. у НАДУ. На заході наголошувалося на необхідності перегляду повного спектру діючих програм та їх адаптації до змістовної частини вимог Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, а також гармонізації стандартів підготовки фахівців за новою спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” рівнів підготовки “бакалавр”, “магістр”, “доктор філософії” (PhD) в умовах реалізації Закону України “Про вищу освіту”, визначенні пріоритетів у професійній освіті державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні [1]. Також піднімалися питання необхідності проведення тренінгів іноземною мовою з метою опанування управлінцями комунікативними вміннями задля гідного представлення українських інтересів на світовій арені; необхідності розробки нової парадигми публічного управління як базису підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; про основні вимоги до змісту та особливості програми підготовки бакалаврів та докторів філософії (PhD) за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” тощо.

Слід зазначити, що здійснення заходів із переформатування системи підготовки публічних управлінців в умовах демократизації суспільства є своєчасними і, як результат, на нашу думку, призведе до зміни підходів, стилю та результативності у наданні управлінських послуг населенню. Ми сподіваємося, що на цей раз зміни не зупиняться на рівні декларацій і дискусій та під час розробки концептуальних підходів до вдосконалення технології навчання слухачів магістерської підготовки буде врахований досвід не тільки столичного офісу, а і думку представників регіональних інституцій. У цьому зв’язку, хотілось би зауважити, що за період свого функціонування магістерська про-

грама галузі знань “Державне управління” накопичила низку недоліків. Це потрібно врахувати під час розробки та впровадження в освітній процес нової спеціальності у сфері публічного управління. На нашу думку, забезпечення високого теоретичного рівня та практичної складової підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в системі НАДУ та інших вишах, що здійснюють підготовку управлінських кадрів, включення їх у формат системи безперервного навчання, можливо завдяки і наступним крокам:

- посилення ролі регіональних інститутів у питаннях складання навчальних планів і графіків освітнього процесу, розробки навчальних програм з урахуванням місцевої специфіки, створення умов щодо надання слухачам магістерських програм можливостей для обрання навчальних дисциплін за власним бажанням;

- удосконалення організації начального процесу шляхом посилення ролі спеціалізації як складової спеціальності, що передбачає профільну спеціалізовану освітньо-професійну програму підготовки фахівців в галузі публічного управління та адміністрування; визначення провідної ролі кафедр – координаторів із надання їм статусу випускаючих кафедр; визначення цільових груп з переліку інституцій управління, які потенційно можуть виступати замовниками підготовки фахівців за визначеними спеціалізаціями;

- створення навчально-методичних кластерів на основі об’єднання цілеспрямованої діяльності органів влади та колективів кафедр інституту з основних напрямів реалізації державної політики в питаннях підготовки, підвищення кваліфікації кадрів, науково-методичному супроводу роботи органів управління;

- посилення практичної складової підготовки слухачів магістерських програм шляхом внесення відповідних змін до структури аудиторного навантаження з метою забезпечення проведення практичних занять на базі органів державного управління та місцевого самоврядування, збільшення можливостей слухачів виконувати керівні функції під час проходження стажування та практики;

- забезпечення практичної спрямованості магістерських досліджень, організація їх попереднього захисту на базі органу влади за участю працівників системи управління, визначених в дослідженні як бенефіціарів запропонованих пропозицій;

- посилення ролі НАДУ в процесі ротації управлінських кадрів, налагодження механізму працевлаштування слухачів магістерських програм, які навчаються на денній формі навчання, організація їх цільової підготовки до визначених раніше посад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, успішність реформування системи державного управління та місцевого самоврядування залежить від надання динамічності та орієнтації на інновації самої системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері управління. Нововведена спеціальність 074 “Публічне управління та адміністрування” галузі знань 07 “Управління та адміністрування” та кроки щодо її наповнення сучасним змістом сформували платформу для розробки нових концептуальних підходів до освітньої, наукової і практичної складової навчального процесу. Від того, як скористується такою диспозицією науково-освітня спільнота, задіяна в підготовці нової генерації управлінців, залежить майбутнє діючої системи підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та її участь у реформах, що потребує сьогодні українське суспільство.

Список використаних джерел

1. Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України [Електронний ресурс] : новини Національної академії державного управління при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=osn&filtername=&page=2&tipn=News&newsid=377&PageNumber=1>.

2. Питання розроблення стандартів вищої освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” обговорено в Нацдержслужбі [Електронний ресурс] : офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/publish/article?art_id=692562&cat_id=34595.

3. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII станом на 16 січ. 2016 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.

4. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695>.

5. Таблиця відповідності Переліку напрямів, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра (Перелік 1), Переліку спеціальностей, за якими здійснювалася підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра (Перелік 2) та Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (Перелік 2015) [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України від 06 листопада 2015 р. № 115. – Режим доступу : http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/48542/.

6. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України: історія та сьогодення : наук.-попул. вид. / за заг. ред. проф. Л. О. Белової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2015. – 248 с. – (До 20-річчя від дня заснування).

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 35.077.6

МЕТОДОЛОГІЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Клімушин П. С.,

к.т.н., доц.,

*доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України;*

Спасібов Д. В.,

к.т.н., слухач факультету підготовки магістрів державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

*Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Харків*

Визначено методологічні засади запровадження електронних адміністративних послуг на основі регламентації процесів їх надання та їх ключові завдання в органах публічної влади.

Ключові слова: електронне урядування, електронна адміністративна послуга, електронні адміністративні регламенти, регламентація процесів надання послуг, центр надання адміністративних послуг.

Klimushyn P. S.,

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA;

Spasibov D. V.,

PhD in Technical Sciences, Student of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv

METHODOLOGY OF REGULATION AND PROVISION OF ELECTRONIC ADMINISTRATIVE SERVICES

A methodological basis for introduction of electronic administrative services through regulation of the process of their rendering, and the key tasks of administrative services regulation and delivery by public authorities have been determined.

Key words: e-governance, administrative e-service, electronic administrative regulations, regulation of service rendering, center for administrative services.

© Клімушин П. С., Спасібов Д. В., 2016

Постановка проблеми. Забезпечення доступності адміністративних послуг в електронній формі перебуває в полі зору урядів усіх країн, які впроваджують електронні послуги. Кожна країна визначає свою стратегію та методологію надання електронних адміністративних послуг. Тут виникають актуальні завдання методологічного характеру: регламентація адміністративних процесів надання послуг; розроблення електронних адміністративних регламентів; формування системи надання адміністративних електронних послуг та забезпечення їх доступності; створення системи національних та регіональних порталів адміністративних послуг; організація процесів надання адміністративних електронних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню завдань надання адміністративних послуг в електронній формі присвячено праці таких вітчизняних та зарубіжних дослідників: Д. В. Дубова, С. В. Дубової, І. Б. Коліушка, В. М. Сороко, А. В. Даниліна, В. А. Дрожжинова, А. В. Чугунова, А. Гронлунда та ін.

Однак, як випливає з проведеного огляду наукових публікацій зазначених авторів, питання регламентації та надання електронних адміністративних послуг вимагає подальших досліджень.

Метою статті є визначення методологічних основ запровадження електронних адміністративних послуг на основі регламентації процесів їх надання.

Виклад основного матеріалу. *Регламентація адміністративних процесів надання послуг*, таких як адміністративних, посадових і електронних регламентів, стандартів адміністративних послуг, можуть бути задіяні при реалізації наступної послідовності робіт: аналіз поточної регламентуючої бази і адміністративної практики; формування пропозицій по оптимізації процесів (зокрема, з урахуванням потреб споживачів послуг); формування оптимальних моделей адміністративних процесів; формування адміністративного регламенту процесу, посадових регламентів службовців, стандарту адміністративної послуги та їх правове закріплення; формування технічних вимог (технічних завдань) на створення електронних регламентів.

Процес регламентації адміністративних процесів надання послуг може ґрунтуватися на функціонально-орієнтованій та процесно-орієнтованій моделях системи управління.

Функціонально-орієнтована модель системи управління, яка існує на сьогодні і яка раніше здавалася непорушною і ефективною, почала затримувати розвиток органів публічного управління. Недоліками функціональної структури є [3]:

- відсутність орієнтації на клієнта (головний споживач результатів праці виконавця – це його начальник);
- велика кількість узгоджень, що збільшує витрати часу і праці на отримання результату (бюрократизм);
- зростання накладних витрат: процес спочатку розбивається на безліч операцій, кожна з яких виконується в рамках окремого функціонального підрозділу, а потім узгоджується через управлінський апарат;
- кожний підрозділ являє собою відокремлений острівець методів управління і автоматизації;
- яскраво виражена орієнтація керівників на збільшення чисельності персоналу і ускладнення організаційної структури (ієрархії);
- зниження ефективності діяльності підрозділів через відсутність орієнтації на кінцевий результат;
- великий відсоток витрат на узгодження рішень (за експертними оцінками на виконання операції витрачається близько 20 % часу, на передачу результатів – 80 %);
- неможливість швидкої реакції на зміни.

Відсутність стимулів для оптимізації адміністративних процесів, наростання складності і надмірності процедур також є віддзеркаленням особливостей державної служби в цілому. Причиною цього є як завантаженість, так і низька мотивація до змін.

Основна перевага процесно-орієнтованого підходу перед функціонально-орієнтованою моделлю системи управління полягає у спрямованості всієї діяльності публічних органів на кінцевий результат, що дозволяє [3]:

- швидше реагувати на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, оскільки перебудовувати набори функцій, небачивши зв'язку між ними, набагато складніше;
- націлювати всіх співробітників на кінцевий результат адміністративних процесів надання послуг, а не на задоволення вимог керівника, як при функціональному підході;
- ефективніше скорочувати витрати, оскільки робота з процесами дозволяє уникати дублювання і витрат, які не є необхідними для досягнення результату;
- оцінювати ефективність операцій (функцій), що виконують в рамках адміністративного процесу, з погляду ефективності процесу в цілому;
- скорочувати час виконання процесу при підвищенні якості виконуваних робіт за рахунок виключення операцій передачі інформації за ієрархією управління.

Слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері регламентації на процесно-орієнтовану модель системи управління повинні будуватися, перш за все на рівні деталізації опису адміністративних процесів (до рівня дій, документів тощо). Також повинен бути зв'язок між адміністративним регламентом виконання функцій і посадовими регламентами державних службовців. Стандарти адміністративних послуг виступають як одна з проєкцій представлення адміністративного процесу, яка направлена на споживача послуги, і така, що містить тільки інформацію про точки взаємодії з державним органом в ході процесу надання послуги.

У сфері *адміністративної регламентації* з використанням технологій електронного урядування ключовими є поняття регламенту, адміністративного регламенту і електронного адміністративного регламенту [2].

Регламент – це правила або сукупність інструкцій, призначених для упорядкування діяльності, управління сукупністю процесів. Адміністративний регламент – це організаційно-розпорядчі документи, покликані не тільки надати легітимність, а й інтегрувати процеси, об'єкти і суб'єкти для реалізації певних команд цільових державних функцій. Електронні адміністративні регламенти також призначені для подібної інтеграції, але з використанням інформаційних технологій, а також для підвищення ефективності їх виконання.

Вивчення наукових та нормативних джерел дозволяє виокремити такі ознаки адміністративних регламентів: це різновид нормативно-правового акту, що містить відповідне публічно-управлінське рішення; він є наслідком врегулювання публічних відносин; є певна процедура їх розроблення, прийняття та запровадження; метою їх прийняття є врегулювання та деталізація діяльності органів, посадових осіб у процесі виконання покладених на них завдань; їх призначенням є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, законних інтересів, фізичних та юридичних осіб; їх результатом є адміністративна процедура; можливість систематизації таких нормативно-правових актів у вигляді зведення [1].

При цьому важливими аспектами регламентації адміністративних послуг є: розробка послуги (визначення потреби в її запровадженні, суб'єктів розроблення, суб'єктів споживання, попередня оцінка можливих ризиків, у тому числі й корупційних); створення технологічної карти надання послуги (детальний опис провадження, алгоритмізація дій посадових осіб та споживачів); інформаційне забезпечення послуги (інформування про неї, висвітлення процесу надання, повідомлення про прийняте рішення); коригування послуги (змісту, процедури надання).

Запровадження *електронних адміністративних регламентів* дає змогу зробити адміністративні послуги доступними та прозорими, тобто зменшити їх корупційну складову, що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг.

Упровадження в Україні електронних послуг за відсутності національної системи електронної взаємодії, єдиного державного порталу адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади якоюсь мірою відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних проектів та забезпечення надання електронної звітності.

Прикладом таких пілотних проектів з впровадження електронних адміністративних послуг є проект громадського веб-порталу адміністративних послуг (<http://igov.org.ua>). У червні 2015 р. команда українських волонтерів спільно з органами державної влади запустила його альфа-версію. В основі проекту лежить ідея акумуляції в одному місці всіх послуг, які державні органи надають громадянам і бізнесу. Першими чотирма містами в Україні, де стали доступними електронні адміністративні послуги, стали Дніпропетровськ, Львів, Миколаїв та Луцьк.

Аналізуючи інформацію офіційного сайту Міністерства юстиції України, зауважимо, що на його веб-сторінках також передбачений розділ “Електронні сервіси онлайн”, який містить перелік адміністративних послуг, виділені ті з них, які надаються в електронній формі шляхом створення гіперпосилань на відповідну веб-сторінку, через яку здійснюють їх надання.

Втім найбільш успішним прикладом реалізації надання електронних послуг на державному рівні є впровадження електронної звітності до Державної податкової інспекції України. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України більше 90 % платників ПДВ і майже 80 % платників ЄСВ звітують в електронній формі, що свідчить про великий успіх і популярність цього проекту.

Спостерігається позитивний досвід окремих регіонів України щодо створення регіональних (міських) порталів адміністративних послуг, таких як у м. Вінниця (з 2008 р.), м. Івано-Франківськ та Дніпропетровська область (з 2010 р.), м. Київ, м. Харків та Одеська область (з 2011 р.), які успішно надають електронні сервіси і впроваджують надання пілотних адміністративних послуг в електронній формі. Як показують результати різних досліджень, розвиток е-урядування в цих містах і регіонах набагато випереджає центральний рівень і діючу нормативно-правову базу.

Разом з тим беззастережне впровадження надання адміністративних послуг виключно за допомогою електронних комунікацій не враховує існуючі в Україні реалії. До негативних реалій, які суттєво впливають на розвиток в Україні системи надання адміністративних послуг за допомогою електронних комунікацій, відносяться [4]: відсутність усталеної практики ведення електронного документообігу, суперечливе законодавство, недосконала судова система, низький рівень захисту права власності, низький рівень довіри громадян до електронних послуг, недостатня поширеність і попит громадян на отримання послуг в електронному вигляді, високий рівень шахрайства, невідповідність дій органів виконавчої влади очікуванням громадськості, імітація реформи системи надання адміністративних послуг. Процедура надання адміністративних послуг в переважній більшості залишаються складними, в якійсь мірі корупційними і вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Однією з найбільших переваг електронного управління та надання адміністративних послуг з використанням сучасних інформаційних технологій є *деперсоніфікація надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу*, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади та має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до кількості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаний зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Останнім трендом в процесі вдосконалення адміністративних послуг є *створення центрів надання адміністративних послуг*, перевагою яких повинно стати усунення

можливостей безпосереднього контактування заявника із суб'єктом надання адміністративної послуги. Незважаючи на те, що в цих центрах тепер надається різна кількість послуг, поступово відбувається процес формування так званого єдиного вікна і вибудовування єдиних правил. Використання електронних комунікацій дозволить максимізувати цей позитив.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адміністративних послуг громадянам за допомогою електронних комунікацій доцільно запровадити такі шляхи [4]:

1. Збереження паралельного існування центрів надання адміністративних послуг та єдиних дозвільних центрів з чітким розмежуванням сфери їх діяльності, як базових елементів інфраструктури надання адміністративних послуг. Ці центри, поряд з наданням послуг також повинні виконувати функцію підтвердження документів, отриманих громадянами з державних реєстрів та баз даних.

2. Створення онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг для забезпечення більш ефективної системи надання адміністративних послуг.

3. Розвиток регіональних центрів надання електронних адміністративних послуг для розширення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг.

4. Удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslugu.gov.ua/>) як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адміністративних послуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід найбільшою мірою відповідає кращим закордонним практикам організації системи надання адміністративних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Ключовими завданнями регламентації та надання адміністративних послуг в органах публічної влади є: підвищення якості надання адміністративних послуг та їх доступності для громадян і організацій; орієнтація діяльності органів публічної влади на інтереси заявників; підвищення якості та ефективності адміністративних процесів за рахунок орієнтації на кінцевий результат; підвищення відкритості діяльності органів публічної влади за рахунок впровадження відкритих електронних адміністративних регламентів; зменшення можливостей для адміністративного розсуду осіб, котрі приймають рішення; зниження витрат при взаємодії громадян і організацій з органами публічної влади за рахунок впровадження електронного урядування; забезпечення громадського контролю за здійсненням органами публічної влади закріплених за ними функцій.

Перспективи подальшого розвитку у даному напрямку: регламентація функціонування онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг; визначення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг

Список використаних джерел

1. *Заброда Д. Г.* Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції / Д. Г. Заброра // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 109–119. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_1_21.pdf
2. *Клименко А. В.* Электронные административные регламенты / А. В. Клименко // Теория и практика государственного управления ; Ин-т проблем гос. и муницип. упр. ; Гос. ун-т ; Высш. шк. экономики. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М. : Эпифания, 2004.
3. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання державних послуг в електронній формі : наук. розробка / авт. кол. : В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
5. *Туркова О.* Проблемы информатизации процедур предоставления административных услуг в Украине / О. Туркова // Международный научно-практический правовой журнал LEGEA SI VIATA Nr. 11/3(287)2015 – Режим доступа : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/11-3/30.pdf>.

Надійшла до редколегії 15.03.2016 р.

УДК 35.075 (44)(73)(477)

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У КОНВЕРГЕНТНИХ СУСПІЛЬСТВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Онуфрієнко О. В.,

к.ю.н., доц.,

*докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ*

У статті з'ясовано ступінь залежності традиції державної бюрократії від еволюції форм взаємодії громадянського суспільства і органів державного управління; проаналізовано сучасні моделі державної служби в межах конвергентної форми такої взаємодії, виявлено в них спільне й особливе; на основі отриманих результатів намічено перспективи рецепції елементів вдалих моделей державної служби у зарубіжних країнах.

Ключові слова: традиція бюрократії, моделі державної служби, взаємодія громадянського суспільства і держави, конвергенція громадянського суспільства та органів державного управління

Onufriienko O. V.,

PhD in Law Sciences, Associate Professor,

*Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, DRI NAPA,
Dnepropetrovsk*

MODELS OF ORGANIZING PUBLIC SERVICE IN CONVERGED SOCIETIES: A COMPARATIVE ANALYSIS

This paper outlines degree of dependence between traditions of state bureaucracy and the evolution of forms of the interaction between civil society and state administration bodies; modern models of civil service has been analyzed, common and distinctive features in different models have been outlined; on the basis of the results obtained as part of the study the prospects of borrowing of successful models of civil service in foreign countries has been set.

Key words: tradition of bureaucracy, models of civil service, interaction between the State and civil society, convergence of civil society and State administration bodies

Постановка проблеми. Необхідність здійснення порівняльних досліджень у сфері публічного адміністрування для вивчення зарубіжного досвіду та запозичення ефективних управлінських рішень і підходів до організації державної служби – один із найважливіших факторів розбудови вітчизняної науки державного управління як самостійної галузі суспільствознавства. Невипадково компаративна парадигма виступає одним із пріоритетних напрямів і на сучасному етапі її розвитку, а питома вага порівняльних досліджень є значно вищою, ніж в інших суспільних науках, у тому числі юриспруденції та політології. Особливої актуальності набула комплексна проблематика перспектив євроінтеграції України. Актуальність, суттєве гносеологічне та прикладне значення порівняльних досліджень у сфері державного управління підтверджуються не тільки широким предметним діапазоном монографічних досліджень та їх результатами, численними науковими публікаціями у фаховій періодиці, дидактичними джерелами та тематикою міжнародних науково-практичних конференцій [1-2; 9-10], але й конкретними запитами до наукової спільноти, сформульованими у контексті складної та часто суперечливої практики вітчизняного державного будівництва.

Усвідомлення цього уможливило відповідне формулювання **комплексної мети пропонованої статті**, а саме: з'ясувати ступінь залежності традиції державної бюрократії від еволюції конкретно-історичних форм взаємодії громадянського суспільства і дер-

© Онуфрієнко О. В., 2016

жави, проаналізувати сучасні моделі державної служби в межах конвергентної форми такої взаємодії, виявивши в них спільне й особливе, та на основі отриманих результатів намітити перспективи рецепції елементів вдалих моделей державної служби у зарубіжних країнах і подальших тематичних досліджень у сфері науки державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Моделі державної служби (у тому числі в компаративному аспекті), механізми їх розвитку та модернізації досліджують у своїх працях вітчизняні науковці, що репрезентують науку державного управління – М. Багмет, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Х. Дейнега, С. Дубенко, Г. Дутчак, Ю. Ковбасюк, Н. Липовська, П. Надолішний, О. Оболенський, Л. Прокопенко, С. Серьогін, В. Шарій та ін.; серед зарубіжних науковців – О. Барабашев, Д. Боссарт, К. Деммке, Ж. Зіллер, О. Ноздрачев, О. Оболонський та ін.

Разом із тим необхідно визнати, що компаративістика як галузь вітчизняної науки державного управління ще не є сформованою, значною мірою залишається у полоні ідей та концептів, розроблених у межах політичної та юридичної наук (особливо на макрорівні), потребує подальшого розвитку в квантитативному та квалітативному параметрах, у тому числі й на рівні методології та системних досліджень загального й особливого, закономірностей та повторюваностей у практиці державного управління зарубіжних країн. Ураховуючи запит суспільства на суттєве підвищення ефективності державної служби в Україні, зважаючи на циклічно повторювану кризу, що характеризує взаємодію органів державного управління та громадянського суспільства, і факти не завжди вдалої рецепції різних елементів моделей організації державної служби зарубіжних країн на вітчизняному ґрунті (це пов'язано значною мірою з їх відірваністю від соціальної дійсності, в межах якої вони реалізуються), вважаємо, що тематичні компаративні дослідження на основі нових концептуальних ідей є цілком на часі.

Автори підходів до вивчення різних аспектів діяльності державної служби в зарубіжних країнах у контексті власних компаративних досліджень звичайно оперують принаймні двома фундаментальними категоріями – “традиція державної бюрократії” та “модель (організації) державної служби”. Перша категорія покликана описати цілий комплекс явищ – етапи та специфіку історичного розвитку державної служби певної країни, концепцію кар'єри, категорії держслужбовців та структуру державної служби, принципи та технології допуску до державних посад та конкурсного відбору, різновиди та механізми службового підвищення чиновників, їх правовий статус тощо [3, с. 206–305]. Категорія “модель державної служби”, що набула помітної популярності у тематичних наукових джерелах останніми роками, має дещо вужчий поняттєвий зміст і охоплює переважну більшість вищенаведених елементів за винятком (чи з суттєвими обмеженнями) історіографічної частини [4, с. 292–326], [8, с. 222–241].

Дефініції зазначених категорій звичайно авторами (досліджень) не подаються, в тому числі і в дидактичній літературі; іноді категорія “модель держслужби” подається через власну класифікацію [5, с. 272–273]. Очевидно, під моделлю у цьому контексті розуміють образ відповідного об'єкта соціальної дійсності в широкому розумінні, який поданий з описом його структури, внутрішніх та зовнішніх процесів та зв'язків. Думається, що термін “традиція” (лат. *traditio* – переказ, звичай) також узято у загальноприйнятому значенні: він позначає у цьому контексті систему різноякісних соціокультурних, політичних, правових чинників, узятих в історичному аспекті, які обумовили еволюцію державної служби та виникнення (і збереження в подальшому) її усталених унікальних характеристик та властивостей.

У залежності від авторської позиції ці категорії можуть як відверто механістично розмежовуватися, відриваючи сучасну специфіку моделей організації державної служби від історичних передумов її виникнення та широкого соціокультурного контексту, що визначає її розвиток, так і навпаки, ототожнюватися, результуючи у термінологічну

плутанину. Так чи інакше, категоріальний апарат науки державного управління у цьому сенсі ще перебуває в стадії становлення чи принаймні потребує подальших уточнень та деталізації.

У той же час факт кореляції моделей державної служби різних країн із складною системою культурно-цивілізаційних факторів не викликає сумнівів у сучасних дослідників. Звичайно вони групуються трьома основними напрямками: характер історичного розвитку країни в цілому, особливості правової системи, специфіка державного устрою [8, с. 225–227]. Не є випадковим, що наявні підходи до класифікації моделей державної служби переважним чином побудовані на основі даних порівняльного правознавства, країнознавства тощо або мають відверто вузький характер, коли класифікація використовує лише часткові критерії (виокремлення кар'єрної, посадової та змішаної моделей тощо) [5, с. 272].

Основний матеріал дослідження. Враховуючи це, є достатні підстави запропонувати новий підхід, що здатний системно ув'язати соціокультурні, правові та політичні аспекти традиції державної служби із її сучасними структурно-функціональними особливостями в різних державах світу.

Вихідним положенням такого підходу є розуміння обумовленості моделей державної служби конкретно-історичною формою взаємодії держави і громадянського суспільства, зміст якої утворюють складні процеси одночасної багатоаспектної конвергенції та дивергенції, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах. Це дозволяє виокремити та розмежувати конвергентні, дивергентні і змішані (гібридні) форми взаємодії та, – відповідно, – соціуми. Першим притаманне системне зближення інститутів громадянського суспільства та органів державного управління, певна форма практичної реалізації концепції суспільного договору, переважно еволюційний усталений розвиток відносин між ними, і внаслідок цього – невелика схильність до системних соціальних криз [6, с. 6–8]. У ракурсі властивостей моделей державної служби та специфіки її традиції системна конвергенція між державою та громадянським суспільством проявляється передусім у наступному:

1) реальна потенційна можливість переходу на державну службу представників громадянського суспільства та перспектива покладення деяких функцій державної служби на громадянське суспільство у контексті моделей самоорганізації. Історичне “визрівання” державної служби з інститутів громадянського суспільства (інституціональний аспект конвергенції);

2) лояльність чиновників на трьох рівнях – до держави в цілому (незважаючи на ротацію політичних еліт), до державної служби та до громадян як реципієнтів послуг. Високі вимоги до особистісних якостей держслужбовця, в тому числі високі моральні стандарти, реальна орієнтація державної служби на проблематику забезпечення прав і свобод людини (ціннісний аспект);

3) переконаність у тому, що державна служба та громадянське суспільство мають важливу спільну справу, – розбудову держави і суспільства, незважаючи на той чи інший ступінь “кастовості” публічної служби. Підтримка духу кооперації, співробітництва як у самій держслужбі, так і в її співпраці з громадянським суспільством (телеологічний аспект);

4) висока ефективність діяльності державної служби, оптимальність її структури та функцій, дієвість традиційних адміністративних методів та апробація управлінських підходів, що можуть використовуватися громадянським суспільством. Великий ступінь інформатизації держслужби, зважаючи на реалії сьогодення, які формуються інформаційним суспільством, легкий доступ до послуг державної служби та відсутність надмірної бюрократизованості (інструментальний аспект) тощо.

Проілюструємо це моделями державної служби США і Франції, які утворюють одні з основних підходів до організації державної служби і так чи інакше стають об'єктами рецепції. Незважаючи на те, що обидві моделі склалися у двох безумовно конвергентних суспільствах, які характеризуються плідною взаємодією держави і громадянського суспільства, вони мають також настільки істотні відмінності, що існують достатні підстави розглядати їх як два протилежні “полюси” конвергенції.

Яскравим прикладом сильної конвергентної моделі державної служби є державна (цивільна) служба США. Її еволюція та сучасний стан були значною мірою зумовлені трьома фундаментальними факторами. По-перше, це практична реалізація концепції суспільного договору як вагомого цивілізаційного імпульсу, що був втілений у Мейфлауерській угоді (Mayflower Compact) і став символічно-концептуальною основою розвитку не тільки галузі конституційного права США, але й державності в цілому. Зазначений фактор не завжди потрапляє у фокус досліджень моделей державної служби в контексті науки державного управління. Разом із тим суспільний договір як один з найважливіших соціальних архетипів принципово визначив і головну мету співіснування держслужби та громадянського суспільства – продуктивна взаємодія задля досягнення загального блага, зв'язаність чиновників неписаним договором із суспільством.

Другий фактор в американських літературних джерелах описується формулою М. Нельсона “демократія виникла раніше, ніж бюрократія”, внаслідок чого остання була вимушена адаптуватися до егалітарного суспільства та підкорятися політичній кон'юнктурі [3, с. 274–275]. У вітчизняних дидактичних джерелах саме цією формулою звичайно починають аналіз державної служби у США, що є цілком умотивованим (хоча і не згадують автора) [8, с. 224].

Третій фактор, що визначив парадигму розвитку держслужби у США, – стійкі традиції самоврядування, самоуправління “вільних людей на вільній землі” [4, с. 292].

Сумарно означені чинники результували у фундаментальне переосмислення природи політичної влади й утворили “вихідну точку” розвитку державної служби США [3, с. 270], сформувавши парадигму її подальшої еволюції в контексті конвергентної форми взаємодії громадянського суспільства і держави та визначивши її сучасні характеристики, зокрема:

1. Децентралізація та слабка уніфікація державної служби. Мобільність чиновництва та його здатність швидко реагувати на нові виклики, що продукуються складним та різноманітним соціальним буттям.

2. Поступальний рух від системи “victor's spoil” (“здобич – переможцю”), яка була впроваджена під час президентства (1829 – 1837) Е. Джексона, одного із засновників Демократичної партії, і передбачала розподіл посад серед представників партії, що перемогла на виборах [3, с. 272–273] без урахування їх професійних навичок, до “системи заслуг” (merit system), запровадженої у рамках реформ 1978 – 1979 рр. [3, с. 281–284]. За допомогою останньої було запроваджено систему регулярної атестації чиновників, покликану забезпечити облік індивідуального внеску у діяльність держслужби. Незважаючи на те, що, за твердженням сучасних спеціалістів, система “здобичі” в “обмежених та цивілізованих формах” ще існує [3, с. 272], домінуюча “система заслуг” передбачає відбір та просування кадрів з усіх верств суспільства, виключно на основі оцінювання їх навичок та умінь у контексті чесної і відкритої конкуренції, побудованої на принципі рівних можливостей, відсутність будь-якої дискримінації у процесі відбору, високі вимоги як до почуття солідарності кандидатів і їх бажання служити суспільній справі, так і до якості роботи на посаді тощо [3, с. 283–284], що в цілому виступає одним із найважливіших чинників забезпечення інституціональної конвергенції державної служби США.

3. Складна еволюція держслужби США стосовно проблематики політизації чиновництва: від традиційно великого ступеня політизації, забезпеченого вже згаданими вище реформами адміністрації президента Е. Джексона, до обмеження системи “здобичі” законом Пендлтона 1883 р., який передбачив кваліфікаційні іспити для службовців [3, с. 274]. І надалі – від значного обмеження політичної діяльності державних службовців відповідно до Закону Хетча 1939 р. (Hatch Act, офіційно An Act to Prevent Pernicious Political Activities), що мав на меті блокування можливостей зловживання службовим положенням у партійних або особистих інтересах та обмеженням можливостей впливу на голоси виборців за допомогою урядових важелів [3, с. 275], який є чинним і нині (останні зміни вносилися вже адміністрацією президента Б. Обами у 2012 р.), – і до поступової м’якої реполітизації держслужби впродовж останніх десятиріч ХХ ст. [3, с. 276–277]. Головним результатом цих процесів є формування концепції, що відрізняється від континентально-європейської точки зору на зазначене питання; жорстке розмежування політиків та адміністраторів все частіше визнається таким, що не відповідає реальній ситуації (і не є актуальним).

4. Безумовна та системна орієнтація державної служби США на громадянина як реципієнта адміністративних послуг, причому як в історичному аспекті (наприкінці ХІХ ст. Пенсійна служба США була найбільшою виконавчою установою у світі [3, с. 273]), так і в сенсі реформ 80-х рр. ХХ ст., що упровадили сучасну модель “прозорі” бюрократії [3, с. 278] з її методами, запозиченими у приватного сектора, що загалом стимулювало конвергентні процеси між державною службою та суспільством.

Інший “полюс” організації державної служби конвергентних суспільств ілюструється моделлю державної (публічної) служби Франції. Дійсно, незважаючи на всі присутні ознаки конвергентної форми взаємодії між державою та громадянським суспільством, деякі її аспекти реалізуються у Франції з очевидними обмеженнями чи принаймні особливостями. Еволюцію та сучасний стан розвитку державної служби у Франції зумовили декілька фундаментальних чинників.

Перший із них – це централізація як концептуальний орієнтир державотворення в цілому та розбудови адміністративної системи зокрема, що ґрунтується на багатовіковій традиції і звичайно пов’язується з принципами, які були запозичені ще з практики управління у Римській імперії і реалізовані вже у середньовіччі (під час норманського завоювання Англії в 1066 р. Вільгельм Завойовник привіз й упровадив також цілком завершену за стандартами тих часів централізовану модель адміністрування держави). У наступні епохи централістські тенденції тільки підсилювалися: вони були характерні як для монархії Старого порядку (особливо у ХVІІ ст.), і для Першої Французької республіки (1792 – 1804 рр.), і для Першої Французької імперії (1804 – 1814, 1815) тощо. Третя, Четверта та П’ята республіки також тримали загальний курс на централізацію [4, с. 298]. Лише наприкінці ХХ ст. “абсолютному домінуванню центру були поставлені певні межі” [3, с. 207]. Відтак, централізована державна служба у Франції виникла значно раніше, ніж демократія.

Другий чинник – надзвичайно раннє виникнення державної служби. На відміну від англосаксонських країн, де відповідні функції звичайно виконувалися громадянським суспільством на принципах самоорганізації, у Франції формування державного апарату управління та професійної бюрократії відбулося ще на ранніх етапах розвитку держави [4, с. 297].

Третій чинник – циклічний характер розвитку французької держави, особливо у ХХ ст., із характерним для нього істотним державно-правовим оновленням, установленням нового конституційного ладу і політичного режиму як результату виходу із системної соціальної кризи, сутність якої утворює протистояння між державою і

громадянським суспільством. Дійсно, системна криза Четвертої Французької республіки (1946 – 1958 рр.) була зумовлена передусім відсутністю вдалої моделі деколонізації і некерованим остаточним розпадом французької колоніальної імперії, що результував у невдалу війну за Індокитай та довготривалу війну за незалежність Алжиру. Затяжна політична криза завершилася путчем (де-факто) військових та утвердженням П'ятої республіки, суперпрезидентської форми правління та новим курсом на централізацію.

Наведені фактори відповідним чином обумовили як традиції французької публічної служби, так і її сучасні основні характеристики, зокрема:

1. Централізованість та уніфікованість як фундаментальні принципи організації публічної служби Франції. Централістська парадигма, що має дійсно багатовікову історію, зазнала помітних змін тільки на початку 80-х років XX ст. у контексті реформ, що розширили повноваження місцевої держслужби [4, с. 298]. Сучасні дослідники називають це обережними кроками до обмеженої децентралізації [3, с. 210], значення яких не потрібно переоцінювати. Результат централізації – утворення “закритої та детально регламентованої системи адміністрування із характерним для неї духом ієрархічності, кастовості і вірнопідданості державі” [3, с. 207]. Закритість, сильний дух корпоративізму та відмежованості від громадянського суспільства, складні процедури звільнення з посади в контексті ретельно розробленої концепції кар’єри зумовлюють ригідність чиновництва, певну інерційність та негнучкість державної служби в цілому.

2. Домінування принципу конкурсного відбору кандидатів на посади в державній службі, що визначається як спосіб розподілу обмеженого числа посад за допомогою випробувань, який дозволяє незалежному колегіальному журі класифікувати конкурсантів за їх заслугами [3, с. 216]. Існування позаконкурсних механізмів відбору, в тому числі пряме призначення на так звані політичні посади, які чітко відмежовуються від “звичайних” посад. Реальні переваги кандидатів, що мають фахову освіту (обґрунтоване обмеження принципу рівних можливостей).

3. Кореляція розвитку державної служби з циклічною парадигмою еволюції держави. Новий конституційний лад та новий політичний режим, що встановлюються як реакція на неспроможність розв’язати системну соціальну кризу засобами попередньої моделі, передбачають й певні зміни в організації держслужби. Зокрема, перші реформи (1959 р.) сучасної П'ятої республіки підсилили ієрархічність та підпорядкованість чиновництва політичній владі [3, с. 208], що цілком відповідало ідеології голлізму. Є підстави думати, що одним із наслідків цієї ситуації є непристосованість французької моделі державної служби до дієвої реакції на виклики системної соціальної кризи; рішення в будь-якому разі знаходиться на макрорівні і результує у встановлення нового конституційного ладу.

4. Орієнтація у власній діяльності не стільки на громадян, скільки на служіння вищим інтересам держави.

У цілому як традиції, так і сучасна модель державної служби Франції співвідносяться із формою обмеженої конвергентної взаємодії держави і громадянського суспільства (особливо в інституційному вимірі). Залишаючись безумовно ефективним державним інститутом, державна служба Франції певною мірою є “заручником” циклічної парадигми еволюції держави і в таких умовах не може суттєво впливати на системну соціальну кризу. В цілому це узгоджується із нашими попередніми висновками про те, що ступінь конвергенції між державою та громадянським суспільством позитивно корелює із соціальною стабільністю [7].

Здійснене дослідження дозволяє сформулювати низку взаємопов’язаних **висновків**.

1. Пропонований підхід до вивчення моделей державної служби в контексті форми взаємодії держави то громадянського суспільства іманентно враховує категорії “традиція”

та “модель”, дозволяючи розглянути у складному взаємозв’язку важливі соціокультурні чинники, які впливають на формування характеристик моделей держслужби, але звичайно залишаються “за дужками” як у дослідженнях з науки державного управління, так і в межах інших суспільних наук.

2. Незважаючи на очевидні тотожності, що задаються конвергентною формою взаємодії держави та громадянського суспільства, моделі державної служби в зарубіжних країнах не тільки зберігають суттєві особливості та дотримуються багатовікових концептуальних традицій, але і демонструють відомий імунітет до взаємного зближення. Прогнози, що були запропоновані на початку системних глобалізаційних процесів у останній чверті ХХ ст., нині виявляються дещо перебільшеними.

3. Кризові явища, в тому числі криза легітимності, з якими вимушена стикатися сучасна державна служба у розвинених країнах, на чому наголошується у сучасній науковій літературі з державного управління [4, с. 293], пов’язані не тільки із загальною кризою глобалізованого світу (переобтяжений боргами середній клас, вірогідне фіаско концепції мультикультуралізму у контексті надзвичайного посилення міграційних процесів, повільне економічне зростання), але і з різними варіаціями конвергентної форми взаємодії між державою та громадянським суспільством. Обмеження конвергенції у цьому сенсі, що характерно в тому числі для Франції, підвищують вірогідність соціальних криз та звужують можливості державної служби попереджувати й протистояти кризовим явищам, що має бути врахованим при оцінюванні перспектив рецепції елементів моделей державної служби.

4. Продемонстрована залежність моделей державної служби від конкретно-історичних особливостей форм взаємодії держави і громадянського суспільства дозволяє зробити висновок про складність системного запозичення конвергентних моделей організації держслужби в умовах гібридної форми взаємодії держави та громадянського суспільства, що є характерною для України, з притаманними їй одночасними процесами конвергенції та дивергенції і схильністю до циклічної системної соціальної кризи.

5. Реалізація конвергентної форми взаємодії громадянського суспільства і держави фактично робить проблему політизації держслужби іррелевантною у контексті проблематики її ефективності; інституціональна, ціннісна та особливо телеологічна конвергенція забезпечують лояльність чиновництва державі та суспільству. Обмежена політизація може навіть виступати додатковим фактором конвергенції – за умови демократичного політичного режиму та багатопартійної системи, оскільки підвищує “чутливість” держслужбовців до запитів та настроїв виборців.

Окреслений підхід здатний підсилити прогностичну функцію науки державного управління, оскільки пропонує методологічний та поняттєво-термінологічний інструментарій, здатний не тільки пояснити складні та неоднозначні моменти в еволюції та сучасному стані різних моделей державної служби, ув’язавши їх зі специфікою форми взаємодії держави і громадянського суспільства, але й оцінити ймовірні результати рецепції елементів моделей організації державної служби на вітчизняному ґрунті, що і складе **перспективу подальших досліджень** у визначеному напрямку.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах глобалізації : матеріали всеукр. наук. конф., 4-5 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ. – Ч. I. / наук. ред. О. Ю. Висоцький. – Дніпропетр. : “Роял Принт”, 2016. – 236 с.
2. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф., 25 листопада 2015 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2015. – 220 с.
3. Государственная служба (комплекс. поход) : учеб. пособие / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев и др. – М. : Дело, 2000. – 440 с.

4. Державна служба : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Квбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.
6. Онуфрієнко О. Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування [Електронний ресурс] / О. Онуфрієнко // Публічне адміністрування: теорія і практика. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 1 (13). – Режим доступу [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).
7. Онуфрієнко О. В. Порівняльний аналіз підходів до класифікації форм взаємодії держави і громадянського суспільства / О. В. Онуфрієнко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4 (27). – С. 60–70.
8. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
9. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magіstr”, 2015. – 400 с.
10. Сучасні проблеми управління: діалектика централізації та децентралізації : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 грудня 2015 р.) / уклад. : А. А. Мельниченко, І. В. Виселко. – К. : ТОВ НВП “Інтерсервіс”, 2015. – 188 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 35.316

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Семененко К. А.,

*начальник відділу правової роботи Головного управління статистики в Харківській області,
м. Харків*

Досліджено удосконалення процесу управління якістю інформації в органах влади; розглянуто зміст поняття “інформація, яку застосовують в управлінні державою”; висвітлені специфічні властивості інформації, які є важливими для підвищення її якості.

Ключові слова: інформація, інформаційна система, інформаційні технології, якість інформації, управління якістю інформації.

Semenenko K. A.,

Head of Legal Work Department of Central Statistical Board in Kharkiv region, Kharkiv

QUALITY INFORMATION MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES

Investigated improvement of quality management information to the authorities; discussed the concept of “information, which is used in government”; highlight the specific properties of information that are important to improve its quality.

Key words: information, information system, information technology, quality of information, information quality management.

Постановка проблеми. Серед основних тенденцій розвитку суспільства на сучасному етапі слід відзначити процеси глобалізації та інформатизації практично всіх сфер життєдіяльності. Особливо важливим є покращення інформаційного забезпечення в державному управлінні, і, зокрема, розробка та впровадження наукового підходу до нього. Постає необхідність системного вирішення проблем, за допомогою використання сучасних методологій.

© Семененко К. А., 2016

Актуальність і важливість даної проблеми пов'язана з потребою в підвищенні ефективності функціонування системи державного управління шляхом формування і вдосконалення інформаційних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади з застосуванням сучасних інформаційних технологій розглядалися в роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема В. Б. Авер'янова, О. І. Амоші, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, М. П. Бутка, В. М. Геєця, Б. М. Динилишина, О. І. Дація, С. І. Дорогунова, В. М. Князева, М. Х. Корецького, В. І. Куценко, А. С. Лисецького, А. М. Федорищевої, Л. Г. Чернюк та ін.

В існуючих працях недостатньо розглянуті питання інформаційного моделювання, визначення цінності інформації, обґрунтування теоретичних підходів та розробки практичних рекомендацій щодо оцінки якості інформації з визначенням її споживчих властивостей і врахуванням взаємозалежності властивостей і вимог споживачів, а також формування систем управління якістю інформації з застосуванням стандартів якості, що призводить до непослідовних дій стосовно інформатизації органів державного управління.

Метою статті є розробка підходів до створення комплексної системи управління якістю інформації в органах державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна система складна функціонально і структурно, має специфічний продукт діяльності, потребує спеціальних досліджень стосовно управління її якістю, повинна забезпечувати ефективне функціонування органу державного управління. Для прийняття якісного рішення необхідна така інформація, що забезпечує управлінський процес, складовими якого є вироблення інформації і прийняття рішень.

У визначеннях змісту поняття “інформаційні системи” науковці розглядають їх як підсистеми систем управління. Структура самого органу державного управління при такому розгляді складається з наступних підсистем: апарат управління, до якого можна віднести керівний склад; інформаційна підсистема, до якої належить людино-машинна автоматизована система управління; об'єкт управління – структурні підрозділи і окремі виконавці, що працюють в органі державного управління і виконують поставлені перед ними функціональні завдання. При цьому споживачами інформаційної “продукції” є державні службовці, що працюють з документами та іншою інформацією на всіх рівнях органу державного управління, а не тільки керівники, що приймають рішення. Обробку інформації державними службовцями з допомогою інформаційної системи можна поділити на ряд етапів: збирання необхідної інформації для виконання функцій управління; обробка її з отриманням необхідної; застосування в діяльності; направлення до архіву [2]. Підготовлена таким чином інформація застосовується для прийняття рішень і їх документування на різних рівнях ієрархії органу державного управління, а також для агрегування на вищому рівні для прийняття рішень керівництвом. Споживачі мають отримувати якісну інформацію на всіх рівнях системи управління.

Вимоги до якості на міжнародному рівні визначені стандартами ISO серії 9000 [4]. У стандартах ISO йдеться про якість продукції, яка є результатом певного процесу. В примітках надаються чотири узагальнені категорії продукції: послуги; інтелектуальна продукція (наприклад, комп'ютерна програма, словник); технічні засоби; перероблені матеріали.

Серед категорій продукції, що визначені стандартами, інформації в державному управлінні найбільше відповідає категорія “інтелектуальна продукція”. З одного боку, інформація є відображенням реальності, а з іншого – вона зафіксована на матеріальних носіях. Перша складова важко піддається кількісній оцінці з точки зору якості, а

друга – відповідає всім вимогам до об'єкта, який є результатом виробничого процесу і застосовується споживачем у своїх цілях. Стосовно першої складової головним питанням є співвідношення відображення і інформації. Однак немає єдиної думки науковців з приводу того, яка природа цього зв'язку. Якщо перший підхід стосувався створення теорії зв'язку на базі технічних засобів, то другий – дослідження соціальної інформації, її якісний аспект. Також є концепції, в яких інформацію відносять до загальнонаукових понять, це концепція всезагальності інформації і виникнення її на рівні життя.

В наукових працях існують різні визначення кількісних і якісних характеристик інформації та основних чинників, що впливають на ефективність функціонування інформаційних систем у державному управлінні, пропонуються визначення змісту поняття “інформація, яку застосовують в управлінні державою”. Це документовані відомості про події та явища в суспільстві, державі, природному середовищі, які відповідають вимогам репрезентативності, своєчасності, точності, актуальності, достатності, дієвості і відібрані для здійснення процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень [1; 3]. Властивості, що наведені, є головними з точки зору якості інформації, яка використовується в органах державного управління.

Інтелектуальна продукція, яка є результатом процесу в інформаційній системі органу державного управління, використовується для прийняття рішень, її можна представити у трьох аспектах. Перший стосується саме інформації, тобто змістовної складової відомостей, повідомлень, другий – методу кодування інформації на носії і третій – характеристик самого носія. Усі три складові повинні відповідати умовам якості, і тільки при їх виконанні можна вважати якісною інформацію, що застосовується в системі.

Ступінь задоволення вимог споживачів визначає конкурентоздатність продукції. Стосовно інформації конкурентоздатність зв'язується з її відбором для потреб споживача, або визначенням міри її привабливості, яка залежить від її цінності для користувача. Вимоги до якості споживач пред'являє у виді вимог до властивостей інформації.

Для вирішення питань підвищення результативності інформаційних процесів в державному управлінні необхідно визначити не тільки характеристики властивостей інформації, а також види інформації, якість якої оцінюється користувачем. Якість інформації розглядати необхідно з врахуванням взаємозалежності її властивостей і вимог споживачів.

Види інформації і її користувачі взаємопов'язані. Тому одним з важливих питань стосовно якості інформації в системі державного управління є визначення її користувачів. Для цього необхідно розділити її на види у відповідності до її призначення. В органах державного управління інформацію можна поділити на внутрішню і зовнішню. Зовнішня інформація поділяється на інформацію для використання в управлінських процесах і загальну. Та інформація, що використовується в управлінських процесах, призначена для забезпечення державних службовців, що виконують свої обов'язки згідно зі своїми функціями. До цього виду належать: уся первинна інформація, яка в подальшому обробляється в інформаційній системі; проміжна, що є результатом обробки, але не прийняла кінцевий вигляд для використання в управлінських процесах; кінцева – для застосування керівниками і спеціалістами згідно з їх службовими обов'язками. Ця кінцева інформація приймає вигляд управлінських документів для подання в органи управління різних рівнів ієрархії, і використовується як управлінська, нормативна або довідкова для органів державного управління нижчих рівнів.

Загальна зовнішня інформація є кінцевою для інформаційної системи органу державного управління, яка після відповідної обробки надходить до користувачів, якими є керівники і співробітники підприємств, організацій, працівники органів місцевого самоврядування, громадяни та ін.

Відповідно до типу інформації можна виділити її користувачів і визначити їх вимоги до неї. У випадках де користувачами є державні службовці та спеціалісти підприємств і організацій, важливими є її функціональні властивості, які дозволяють підвищити ефективність управлінського процесу. Загальне коло користувачів потребує інформації, яка стосується роботи органів державного управління, інформацію нормативно-правового, соціального та іншого характеру, яка спрямована на задоволення потреб громадян. Основні обсяги інформаційного обміну і обробки інформації проходять з використанням первинної, проміжної і кінцевої управлінської інформації, що циркулює в системі державного управління. Тому головним користувачем інформації в органі державного управління є державний службовець, який виконує роботу з інформацією згідно зі своїми службовими обов'язками, забезпечуючи ухвалення управлінських рішень і їх впровадження на різних рівнях системи державного управління.

В нормативно-правовому документі (Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності ISO 9004-2001) [6], в якому йдеться про якість службової інформації, мова йде про сукупність властивостей інформації, які обумовлюють її придатність задовольняти визначені потреби у відповідності з її призначенням. Крім того, розглядається залежність якості службової інформації від структури технологічних процесів переробки даних, яку визначають в основному правила організації контролю. При забезпеченні якості розрізняють комплексний контроль, який виявляє помилки, внесені до даних на всіх передуючих етапах обробки інформації, і локальний контроль, при якому виявляють помилки, внесені лише на окремих операціях обробки.

Залежність якості службової інформації від структури технологічних процесів переробки даних, що визначається контролем, знижує ефективність системи якості, тому що контроль не є єдиним і головним інструментом управління якістю. Крім контролю, необхідно проведення попереджувальних заходів щодо досягнення високої якості, а також дій по виправленню помилок при їх виявленні. При цьому найбільшу вагу мають запобіжні заходи, потім контроль і виправлення помилок, які в системах якості називають дефектами.

Аналіз нормативних документів стосовно інформаційного обігу в органах державного управління України свідчить, що питання якості складання документів і вироблення іншої управлінської інформації опрацьовані недостатньо. Мають місце тільки визначення цінності інформації в історичному контексті. Відсутні чіткі критерії та методи, за допомогою яких можна здійснити оцінку якості управлінських документів. Контроль в системі документообігу стосується технічних питань функціонування інформаційної системи та термінів виконання документів. Якість оцінюється опосередковано, виходячи з результатів діяльності. Удосконалення процесів розробки управлінських документів і забезпечення їх якості потребує створення такої нормативної бази, яка б вмещувала, з одного боку, критерії і методи оцінки якості документа без врахування особливостей інформаційних технологій, а з іншого – забезпечувала ефективну роботу інформаційної системи.

Якість продукції, в тому числі й інтелектуальної, закладається на всіх етапах її створення, у тому числі і на початкових, коли визначаються потреби споживачів цього продукту. Тому необхідні методики досягнення якості починаючи з вивчення цих потреб, їх формалізації у вигляді показників і документів, що регламентують вимоги до майбутнього продукту. Спосіб формалізації повинний бути досить універсальним, щоб підходи до опису вимог зберігалися і на подальших етапах вироблення інформації для потреб системи управління.

Важливим етапом при формуванні систем управління якістю інформації в органах державного управління є визначення вимог до даного продукту, які мають бути розроблені і відповідати потребам осіб, що приймають рішення. Різні вимоги ставляться

до інформації, яка використовується на різних рівнях ієрархії систем управління. Тому рекомендації стосовно якості інформації повинні бути вказані в документах, що стосуються роботи конкретного органу влади, наприклад, в інструкції з діловодства, а методичні підходи і рекомендації щодо побудови систем якості – в державному стандарті, який має застосовуватися сумісно з міжнародними стандартами ISO серії 9000 [5].

У вступі до стандарту надані принципи управління якістю. Перший з них – орієнтація на замовника. Інформаційна система, призначена для забезпечення необхідною інформацією саме її споживачів, тобто державних службовців, які працюють з документами у функціональних підрозділах і керівників, що приймають рішення. Наступний принцип стосується лідерства. Керівники органів державного управління повинні підтримувати внутрішнє середовище, що сприяє виконанню поставлених завдань. Розуміння необхідності впровадження інформаційних технологій і сприяння їх розвитку є однією з важливих завдань сучасного керівника. Також повинен створюватися такий соціально-психологічний клімат у колективі, який сприяв би залученню співробітників до застосування комп'ютерної техніки в їх діяльності. Таке залучення, яке супроводжується навчанням, і є вимогою до підвищення кваліфікації державного службовця, пропонується у третьому принципі – залучення працівників. Четвертий принцип стосується процесного підходу до діяльності організації. Технологію обробки інформації, починаючи з її збирання і закінчуючи відправкою у архів, потрібно сприймати як технологічний процес управлінської діяльності органу державного управління.

П'ятий принцип стосується системного підходу. Всі елементи, підсистеми, стани і процеси є взаємозв'язаними між собою, і вплив на будь-який компонент системи має відповідні наслідки у системі в цілому.

Наступний принцип, який закладений в систему управління якістю, стосується постійного поліпшення. Для інформаційної системи цей принцип є одним з головних. Комп'ютерні технології стрімко розвиваються і ті системи, що вважаються сучасними, через деякий час становляться не актуальними. Крім високих темпів розвитку технічного і зв'язаного з ним програмного забезпечення, відбуваються структурні зміни і в самих органах державного управління під впливом інформаційних технологій. Використання комп'ютерних технологій руйнує межі, що існують між функціональними підрозділами, що пов'язано з можливостями широкого доступу до необхідної інформації. Таким чином поліпшення стосується не тільки технічного і програмного забезпечення інформаційної системи, а всіх її складових, навіть до удосконалення структури органів державного управління.

Принцип прийняття рішень на основі фактів є дуже актуальним для інформаційних систем, тому що саме інформаційна система призначена для забезпечення керівників й інших споживачів інформацією, яка побудована на результатах аналізу фактичних даних, що надходять по різних каналах до органу державного управління.

Останній принцип пов'язаний з підтриманням взаємовигідних стосунків з постачальниками. Якщо технологічний процес управління в органах влади розглядати як інформаційний, то і постачальниками є організації та окремі особи, що надають інформацію в ці органи.

Важливою компонентою впровадження і функціонування системи якості є оцінювання, яке проводиться у межах системи. У цьому випадку оцінюються процеси, що в ній відбуваються. В системі державного управління значна частина процесів має інформаційний характер і це повинно бути відображено в підходах до оцінювання. Питання, які вирішуються при такій оцінці, пов'язані з визначенням процесів, розподілом відповідальності, запровадженням необхідних для роботи системи методик, визначенням ефективності функціонування для досягнення необхідних результатів.

Значні можливості для застосування інформаційних технологій в системі управління якістю надає такий принцип її удосконалення як постійне поліпшення, що проводиться

для підвищення задоволеності споживачів. Постійне поліпшення вимагає аналізу великої кількості інформації, що стосується системи якості, результатів самоаналізу і аудиту, та інших контрольних заходів. Важливим є те, щоб цей процес ніколи не зупинявся. Постійний аналіз спрямовується на визначення сфер поліпшення, встановлення цілей, ухвалення і впровадження рішень, оцінку їх результатів і закріплення змін. Всі ці дії притаманні процесу управління в організації і автоматизована система управління саме і призначена для вирішення подібних задач. Тому для ефективної роботи в цьому напрямку необхідно залучення усіх можливостей інформаційних систем в державному управлінні.

Для проведення аналітичної роботи в інформаційних системах пропонується використання статистичних методів, які дають можливість виявити основні проблеми, що виникають стосовно якості інформації без застосування суцільного контролю за процесами і виявити основні причини цих проблем. Статистичні методи дозволяють раціонально з точки зору прийняття рішень використовувати дані, отримані при вимірюваннях і оцінці системи якості, а також відслідковувати процеси змін у системі. Важливо те, що зміни можливо відслідкувати на їх початкових етапах, що дозволяє своєчасно приймати необхідні рішення і попереджати негативні ситуації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ефективність діяльності органів державної влади та управління значною мірою залежить від якості їх інформаційного забезпечення. Яке має значно підвищити обґрунтованість та узгодженість тактичних і стратегічних рішень.

Інформація, яку застосовують в управлінні державою – це документовані відомості про події та явища у суспільстві, державі, природному середовищі, які відповідають вимогам репрезентативності, точності, своєчасності, актуальності, достатності, дієвості і відібрані для забезпечення виконання державно-управлінських функцій.

З метою підвищення ефективності роботи системи державною управління необхідно впроваджувати системи управління якістю на базі стандартів серії ISO 9000, вимоги яких стосуються всіх процесів, що відбуваються в органах виконавчої влади в тому числі й інформаційних. Запровадження цих стандартів дозволяє гарантувати одержання якісної інтелектуальної продукції у вигляді управлінської інформації згідно з вимогами споживачів та інших зацікавлених сторін.

Управління якістю інформації доцільно здійснювати з урахуванням усіх принципів, що надані в державному стандарті.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на обґрунтування методичних підходів до впровадження системи управління якістю.

Список використаних джерел

1. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Г. Соловйов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк [та ін.] ; ред. Н. В. Грицяк ; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К., 2015. – 320 с.
2. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. – 312 с.
3. *Олійченко І. М.* Аналіз зовнішнього документообігу в головному управлінні економіки обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / І. М. Олійченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Системи управління якістю. Вимоги ДСТУ ISO 9001-2009. – [Чинний від 2009-09-01]. – К. : Держстандарт України, 2009. – 33 с.
5. Системи управління якістю. Основні положення та словник ДСТУ ISO 9000-2007. – [Чинний від 2007-09-03]. – К. : Держстандарт України, 2007. – 34 с.
6. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності ISO 9004-2001. – [Чинний від 2001-06-27]. – К. : Держстандарт України, 2001. – 70 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

РОЛЬ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ У ПІДВИЩЕННІ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Щербак Н. В.,

*здобувач Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті розглянуто актуальні питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. На основі аналізу досвіду провідних європейських країн, кращих вітчизняних і зарубіжних практик з питань реформування державного управління досліджено роль корпоративної культури у процесі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: корпоративна культура, професійна компетентність, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, реформа державного управління.

Shcherbak N. V.,

Postgraduate student of NAPA, Kyiv

THE ROLE OF CORPORATE CULTURE IN RAISING THE PROFESSIONAL COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS IN TERMS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

The article highlights main issues of increasing the level of the professional competence of the civil servants and the local elected representatives. By study and analysis of the experiences of other European countries, best national and international practices on public administration reform, the role of the corporative culture in the process of retraining of the civil servants and the local elected representatives is highlighted.

Key words: corporation culture, professional competence, civil servants, local elected representatives, retraining, public administration reform.

Постановка проблеми. В умовах реалізації реформи державного управління починають формуватися нова культура та новий стиль роботи органів публічної влади, орієнтованих на підвищення відповідальності за свою діяльність, забезпечення її підзвітності громадянам та суспільству. Отже, мова йде переважно про орієнтацію на ціннісні та культурні чинники, а не на бюрократичні правила і норми.

У цьому контексті особливого значення набуває корпоративна культура як система матеріальних та духовних цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, проявів, що взаємодіють між собою та є властивими певному органу чи корпорації. Саме ці чинники повинні бути враховані при організації діяльності щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням формування та розвитку корпоративної культури в різних колективах та організаціях приділяється значна увага. Корпоративну культуру як одну з ефективних сучасних форм управління досліджують у зарубіжній науці, починаючи з 1980-х рр. Істотний внесок у дослідження цих проблем зробили І. Ансофф, М. Армстронг, П. Вейл, М. Грачов, Г. Даулінг, К. Камерон, Є. Капітонов, Ф. Котлер, Р. Кричевский, А. Маслоу, Б. Мільнер, Т. Пітерс, Р. Рюттенгер, Г. Саймон, В. Співак, В. Шепель, А. Пригожин та ін. Так, серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти корпоративної культури, слід виділити Н. Артеменко, Т. Василевську, Н. Власову, С. Демещенко, О. Жадан, В. Князева, А. Кукулю, О. Руденко, М. Таран та ін.

© Щербак Н. В., 2016

Одночасно різні аспекти проблематики, пов'язаною із розробкою та впровадженням нових інноваційних форм підвищення кваліфікації (підвищення рівня професійної компетентності) державних службовців, вивчали М. Білінська, Н. Гончарук, В. Гошовська, М. Канавець, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Пахомова, Н. Протасова, В. Чмига, В. Яцюк та ін.

У той же час, з урахуванням розпочатої в Україні реформи державного управління, набуває особливого значення більш ґрунтовне дослідження питань впливу корпоративної культури на підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Метою статті є розгляд питань впливу корпоративної культури на підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в умовах реформи державного управління.

Виклад основного матеріалу. У контексті розпочатої в Україні реформи державного управління пріоритетного значення набувають питання розвитку професійної компетентності як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування [1]. Система, яка функціонує сьогодні в Україні, не в повній мірі забезпечує необхідний професійний розвиток фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування: вона носить переважно інформаційний або академічний характер, їй бракує динамічності та практичної цілеспрямованості щодо здобуття державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад певних навичок, необхідних для виконання службових обов'язків.

Враховуючи викладене, особливого значення набувають питання формування нової корпоративної культури державних службовців в Україні. Як зазначають автори Енциклопедії державного управління [16], корпоративна культура – це система матеріальних і духовних цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, проявів, що взаємодіють між собою, властивих даній корпорації, таких, що відображають її індивідуальність і сприйняття себе та інших у соціальному та речовинному середовищі, що виявляється в поведінці, взаємодії, сприйнятті себе і навколишнього середовища.

Отже, одним з пріоритетних напрямів модернізації державного управління в Україні можна визначити питання забезпечення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад шляхом реформування системи підвищення кваліфікації та створення належних умов для їх безперервного професійного навчання упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень (з урахуванням кращих світових практик та вітчизняних традицій), а також наукових розробок і впровадження у вітчизняну практику механізмів професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим особливого значення набувають питання реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, її оптимізації до реальних потреб модернізації державної (публічної) служби в Україні. Основним призначенням підвищення кваліфікації є своєчасне задоволення потреб органів влади та місцевого самоврядування у високопрофесійних, висококультурних, компетентних і відповідальних управлінцях, здатних впроваджувати новітні соціальні технології, сприймати та сприяти інноваційним процесам. Виконання цієї важливої державної функції можливе лише за умови систематичного та безперервного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що безперечно сприятиме формуванню нової корпоративної культури в системі державного управління [12].

Разом з тим слід зазначити, що підвищення ефективності діяльності органів державної влади безпосередньо пов'язане з удосконаленням системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формуванням стабільного, а головне – професійного корпусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Загальний механізм оцінки професійних та ділових якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування спирається на три тісно взаємопов'язані між собою блоки: особистісний (активність, ділова спрямованість, комунікабельність, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальний (компетентність, аналітичність мислення); діловий (працездатність, стійкість до стресів, емоційна стійкість).

Під професійною (фаховою) компетентністю, як правило, розуміється взаємозв'язок трьох основних складових [10], а саме:

1) фахової (набір фахових знань: знання, уміння, навички, досвід, необхідній службовцям для виконання певних службових завдань; діловий – певні якості службовців: організованість, ініціативність, ефективність, працьовитість, які сприяють реалізації службових завдань; морально-психологічний – самооцінка, справедливість, об'єктивність, уміння дискутувати з опонентом, культура поведінки тощо, як необхідні фактори самоорганізації службовця);

2) соціальної (здатність виявляти і ставити проблеми; передбачати можливі шкідливі наслідки прийнятих рішень, відстоювання інтересів людей і держави);

3) методичної компетентності (пізнання наукових методів управління; загальна ерудиція, уміння аналізувати явища в різних сферах суспільного життя, володіти методологією та навичками прийняття оптимального рішення).

Погоджуємось із думкою українських вчених [6] щодо визначення шести основних ознак сучасного професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

– *перша ознака професіоналізму* – професійна освіта, виражена в певній сумі необхідних економічних, управлінських, психологічних та правових знань. Чинник широкого спектру знань, їх сучасний рівень, міра і якість перманентного оновлення служать щонайпершою і найважливішою ознакою професійної компетентності держслужбовця та посадової особи місцевого самоврядування, професіоналізму управління;

– *друга ознака* – уміння грамотно і ефективно (з високою мірою результативності) застосовувати не лише відомі способи і методи рішення виникаючих управлінських завдань, але і ініціювати, створювати, удосконалювати, розвивати і збагачувати арсенал нетрадиційних засобів і прийомів здійснення управлінської діяльності і досягнення бажаних соціально-економічних й інших результатів;

– *третья ознака* професіоналізму проявляється в тому, що управлінська трудова діяльність стає для службовця деякою життєвою пристрастю, образом життєдіяльності, якому властива якісна визначеність морально-моральної досконалості помислів і практичних дій;

– *четверта ознака* – здатність відтворювати управлінські знання, уміння і навички в інших людях, тобто бути наставником по відношенню до нового покоління що залучаються до процесу державного управління;

– *п'ята ознака* професіоналізму пов'язана з тим, як службовець мотивує і раціоналізує свою діяльність (а також працю підлеглих) з урахуванням накопиченого досвіду, наскільки самокритично оцінює свої можливості, наскільки продумано, обачливо і емоційно зважено він здатний діяти при виконанні посадових обов'язків керівника або фахівця;

– *шоста ознака* проявляється в здібностях держслужбовця та посадової особи місцевого самоврядування діяти у складі управлінської команди, визначати вірогідність втілення рішень в умовах дефіциту ресурсів, передбачати наслідки управлінських рішень і дій, визначати стратегію і тактику досягнення бажаних результатів, прогнозувати і контролювати хід подій на своїй ділянці діяльності.

Зрозуміло, що перераховані ознаки далеко не вичерпують усіх критеріїв професійної компетентності, але вони є основними для розвитку професіоналізму державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в Європі за основу оцінки професійної компетенції державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування взято так звані “Дублінські дескриптори” [11], які формують такий набір компетенцій:

– інструментальні, які включають когнітивні здібності, здатність розуміти і використовувати ідеї і міркування; методологічні здібності, здатність розуміти і управляти докільям, організувати час, вибудовувати стратегії навчання, ухвалення рішень і дозволу проблем; технологічні уміння, уміння, пов’язані з використанням техніки, комп’ютерні навички і здібності інформаційного управління; лінгвістичні уміння, комунікативні компетенції тощо;

– навички управління інформацією (здатність набувати (витягати) та критично аналізувати інформацію з різних джерел, здатність приймати рішення та нести за них відповідальність, здатність розв’язувати завдання, здатність вирішувати проблеми тощо);

– міжособистісні, тобто індивідуальні здібності, пов’язані з умінням виражати почуття і стосунки, критичним осмисленням і здатністю до самокритики, а також соціальні навички, пов’язані з процесами соціальної

взаємодії і співпраці, умінням працювати в групах, брати соціальні і етичні зобов’язання. Набір міжособистісних навичок включає в себе такі елементи як: здатність до критики і самокритики; здатність працювати в команді; міжособистісні навички; здатність працювати в міждисциплінарній команді; здатність взаємодіяти з експертами в інших предметних областях; здатність сприймати різноманітність і міжкультурні відмінності; здатність працювати в міжнародному контексті; прихильність етичним цінностям.

– системні, тобто поєднання розуміння, відношення і знання, що дозволяє сприймати, яким чином частини цілого співвідносяться один з одним і оцінювати місце кожного з компонентів в системі. Серед цих критеріїв слід виокремити такі: здатність застосовувати знання з практики; дослідницькі здібності; здатність до навчання; здібності до адаптації до нових ситуацій; здатність до генерації нових ідей (творчості); здатність до лідерства; розуміння культур і звичаїв інших народів; здатність працювати автономно; здатність до розробки проектів і їх управління; здатність до ініціативи; відповідальність за якість; воля до успіху.

Метою навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має стати підготовка таких фахівців, які були б спроможні професійно й відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології з урахуванням реального стану і прогнозів соціально-економічного та політичного розвитку країни, ефективно здійснювати реформи [15]. Не менш важливою є підготовка висококваліфікованих управлінців для заміщення посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, тобто сприяння формуванню дієвого кадрового резерву.

Важливу роль у підвищенні професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування має відіграти Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р “Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” [5]. Ця Концепція, зокрема, визначає здійснення реформування системи підвищення кваліфікації поетапно та передбачає:

- удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- внести зміни до програм підвищення кваліфікації, що відповідають перспективам розвитку державного управління, місцевого самоврядування, держави і суспільства в цілому;
- привести зміст та обсяг навчальних годин програм підвищення кваліфікації у відповідність з пріоритетними напрямками державної політики та перспективами розвитку людських ресурсів на основі планування кар'єрного зростання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- оптимізувати видатки на функціонування системи підвищення кваліфікації;
- створити належні умови для залучення науково-педагогічних і наукових працівників, працівників державних органів та органів місцевого самоврядування до роботи в навчальних закладах системи підвищення кваліфікації;
- запровадити європейські освітні технології, методи і новітні методики в систему підвищення кваліфікації;
- удосконалити порядок провадження діяльності навчальних закладів системи підвищення кваліфікації;
- забезпечити посилення мотивації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування до систематичного підвищення кваліфікації для їх успішного кар'єрного зростання, а також мотивації депутатів місцевих рад до навчання;
- поліпшити інформаційне, матеріально-технічне забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації;
- забезпечити організацію та координацію наукових досліджень з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, проведення науково-методичних та науково-практичних конференцій, засідань за круглим столом, симпозіумів, семінарів з таких питань;
- організувати проведення державного моніторингу, методичного та аналітичного супроводження діяльності системи підвищення кваліфікації.

Отже, організація на нових засадах процесу підвищення рівня професійної компетентності державних службовців має сприяти формуванню нової корпоративної культури, що є запорукою ефективної реалізації основних завдань реформи державного управління.

Висновки. Формування корпоративної культури, її вплив на кадровий потенціал всього колективу і окремих працівників, сьогодні розглядається як одна з найбільш важливих проблем у системі управління персоналу. Лояльність співробітників, залучення до справ органу державної влади та/або органу місцевого самоврядування, здатність стимулювати організаційні зміни і зменшувати опір до них перестають бути суто теоретичними проблемами і включаються до порядку денного органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, формування корпоративної культури має забезпечити підвищення якості управлінської праці, удосконалення управління людськими ресурсами, покращення морального клімату в колективі, мобілізації зусиль його членів задля виконання нових стратегічних завдань, а також покращення іміджу відповідної організації [20].

Усі ці фактори необхідно враховувати при підвищенні професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що є одним із пріоритетів реформи державного управління в Україні.

Разом із тим реалізація цього завдання є можливою лише в контексті вироблення та впровадження комплексного підходу до провадження державної кадрової політики, що

дасть можливість модернізувати національну систему підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а саме:

- оптимізувати мережу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації, реалізувати потребу і обсяг підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- удосконалити роботу навчальних закладів системи підвищення кваліфікації;
- запровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, які сприятимуть кваліфікованому здійсненню ними своїх повноважень та виконанню покладених на них обов'язків;
- сформувати та закріпити через програми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад такі демократичні цінності як: активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство;
- забезпечити цільове використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад;
- посилити інституційну та навчальну спроможність національної системи підвищення кваліфікації, її орієнтованість на реалізацію практичних завдань реформи державного управління тощо.

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
2. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua>.
3. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 7.07.2010 р. № 564 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 51. – Ст. 1701.
5. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.
6. Баюк М. Актуальні питання та перспективи функціонування регіонального навчального комплексу з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів / М. Баюк, Л. Смішко // Вісник державної служби України. – 2006. – № 1. – С. 27–32.
7. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців / С. Білорусов // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 32–36.
8. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток / Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
9. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення : монографія / авт. кол. : В. М. Олуйко, В. М. Рижих, І. Г. Сурай та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. В. М. Олуйка. – К. : НАДУ, 2008. – 420 с.
10. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : монографія / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. А. Яцюк. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2003. – 300 с.
11. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах (збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні) / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. – 258 с.
12. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Т. В. Мотренка, С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.

13. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект): монографія / В. М. Мартиненко, С. М. Серьогін, В. О. Євдокимов та ін. ; за заг. ред. В. М. Мартиненка. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 304 с.
14. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило, та ін.; за заг. наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. –Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.
15. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
16. *Понеділко В. Г.* Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів) : навч. посіб. / В. Г. Понеділко. – Запоріжжя. : Друкарський світ, 2007. – 294 с.
17. *Протасова Н. Г.* Теоретичні основи навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації : навч. посіб. / Н. Г. Протасова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 159 с.
18. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – Т. 6. – 524 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.01:351.84

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Помаза-Пономаренко А. Л.,
к. держ. упр., с. н. с. наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

Проаналізовано стан забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки в європейських країнах. Визначено основні напрями подальшого соціального розвитку в Україні в контексті її безпеки.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, зарубіжний досвід.

*Pomaza-Ponomarenko A. L.,
PhD in Public Administration, Senior Research Assistant of Department on Issues of National Security,
ESPC National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING STATE SOCIAL DEVELOPMENT AND REGIONAL SECURITY

The analysis of specificity of state to ensure social development and regional security in European countries has been done. The basic directions of the further social development in Ukraine in the context of its security have been designated.

Key words: state administration, social development, regional security, foreign experience.

Постановка проблеми. Забезпечення соціальної безпеки є однією з ключових завдань національної політики, важливим фактором успішного розвитку будь-якої країни. Власне така безпека являє собою стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, сім'ї та суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз. Її об'єктами є всі основні елементи соціальної системи забезпечення якості та рівня життя, регульовані загальнодержавною соціальною політикою. Світовий досвід вказує на те, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою ринковою економікою та дієвості забезпечення соціальної безпеки країни. Немає жодної країни з високорозвиненою економікою, де б держава усунулася від регулювання ключових соціально-економічних процесів [1]. Зважаючи на це актуальним є здійснення характеристики особливостей державноуправлінської практики забезпечення безпеки в соціальній сфері за кордоном з метою її використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доводиться констатувати зростання інтересу й уваги науковців (В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, К. Дубич, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, Е. Лібанової, П. Ситник, В. Скуратівського, А. Халецької та ін.) до питань соціального розвитку та регіональної безпеки. Це викликано тим, що наразі для України єдиним і досить складним у практичному розумінні аспектом щодо вирішення питання регіональної безпеки є процес модернізації механізмів державного управління соціальною сферою, моделювання розвитку відносин у ній, кінцевий результат якого дасть змогу визначи-

© Помаза-Пономаренко А. Л., 2016

ти оптимальне поєднання методів управління процесом забезпечення системи безпеки. Пошук цієї моделі потребує подальшого науково-методологічного та практичного опрацювання найбільш дієвих інструментів моніторингу процесів у соціальній сфері й ефективних сценаріїв її розвитку з урахуванням обставин, що виникають у той чи інший проміжок часу в країні. Отже, **метою статті** є дослідження сучасного стану забезпечення регіональної безпеки й соціального розвитку в Україні та систематизація основних засобів забезпечення системи за кордоном і визначення можливих напрямків їх застосування в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішим позитивним результатом розвитку країни є зростання впевненості людей у можливості досягнення власною діяльністю бажаного рівня й якості життя. В якості ефективного інструменту здійснення державної соціальної політики можуть бути запропоновані пріоритетні національні соціальні проекти. Вони – важливий політичний інструмент залучення уваги всіх рівнів влади, наукової громадськості та громадянського суспільства до вирішення найважливіших національних проблем охорони здоров'я, освіти, житлової сфери, сільського господарства і демографії. Указані проекти демонструють ефективність для досягнення кінцевих результатів високого ступеня політичного контролю над їх здійсненням; публічності та персональної відповідальності за реалізацію поставлених завдань; цільового витрачання бюджетних коштів; створення спеціалізованого органу управління. Пріоритетні соціальні проекти виступають потужним імпульсом розвитку реальної соціальної політики. Разом з тим, соціальна політика дуже багатовимірне і багатофункціональне поняття та логіка його освоєння не може бути вичерпана виключно проектною діяльністю. Слід чітко визначити цілі соціальної політики, завдання, що вона повинна вирішити, необхідні стратегії розвитку, які були б конкретизовані в програмах. Це зумовлює необхідність висунення довгострокових цілей соціального розвитку країни, вироблення принципів формування стратегії такого розвитку в регіонах.

12 січня 2015 р. було прийнято Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [3], спрямовану на вирішення стратегічних завдань розвитку. Вона має за мету об'єднання раніше проведеної роботи щодо підвищення якості та рівня життя населення в чітку соціальну й економічну стратегію розвитку вітчизняного суспільства відповідно до векторів розвитку, відповідальності, безпеки та гордості. Саме вектор відповідальності, визначений у Розділі 3 цієї Стратегії, охоплює програму національної єдності та підтримки нацменшин, пенсійну й освітню реформи, удосконалення системи соціального захисту, популяризацію фізкультури та спорту тощо [Там само].

20 лютого 2016 р. Президент України П. Порошенко зазначив, що реалізація реформ, орієнтованих на відновлення економічного зростання, сприятиме подальшому викорененню бідності, забезпеченню повної зайнятості, гідної роботи, рівності чоловіків і жінок, благополуччя та соціальної справедливості [Там само]. Згідно з інформацією Національної ради реформ пріоритетними є реформи щодо оновлення влади й антикорупційна реформа, судова, децентралізація, державного управління, дерегуляції та розвитку підприємництва, системи національної безпеки й оборони, системи охорони здоров'я, освіти, сільського господарства, просування інтересів України у світі тощо [7]. При цьому процес виконання задач із реформування, зокрема соціальної сфери, за період 2015 р. оцінено, як такий, що здійснено на 50 % [Там само]. Це зумовлено рядом причин, найголовнішими серед яких можна визнати такі: в Україні соціальна політика має достатньо не системний характер, орієнтована переважно на пом'якшення особливо негативних соціальних наслідків фінансово-економічної кризи та раніше проведених реформ (див. Указ Президента від 28.04.2004 р. [9]), відсутня чітка стратегія соціального розвитку держави. Крім того, у Стратегії національної безпеки України слабо представлені аспекти соціальної безпеки регіонів [8]. Як наслідок, маємо низьку тривалість життя,

високий рівень бідності, невиправдано високі соціальну нерівність і міжрегіональні відмінності якості та рівня життя населення. Знизилася якість освіти й охорони здоров'я, а також загальний рівень духовності та культури в нашому суспільстві. Разом із тим соціальна політика повинна бути спрямована не стільки на подолання наслідків тих чи інших соціальних хвороб, скільки на запобігання причин появи соціальних ризиків, які зачіпають більшість населення, забезпечення соціальних гарантій [5].

Серед дослідників панує думка, що вирішення завдання із підвищення соціальної безпеки і реалізація стратегії розвитку регіонів повинні спиратися на систему соціальних стандартів якості та рівня життя населення (див. Європейський звіт про конкурентоспроможність, 2000 р.). Воно має чітко знати, яке воно "наразі" і до яких стандартів життя буде прагнути в майбутньому. Зважаючи на це, уважаємо, що основними стратегічними завданнями соціального розвитку є: 1) створення суспільства рівних можливостей; 2) формування мотивації для інноваційного розвитку; 3) забезпечення економічного зростання за рахунок підвищення продуктивності праці [5].

Соціальні стандарти – ціннісні уявлення суспільства про гідні якість і рівень життя, а саме: про рівень мінімальних державних соціальних гарантій та індикатори досягнення стандартів життя. Це система взаємопов'язаних критеріальних нормативів підвищення якості життя від прийняттого до середнього, від середнього до вищого. Соціальні стандарти якості та рівня життя мають бути розроблені й установлені відповідно до міжнародних принципів і підходів щодо припинення процесу відтворення бідності, забезпечення конституційних гарантій доступу населення до соціальних послуг, створення умов для розвитку людського потенціалу. Такі стандарти мають забезпечуватися представникам різних соціальних груп рівні стартові можливості, перспективи соціальної горизонтальної і вертикальної мобільності, можливості для саморозвитку. Без цього не можна забезпечити розширене відтворення людського потенціалу. Міжсекторальне співробітництво є особливо ефективним в умовах нестачі коштів, кваліфікованих фахівців, політнестабільності [2, с. 16]. При цьому виокремлюють такі моделі міжсекторного співробітництва: скандинавську, англосаксонську, континентальну та перехідні [там само].

Система соціальних стандартів якості та рівня життя повинна бути багаторівневою, включати в себе обов'язкову частку у вигляді пакету гарантованих державою на певному рівні послуги в усіх регіонах, які громадяни мають отримувати якомога швидше та за можливості на безоплатній основі. Для цього у вигляді окремого завдання повинна бути сформульована система соціальних стандартів для віддалених регіонів. Відзначимо, що держава не повинна нести цей тягар самотужки; важливо, щоб був напрацьований розгалужений механізм соціальної відповідальності та регулювання соціальних процесів, що включає ділові кола, працівників і їх об'єднання, домашні господарства (сім'ю) та інші інститути громадянського суспільства. Установлення та застосування системи соціальних стандартів якості та рівня життя має бути направлено на забезпечення соціальної безпеки і захист населення, задоволення найважливіших потреб населення у соціальних послугах, посилення державної підтримки розвитку соціальної сфери, вирівнювання рівня соціального розвитку в регіонах; концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках державної соціальної політики; планування й організацію надання гарантованих соціальних благ і послуг; оцінку та контроль за діяльністю установ і організацій, що здійснюють їх реалізацію.

Соціальні стандарти повинні конкретизувати, як мінімум, такі напрямки соціальної стратегії: 1) стандарти соціальної структури, що передбачають істотне скорочення диференціації населення за матеріальною ознакою, подолання бідності і скорочення малозабезпеченості, кількісні та якісні параметри масового середнього класу; 2) стандарти зростання людського потенціалу, що відображають відповідальність держави за

збереження населення і зростання тривалості його життя, тобто стандарти рівня життя, спрямовані на підвищення купівельної спроможності населення, зниження частки витрат сім'ї (домогосподарства) на задоволення первинних, життєво необхідних потреб та збільшення частки цих витрат на задоволення вищих її потреб, включаючи потребу в комфортному і облаштованому житлі; 3) стандарти якості трудового життя, що включають стандарти зайнятості населення в різних галузях економіки; зростання висококваліфікованої праці; 4) стандарти захищеності сім'ї, материнства (батьківства) і дитинства, спрямовані на створення умов для безпечного народження дітей, скорочення дитячої та материнської смертності, повноцінного виховання дітей і підлітків, подолання насильства в сім'ї, забезпечення гідного рівня життя дітям-сиротам, інвалідам, сім'ям, які потрапили у важку життєву ситуацію; 5) стандарти послуг охорони здоров'я, що забезпечують широку доступність для населення всіх видів медичної допомоги; 6) освітні стандарти й стандарти послуг установ культури та спорту, спрямовані на розширення мережі цих закладів, збільшення спектру їх послуг і доступність для всіх соціальних та вікових груп населення; 7) екологічні стандарти, спрямовані на суттєве поліпшення навколишнього середовища.

Необхідно покласти розробку та координацію реалізації системи соціальних стандартів якості та рівня життя на регіональний рівень, оскільки саме регіони є основними надавачами послуг, а вже потім прийняти відповідні загальнодержавні рішення. Одним із пріоритетних напрямків, що має передувати такій розробці, має стати вивчення різнобічного закордонного досвіду в галузі розробки стандартів якості та рівня життя, соціального захисту населення, державної соціальної стандартизації. При цьому мова повинна йти не тільки про теорію, а й практику – механізми, які дозволяють реалізувати відповідні цілі стосовно конкретної людини.

Початок 90-х рр. став “найвищою точкою” соціального виміру Європи. Звісно, її соціальна політика формувалась і розвивалась протягом усього часу існування західноєвропейської інтеграції, але стала дійсно спільною для всіх держав-членів ЄС після підписання Амстердамського договору (1997 р.) щодо зміни в установчих договорах і деяких пов'язаних з ними актах [6, с. 318]. Зміст такої політики було розширено, а преамбулу Договору ЄС (далі – ДЄС) доповнено новим п. 4 про прихильність держав-членів до основних соціальних прав, які визначені Європейською соціальною хартією (Турін, 18.10.1961 р.). Саме в ДЄС (Маастрихт, 1992 р.) соціальну політику вперше було включено до переліку основних напрямів діяльності на рівні ЄС. Одинадцять держав-членів (крім Англії) підписали два акти – Протокол та Угоду щодо соціальної політики (The Agreement of Social Policy), як додаток до ДЄС [Там само]. Питання соціального діалогу знаходяться в центрі розробки і здійснення соціальної політики й економічної стратегії ЄС. Відповідно до ст. 138 ДЄС перед запровадженням будь-яких заходів у сфері соціальної політики Європейська Комісія повинна консультиватися з соціальними партнерами щодо можливого напрямку дій ЄС та змісту передбачуваної пропозиції [4]. Соціальний діалог виступає одним з інструментів соціальної політики ЄС. Згідно з договорами та законодавством Євросоюзу під терміном “соціальний діалог” розуміється процедура спільних консультацій соціальних партнерів на європейському рівні, яка передбачає обговорення, спільні дії, іноді переговори між європейськими соціальними партнерами, дискусії між соціальними партнерами й інституціями ЄС. Процес соціального діалогу був ініційований Єврокомісією в 1985 р. На сучасному етапі, незважаючи на тенденції посилення економічних чинників, пріоритети соціальної політики та діалогу залишаються важливими стратегічними аргументами, яким приділяється особлива роль у вирішенні глобальних проблем, досягненні соціальної справедливості та суспільної злагоди. Значна кількість учених уважає, що майбутнє держав ЄС знаватиме впливу принципів наддержавної соціальної політики, прийнятих Європейською

Комісією. Необхідність упровадження складових соціально орієнтованої ринкової економіки усвідомлюється сьогодні поряд із думками про перерозподіл необхідних ресурсів, що відбувається між країнами-членами ЄС, наддержавне регулювання та наддержавне забезпечення [4]. Майбутнє соціальної сфери пов'язане, з одного боку, із формуванням наддержавної соціалістики і, з другого – з втручанням глобальних наддержавних організацій у таку політику та системи соціального захисту окремих країн.

Підходи до вдосконалення соціальної політики на європейському рівні пов'язуються із її реалізацією на основі наукового обґрунтування, застосування соціальної експертизи, моніторингу, засобів перевірки рівня нужденності; посилення активного попереджувального характеру соціального захисту, створення умов для реалізації економічної ініціативи громадян; підвищення ролі недержавного сектора в наданні соціальних послуг і благ соціально незахищеним категоріям громадян; посилення адресного характеру соціальної допомоги. Ці тенденції, у цілому, відповідають можливим напрямкам використання в Україні європейського досвіду. Її прагнення до повноправного членства в ЄС тісно пов'язане з необхідністю значних змін у сфері соціальної політики, діалогу та регіональної безпеки. Звісно, позитивні зміни в цій сфері можна забезпечити лише за умов економічних успіхів, але побудова прозорого економічного середовища, запровадження загальноприйнятих в Європі економічних механізмів функціонування господарського комплексу, нерозривно пов'язані зі створенням соціального середовища, яке б спиралось на європейські традиції соціальної державності, регіоналізму та безпековості. Досить показовим у цьому контексті є зафіксований Європейською Радою в Зеленій книзі намір створити “динамічний і ефективний Європейський ринок безпеки” з опорою на прогресивні ділові кола й компанії “із сильною соціальною й екологічною базою”, що усвідомлюють свою соціальну відповідальність.

Висновки з даного дослідження. Отже, як показує світовий досвід, забезпечення соціальної безпеки – це гарантія незалежності країни, умова стабільної та ефективної життєдіяльності суспільства. Тому забезпечення такої безпеки належить до найважливіших національних і регіональних пріоритетів. Вона забезпечується, насамперед, ефективністю виробництва, яка базується на основі високої продуктивності праці, та випуску конкурентоспроможної й якісної продукції. Створення умов для стабільної соціальної й економічної безпеки країни не є прерогативою або завданням діяльності якого-небудь одного державного відомства, служби, вона повинна підтримуватися всією системою державних органів, усіма ланками та структурами економіки.

Соціальна безпека як основа соціальної політики – це не стільки запобігання небезпеці суспільства в цілому, скільки забезпечення такого його стану, який дозволяє кожній людині, родині, різним соціальним групам у повній мірі реалізовувати і нарощувати свій творчий потенціал, забезпечувати наявним і майбутнім поколінням високий рівень та якість життя. Якісне зростання людського потенціалу є основним фактором стабільного соціального й економічного розвитку. Соціальні заходи повинні визначатися виходячи із завдань забезпечення соціальної безпеки громадян і держави, запобігання необхідності великомасштабного усунення загроз суспільній і економічній стабільності та соціального неблагополуччя. З огляду на це перспективу наших подальших розвідок буде становити обґрунтування розробки Концепції переходу України до стабільного соціального розвитку та забезпечення регіональної безпеки.

Список використаних джерел

1. Дмитрук П. М. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері [Електронний ресурс] / П. М. Дмитрук. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.

2. Дубович К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02. / К. В. Дубович. – К., 2016. – 37 с.

3. Звернення Президента України з нагоди Дня соціальної справедливості [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-z-nagodi-dnya-socialnoyi-spra-36775>.
4. Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. ВНЗ та слухач. магістер. підготов. за напрямом “Держ. упр.” / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 464 с.
5. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Л. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal, 2015. – № 7. – С. 12–15.
6. Право Європейського Союзу. Особлива частина : навч. посіб. / за ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
7. Пріоритетні реформи – прогрес виконання задач на 2015 рік // Офіційний веб-сайт Національної ради реформ. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/skorkardy>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
9. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004-2015 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=025IS95668&abz=3JOCP>.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 368.914 (485+430)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ЕЛЕМЕНТА ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД (на прикладі Швеції та Німеччини)

Верещак В. М.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління, м. Київ*

У статті проаналізовано особливості державного регулювання накопичувального елемента пенсійних систем на прикладі Швеції та Німеччини.

Ключові слова: пенсія, пенсійна реформа, пенсійне забезпечення, накопичувальний елемент, державне регулювання.

Vereshchak V. M.,

Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv

STATE REGULATION OF PENSION ACCUMULATION ELEMENT: FOREIGN EXPERIENCE (on Example of Sweden and Germany)

In the article the peculiarities of state regulation of the savings element of pension systems in Sweden and Germany.

Key words: pension, pension reform, pensions, savings element of the state regulation.

Актуальність теми. Однією з ключових проблем, що постають перед країнами зі старіючим населенням в найближчі роки, є гарантування майбутнім пенсіонерам адекватного рівня доходу без збільшення навантаження на молоде покоління. Ця дилема має пряме відношення до систем соціального забезпечення та їх здатності досягати своїх цілей.

Завдання, що стоїть перед співтовариствами зі старіючим населенням, ускладнене тим, що програми соціального захисту тривалі й розраховані на кілька десятиліть. Необхідно зосередитися не тільки на економічних змінах, але й на соціальній динаміці старіння населення.

© Верещак В. М., 2016

Майбутнє старіючого населення залежить від здатності уряду знайти всеосяжний підхід для вирішення питань соціального забезпечення, який був би економічно і соціально життєздатний.

Зміни, що відбувалися в соціумі найбільш економічно розвинених країн у другій половині ХХ ст., поступово призвели перерозподільну систему до кризи.

Найбільш очевидна причина кризи – демографічні зміни. Наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. середня тривалість життя становила 40-50 років, а через 100 років ця цифра збільшилася до 70-80 років для найбільш розвинених країн; на частку людей старше 70 років припадає близько 10 % населення [1, с. 5]. У майбутньому ці тенденції збережуться і через 100 років кількість пенсіонерів перевищить кількість працюючих.

Крім того, криза пенсійної системи пов'язана і з низкою інших, більш глибоких причин, серед яких інфляційні процеси, структурні та інституціональні зміни в економіці, а також загальне соціальне “розм'якшення” в суспільстві, яке виражається в тому, що сьогодні середньостатистичний житель економічно розвинутої країни більш інфантильний – він звик до того, що в будь-якому випадку суспільство забезпечить йому певний рівень існування. Зокрема, якщо раніше люди в старості значною мірою розраховували на свої сили, допомогу дітей, присадибне господарство, то сьогодні левову частку соціальної відповідальності доводиться нести державі [6, с. 19].

Очевидні факти безжалісні. Сьогодні населення старіє, і криза в системі соціального забезпечення видається неминучою. Ще більше погіршується ситуація із-за існуючої невизначеності у політиці, засобах масової інформації та інших впливових колах з приводу державної можливості вирішити цю проблему ефективно.

Ці тенденції поставили питання щодо фінансової спроможності та ефективності існуючих у світі систем пенсійного забезпечення. Не останнє місце серед економічних, фінансових і соціальних наслідків старіння населення займають політичні аспекти – пенсіонери становлять значну частину електорату; частка працюючого населення знижується, а політична сила пенсіонерів зростає. Тому, починаючи з 80 рр. ХХ ст., пенсійні реформи стали об'єктивною необхідністю. Це й обумовлює актуальність нашого дослідження.

Аналіз досліджень та публікацій. Теоретико-методологічні основи організації пенсійного забезпечення, прогнозування розвитку макроекономічних систем відображено у наукових працях таких відомих вітчизняних вчених таких, як В. Гець, Н. Борецька, Т. Кір'ян, Е. Лібанова, О. Мартякова, Б. Надточій, В. Новіков, О. Новікова, О. Палій, Л. Шаульська, В. Яценко та ін.

Широке коло питань, пов'язаних з удосконаленням системи управління соціальним страхуванням, її адмініструванням, особливостями використання актуарних розрахунків та забезпеченням дієвості соціального діалогу при реформуванні пенсійної системи, розглянуто В. Ішковим, І. Кравченко, Л. Логачовою, Н. Лук'янченко, О. Макаровою, І. Новак, Л. Ткаченко та ін.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід державного регулювання накопичувального елемента пенсійних систем.

Виклад основного матеріалу. До кінця ХХ ст. суспільство найбільш розвинених країн світу прийшло до реформи системи обов'язкового пенсійного забезпечення. Переважно ця реформа ґрунтувалася на багатому досвіді, накопиченому існуючими вже кілька десятків років інститутами добровільного пенсійного забезпечення. Основний зміст реформи - перехід від перерозподільної до накопичувальної системи пенсійного забезпечення, здатної генерувати кошти для пенсійних виплат за рахунок інвестиційного доходу. Природно, що накопичувальні механізми не витіснили відразу перерозподільчі, і сьогодні в усьому світі переважають комбіновані схеми.

Ми розглянемо деякі з пенсійних систем зарубіжних країн. У 1999 р. у Швеції здійснено перехід до нової пенсійної моделі, що включає в свій склад три елементи: умовно-накопичувальну (страхову), накопичувальну та гарантовану (соціальну) пенсії.

Основні цілі пенсійної системи в Швеції були сформульовані одним з її авторів Е. Палмером [7]:

- справедливість у відношенні осіб, що мають різну історію сплати внесків. Особи, які сплатили внески в однакових розмірах і одночасно вийшли на пенсію з однієї і тієї ж підстави, повинні отримувати однаковий розмір пенсії. В цьому разі розмір пенсії прив'язується до розміру сплачених внесків;

- прозорість перерозподілу. Дана мета досягається за рахунок того, що перерозподіл фінансується за рахунок загальних позабюджетних коштів, а не за рахунок внесків;

- фінансова стійкість в умовах демографічних та економічних змін. Тут під фінансовою стійкістю розуміється здатність виконання обов'язків без підвищення внесків;

- пенсійні накопичення громадян знаходяться під управлінням приватних фінансових інститутів.

Пенсії нараховуються на основі актуарних розрахунків та без урахування відмінностей у рівні тривалості життя чоловіків і жінок. Пенсійний вік для чоловіків і для жінок дорівнює 65 рокам, при цьому передбачена можливість дострокового виходу на пенсію з 60 років, а також відстрочення виходу на пенсію після досягнення 70 років [3].

Пенсія по інвалідності (допомога по втраті працездатності) може бути призначена при зниженні працездатності на одну чверть. Допомога по втраті працездатності, розмір якої залежить від рівня доходів, не залежить від тривалості страхового періоду. Гарантована допомога по втраті працездатності для резидентів залежить від тривалості періоду проживання в країні.

Для отримання гарантованої пенсії по втраті годувальника необхідно бути резидентом мінімум протягом трьох років. Для отримання умовно-накопичувальної пенсії по втраті годувальника обліковуються накопичені пенсійні права застрахованого.

Ядром пенсійної системи є умовно-накопичувальна пенсія, за рахунок внесків по соціальному страхуванню, організована умовно-накопичувальним методом. Її базовим принципом є кореспондування розміру пенсії з величиною заробітної плати працівників, а фінансовим джерелом служать страхові внески роботодавців, що визначаються по відношенню до заробітної плати працівників. На основі актуарних розрахунків було визначено розмір страхового тарифу в розмірі 16 % від заробітної плати. З цих коштів, які сплачуються роботодавцями та облікованих на індивідуальних рахунках працівників, складаються пенсійні права застрахованих у формі довгострокових зобов'язань державної пенсійної системи [3].

Обліковані на рахунках обсяги пенсійних зобов'язань індексуються з урахуванням темпів зростання заробітної плати та демографічної ситуації в країні. Розмір пенсії визначається у момент виходу на пенсію як результат ділення накопиченої протягом трудового життя суми коштів пенсійних зобов'язань, індексовані в установленому порядку, на величину очікуваної тривалості життя.

Формули індексації накопичених пенсійних прав зобов'язань і визначення призначуваною пенсії надають даного виду пенсій саморегульований характер, що дозволяє пристосовувати її фінансові механізми і в той же час гнучко реагувати на демографічну ситуацію в країні.

Таким чином, новий пенсійний інститут умовно-накопичувальних рахунків, сформований у Швеції, заснований на класичних підходах визначення розмірів пенсії з урахуванням сукупної величини заробітної плати за весь період трудового життя, уточнений за двома новими критеріями: урахування при обчисленні розміру пенсії (та її індексації), динаміки середньої заробітної плати та змін у тривалості життя в період виплати пенсій [5].

Умовно-накопичувальна частина пенсії, організована на підставі принципу накопичення капіталізації страхових коштів, була законодавчо введена в дію з 1999 р. Ставка страхових тарифів по даній системі становить 2,5 % від розміру заробітної плати застрахованого. Відмінність накопичувальної частини пенсії від страхового (умовно-накопичувального) елемента полягає в тому, що на індивідуальних пенсійних рахунках розміщуються реальні гроші, які передаються кожним застрахованим в управління одного чи кількох пенсійних фондів, включаючи приватні [6].

З метою зменшення фінансових ризиків інвестиційна діяльність пенсійних фондів щодо розміщення страхових ресурсів суворо регламентується законодавством.

Наприклад, мінімум 30 % активів має бути вкладено в цінні папери та інші активи з низьким рівнем кредитного ризику та ризику низької ліквідності; максимально – 10 % – в одного емітента або групи емітентів, 30 % – у венчурну компанію.

Нагляд за діяльністю пенсійних фондів здійснює Міністерство фінансів Швеції, яке проводить щорічну фінансову перевірку і звітує про роботу, проведену фондами, перед Парламентом країни. Це уявляється особливо актуальним в умовах того, що в Швеції налічується більше 500 пенсійних фондів, що часто ускладнює для працівників завдання з вибором фонду [5].

Виплата накопичувальної пенсії може початися достроково при досягненні застрахованою особою 61 року.

В середньому коефіцієнт заміщення, забезпечуваний обов'язковими пенсійними системами в Швеції, становить близько 70 %.

Право на гарантовану пенсію мають громадяни, сукупний розмір пенсії яких (умовно-накопичувального та накопичувального компонентів) істотно нижче середньої пенсії по країні або в разі, якщо вони не мають право на отримання умовно-накопичувальної та накопичувальної пенсії. Гарантована пенсія фінансується з державного бюджету і починає виплачуватися після досягнення громадянином віку 65 років. У повному розмірі вона встановлюється особам, які прожили в країні 40 років після того, як досягли 25-річного віку. За кожний відсутній рік розмір пенсії зменшується на 2,5 %. Мінімальним період проживання в Швеції повинен бути не менш трьох років. При цьому проводиться щорічна індексація виплат гарантованої пенсії в залежності від індексу зростання цін [5].

Шведська пенсійна система виходить із положення, що децентралізована ринкова система виробництва ефективна, держава не втручається в виробничу діяльність підприємства, а активна політика на ринку праці повинна звести до мінімуму соціальні витрати ринкової економіки. Сенс полягає в максимальному зростанні виробництва приватного сектору і максимальному перерозподілі державою частини прибутку через податкову систему і державний сектор для підвищення життєвого рівня населення, але без впливу на основи виробництва. При цьому упор робиться на інфраструктурні елементи й колективні грошові фонди.

Пенсійній реформі передувала значна підготовча робота і публічні обговорення. Численні парламентські та урядові комісії розробляли можливі варіанти модернізації пенсійної системи, порівнювали і обговорювали їх з різних економічних, демографічних і соціальних позицій. Об'єднана думка різних партій і громадських груп на цілі пенсійної реформи зводилась до того, що зміни не повинні були обмежити інтересів різних категорій працюючого населення та пенсіонерів.

Основна концептуальна установка, на яку повинні бути зорієнтовані економічні, організаційні і правові механізми нової пенсійної системи, полягала в посиленні мотивації населення до праці, до заробляння пенсійних прав на принципах соціального та особистого страхування.

На наш погляд, механізм індексації умовно-накопичувальної частини трудової пенсії (відповідно із збільшенням середньої заробітної плати по країні), застосовува-

ний у пенсійній системі Швеції, доцільно застосувати в Україні, так як темп зростання середньої заробітної плати по країні за офіційними даними перевищує зростання індексу споживчих цін на 15 %, що дозволить забезпечити зростання розрахункового пенсійного капіталу на рівні із зростанням заробітної плати та збільшить коефіцієнт заміщення до моменту виходу застрахованої особи на пенсію.

До прийняття у 2001-2002 рр. законодавчих актів, що визначають запровадження нових пенсійних систем, у Німеччині функціонувала розподільна система, заснована на солідарності поколінь [4].

Проведення пенсійної реформи в першу чергу спрямовано на збільшення розміру пенсій майбутніх пенсіонерів без застосування таких радикальних заходів, як підвищення внесків по обов'язковому пенсійному страхуванню і збільшення віку виходу на пенсію (у Німеччині вік виходу на пенсію в 65 років і для чоловіків і для жінок). Внески в рівній мірі сплачують і роботодавці, і самі працівники по 9,75 % кожен – усього внесок 19,5 %. Коефіцієнт заміщення в Німеччині становить 64 % за умов, що політика Німеччини в частині розміру державної пенсії не спрямована на її збільшення [6].

Керівництво Німеччини вважає, що державна пенсія не повинна бути високою, а лише забезпечувати прожитковий мінімум пенсіонера.

З 2002 р. всі службовці Німеччини 1975 р.н. і молодші отримують Сповідання Федерального відомства страхування службовців Німеччини (далі – ФВССГ) з інформацією про:

- суму коштів, що надійшли на фінансування майбутньої пенсії станом на поточний рік;
- розміром пенсії, яка буде призначена, якщо сума внесків не зміниться;
- розміром пенсії, яка призначається при досягненні пенсійного віку в разі, якщо дохід буде аналогічним, а період трудової діяльності безперервним;
- схемі добровільного приватного пенсійного страхування (можливості формування накопичувального елемента) [4].

Слід звернути увагу на те, що, відповідно до законодавства Німеччини формування накопичувального елемента майбутньої пенсії носить добровільний характер, крім того, для учасників додаткового пенсійного страхування в Німеччині за віком законом не встановлено, даний критерій залишається на розсуд самих приватних компаній, які здійснюють додаткове пенсійне страхування.

Для формування накопичувального елемента майбутньої пенсії службовця Німеччині необхідно укласти договір додаткового пенсійного страхування з приватної фінансовою компанією, що пропонує таку послугу – це може бути страхова компанія, недержавний пенсійний фонд, банк. Сенс простий: учасник додаткового пенсійного страхування (він же вкладник) на добровільній основі сплачує внески в приватну компанію, яка відкриває на його ім'я особовий рахунок, де фіксується вся інформація про внески, що надходять, а також про інвестиційний дохід, зароблений компанією. Після досягнення вкладником пенсійного віку компанія виплачує йому додаткову пенсію згідно з накопиченими сумами.

Внески сплачує сам службовець і безпосередньо у приватну компанію. Крім того, весь шлях по укладенню договорів додаткового пенсійного страхування, потенційному вкладнику потрібно виконати самостійно (вибрати компанію, укласти з нею договір, повідомити ФВССГ, а також звернутися за призначенням пенсії). Примітно, що за умови укладення такого договору встановлюються самими приватними компаніями. До них, в свою чергу, теж пред'являється вимога – наявність у накопичувальних програмах плану виплат і зобов'язання довічно виплачувати пенсію учаснику програми, крім того, вона повинна відповідати певним критеріям надійності.

Відмінною особливістю пенсійної реформи Німеччині є державна підтримка введення накопичувального елемента стимулювання службовців до укладення договору додаткового пенсійного страхування. Таке стимулювання проявляється в поверненні частини коштів, сплачених у вигляді внесків. Після укладення договору додаткового пенсійного страхування вкладнику необхідно звернутися у відповідний структурний підрозділ ФВССН і представити договір додаткового пенсійного страхування для перевірки його на справжність. Якщо договір додаткового пенсійного страхування достовірний і розмір сплаченого внеску, не нижче мінімально встановленого законодавством для виплати дотацій, то вкладнику повернуть частину внесків у вигляді дотації. Такі дотації виплачуються щорічно після сплати внеску [4].

Більш того, вкладник може зменшити свій оподатковуваний дохід на суму витрат на додаткове пенсійне страхування. При поданні декларації з податку на доходи і зазначення суми сплаченого внеску за договором додаткового пенсійного страхування максимальна сума повернення з 2008 р. склала 2100 євро [4].

Додаткова накопичувальна частина пенсії при виплаті буде обкладатися податком на доходи, однак і тут встановлені законодавством пільги – суми пенсійних виплат менше 18 000 євро на рік не оподатковуються [4].

Таким чином, державне стимулювання дозволяє залучати до приватного пенсійного забезпечення службовців з різними категоріями доходів, у тому числі і низькооплачуваних. Крім того, в Німеччині мінімальні внески, визначені законодавством не є обов'язковими, вони можуть бути і менше, але в такому випадку вкладник не отримає дотацій і не може претендувати на зниження оподаткованої бази по податку на доходи фізичних осіб.

Як спеціальна форма пенсійного забезпечення по старості законодавством Німеччини передбачена також підтримка власності на житло. Із загального правила зроблено виняток, за яким з накопиченого при державному стимулюванні (дотації) пенсійного капіталу громадянин може вилучити від 10 до 50 тисяч євро для будівництва або придбання житла в Німеччині для власного користування. При цьому, однак, вилучена сума до досягнення ним 65-річного віку повинна бути повернена в фонд накопичення його пенсійного капіталу.

Слід зазначити, що відповідно до законодавства Німеччини, вкладник може перевести внески, сплачені на фінансування накопичувальної частини пенсії в іншу компанію (фонд, банк), однак якщо внески не будуть знову вкладені, а залишаться на руках, то йому необхідно буде відшкодувати державі суму отриманих дотацій.

У пенсійній системі Німеччини можна виділити таку особливість, як можливість при досягненні пенсійного віку одноразово отримати 30 % від накопиченої суми за договором додаткового пенсійного страхування, а решта 70 % обов'язково будуть виплачуватися у вигляді пенсії. У разі якщо після досягнення пенсійного віку, учасник додаткового пенсійного страхування виїжджає на постійне місце проживання в іншу країну, то йому одноразово виплачується сума накопичених коштів (внески та інвестиційний дохід) за вирахуванням отриманих дотацій [1].

Крім того, застосовується гнучкий вік виходу на пенсію. У межах, встановлених законодавством, учасники пенсійних схем самостійно визначають, коли вони стають пенсіонерами і при достроковому виході на пенсію людина втрачає 3-11 % від своєї пенсії, яка була призначена при виході на пенсію в 65 років. При цьому звільняються додаткові робочі місця, дозволяючи залучити нових платників внесків і зняти напруженість на ринку праці.

Висновки. Те, що однакові по суті (хоча і різні за умовами та соціально-економічної середовищі) реформи практично одночасно проводяться в Німеччині та в Україні, дає нам унікальну можливість зіставляти свої дії з випереджаючими заходами більш розвинених країн, причому з найкращими, мабуть, пенсійними системами в світі. Справа не в тому чи не тільки в тому, щоб використовувати західний досвід впровадження но-

вих пенсійних технологій, але, насамперед, у тому, що можна заздалегідь визначити і особливо складні елементи реформи, і ризики того чи іншого конкретного кроку, і взаємозв'язок окремих компонентів реформи.

На думку автора, методи державного стимулювання приватного пенсійного страхування, що застосовуються в Німеччині, можуть бути запозичені для України вже зараз. Особливо великою популярністю, на наш погляд, буде користуватися можливість придбання житла, оскільки це дозволить взяти гроші під високі відсотки в банку, а просто у розстрочку.

Список використаних джерел

1. *Делягин М.* Реалии пенсионной реформы / М. Делягин // РЦБ, 2004. № 4. – С. 26–28.
2. *Кан М.* Организация пенсионного обеспечения (из мирового опыта) / М. Кан // Человек и труд. – 2006. – № 5. – С. 20–22 ; № 6. – С. 25–28.
3. *Касимов Ю.* Введение в актуарную математику (страхование жизни пенсионных схем) / Ю. Касимов. – М. : Анкил, 2001. – 176 с.
4. *Серебрякова Е.* Пенсионные системы России и Германии: сравнительные характеристики накопительного элемента / Е. Серебрякова // Пенсионные фонды и инвестиции. – 2005. – № 4 (22). – С. 77–80.
5. Швеция: социально-экономическая модель / А. М. Волков. – М. : Мысль, 1991. – 188 с.
6. *Шушков В.* Методологическая база развития национальных систем государственного пенсионного страхования / В. Шушков // Человек и труд. – 2001. – №12. – С. 19–22.
7. *Palmer E.* The Swedish pension reform model : framework and issues / E. Palmer // World Bank Pension Primer, 2000. – Washington D.C. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/2638200.pdf>.

Надійшла до редколегії 02.03. 2016 р.

УДК 342.724:35(4)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТНОПОЛІТИКИ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (на прикладі Болгарії, Румунії та Словацької Республіки): ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Попок Е. А.,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті проаналізовано питання інституційного забезпечення етнополітики країн Центральної та Східної Європи, сусідніх з Україною постсоціалістичних Болгарії, Румунії та Словацької Республіки.

Ключові слова: національні меншини, етнополітика, поліетнічні держави, захист прав національних меншин, уповноважені органи державної влади у сфері етнополітики.

Ророк Е. А.,

Postgraduate student of Public Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv

INSTITUTIONAL SUPPORT OF ETHNOPOLITICS OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE (on Example of Bulgaria, Romania and the Slovak Republic): EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article examines the institutional support of ethnopolitics of Central and Eastern Europe Countries, post-socialist Bulgaria, Romania and the Slovak Republic, neighboring to Ukraine.

Key words: national minorities, ethnopolitics, multiethnic states, protection of minority rights, the authorized state bodies in the sphere of ethnopolitics.

© Попок Е. А., 2016

Постановка проблеми. Проблеми міжетнічних відносин та конфліктів в останні роки стали однією з найпопулярніших тем у суспільних науках, оскільки на сьогоднішній день у світі практично не існує моноетнічних держав. Ставлення до етнічних проблем, способи їх розв'язання в сучасному світі є одним із важливих критеріїв рівня демократичності держав.

Головним завданням етнополітики будь-якої держави є узгодження інтересів всіх етносів, які проживають на її території, забезпечення правової та матеріальної основи для їх існування та розвитку при збереженні традицій і способу життя титульної нації.

Реалізація цих завдань здебільшого покладається на окремих або спеціально уповноважений державний орган, який в кожній державі має свої повноваження, функції, назву та структуру. Досвід їхньої діяльності може бути використаний і в наших умовах.

Отже, проаналізуємо інституційне забезпечення етнополітики в обраних зазначених вище державах.

Аналіз останніх джерел та публікацій. Як бачимо, проблема інституційного забезпечення етнополітики як України, так і інших держав Центральної та Східної Європи з поліетнічним складом населення є дуже актуальною. Разом із тим дане питання українськими науковцями детально не досліджувалося. Лише певною мірою воно розглядалося у працях таких відомих українських вчених та практиків, як В. Євтух, В. Трошинський, М. Шульга, М. Панчук, А. Попок, Г. Москаль, Р. Чилачава та ін.

Мета дослідження. Проаналізувати інституційне забезпечення етнополітики країн Центральної та Східної Європи на прикладі Болгарії, Румунії, Словацької Республіки та України.

Виклад основного матеріалу. Кожна з обраних нами країн має поліетнічний склад населення, тобто на їх територіях окрім титульної нації проживають і представники інших національностей та народностей. Зокрема, за даними Національного статистичного інституту Республіки Болгарія (перепис населення 2011 р.) населення Болгарії становить майже 7,4 млн осіб, до якого належать 27 основних етнічних груп. Серед них 84 % населення (понад 5,6 млн осіб) є етнічними болгарами, до інших етносів належить 16 % населення. Найбільші етнічні групи складають турки (588 тис.) і роми (цигани) (325 тис.). Представниками "Інших етнічних груп" назвали себе 49 тис. осіб, серед яких – росіяни (майже 10 тис.); вірмени (понад 6,5 тис.); волохи (понад 3,6 тис.); греки (понад 1,3 тис.); євреї (понад 1,1 тис.); каракачани (понад 2,5 тис.); українці (понад 1,7 тис.); македонці (понад 1,6 тис.); румуни (891); до інших, мало чисельних груп, віднесли себе – понад 19 тис. осіб [8, ст. 3, 25].

Попри етнічну багатоманітність в Румунії офіційно визнані лише 18 національних меншин: угорська, ромська (циганська), українська, німецька, російська, турецька, татарська, сербська, словацька, болгарська, хорватська, грецька, єврейська, чеська, польська, італійська, вірменська, русинська (русини визнаються окремим етносом).

За даними Інституту Національної Статистики Румунії (перепис населення 2011 р.), найчисельнішими меншинами є угорська (1 227,6 тис. осіб, 6,5 % від загальної кількості населення понад 20 млн осіб), ромська (621,6 тис. осіб, 3,3 %) та українська (50,9 тис. осіб, 0,3 %). Німці складають 36 тис. осіб, турки – 27,7 тис., липовани – 23,5 тис. і татари – 20,3 тис., серби – 18 тис., словаки – 13,6 тис., болгары – 7,3 тис., хорвати – 5,4 тис., греки – 3,7 тис., італійці – 3,2 тис., євреї – 3,3 тис., чехи – 2,4 тис., поляки – 2,5 тис., вірмени – 1,4 тис. осіб [4].

У Словацькій Республіці, згідно з даними Статистичного Бюро СР, станом на 2014 р. офіційно зареєстровано понад 5 млн. жителів, найбільше число жителів в історії. Більшість з жителів Словаччини становлять етнічні словаки (80,7 %), найбільшою ж етнічною меншиною є угорці (8,5 %). До інших етнічних груп відносяться: роми, чехи, хорвати, русини, українці, німці, поляки, серби, євреї [10].

Забезпечення прав національних меншин у цих та інших країнах гарантується їхніми конституціями, внутрішньодержавними та міжнародними (ратифікованими згідно внутрішнього законодавства) нормативно-правовими актами і реалізується через спеціально уповноважені органи. Окремих же законів про національні меншини в Болгарії, Румунії та Словаччині, на відміну від України, не існує.

Національним органом Республіки Болгарія, що координує питання забезпечення мовних, освітніх, інформаційних та національно-культурних потреб національних меншин, є Національна Рада з етнічних і демографічних питань (далі – НРЕДП) при Раді Міністрів РБ, до системи якої входять відповідні обласні ради. З метою виконання своїх завдань Рада співпрацює з Комісією із захисту від дискримінації.

Згідно з Правилами побудови і функціонування Національної Ради від 15.04.2011 р. мета діяльності Національної ради полягає в:

- забезпеченні рівних прав та людського розвитку;
- збереженні і зміцненні етнічної толерантності та взаєморозуміння;
- уникненні місцевих етнічних та етносоціальних конфліктів;
- створенні умов та можливостей для національних меншин підтримувати і розвивати свою культуру, зберігати основні елементи самобутності – релігії, мови, традицій та культурної спадщини;
- сприянні в усіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя рівності між болгарськими громадянами та підвищенні обізнаності громадськості й нетерпимості дискримінації [7].

Національна рада складається з голови, двох заступників голови і членів.

Одним із пріоритетних напрямків діяльності НРЕДП є забезпечення інтеграції в громадянське суспільство ромів. З огляду на те, що Болгарія була членом міжнародної ініціативи “Декада ромської інтеграції 2005–2015 рр.”, 21 грудня 2011 р. Радою Міністрів РБ було затверджено План дій імплементації стратегії інтеграції ромів Республіки Болгарія на 2012 – 2020 рр., головними зобов’язаннями якого є забезпечення високої якості освіти для всіх дітей та студентів-ромів, рівного доступу до якісного медичного обслуговування, поліпшення житлових умов, доступу до ринку праці та підвищення рівня зайнятості ромського населення, недопущення дискримінації, особливо стосовно жінок та дітей, профілактики та боротьби з будь-якими проявами нетолерантності та ненависті, заохочення розвитку та ознайомлення з ромської культурою, традиціями, звичаями та мистецтвом.

Особливу роль у створенні державно-управлінської системи Румунії із забезпечення мовних, освітніх, інформаційних та національно-культурних потреб національних меншин відіграло рішення уряду Румунії від 5 лютого 1992 р. щодо створення Департаменту з питань національних меншин, який діяв до 1997 р., після чого постановою уряду його було перетворено на Департамент з питань міжетнічних відносин Румунії [1].

У серпні 1998 р. була опублікована постанова уряду Румунії про утворення, організаційну структуру і функціонування Міжміністерського комітету національних меншин, який також став консультативним органом при Департаменті з питань міжетнічних відносин. Орган виконує функції надання допомоги Департаменту при виконанні обов’язків із забезпечення необхідною інформацією, сприяння виробленню єдиної стратегії щодо захисту прав і свобод національних меншин, складання щорічних звітів про застосування положень Рамкової Конвенції РЄ про захист національних меншин та інших міжнародних документів, до яких приєдналася Румунія, а також відповідних внутрішніх програм і проектів з питань захисту прав національних меншин.

Державним органом, відповідальним за організацію та забезпечення отримання освіти рідною мовою для представників національних меншин, є Міністерство

національного виховання та наукових досліджень Румунії, в рамках якого діє Генеральне управління з питань освіти мовами меншин. Воно розробило спеціальну методологію щодо забезпечення отримання освіти рідною мовою для представників національних меншин, згідно з якою для них створюються групи, класи, та відділення з вихованням/викладанням рідною мовою, а саме:

1. Дошкільні виховні/навчальні заклади – для дітей угорської, німецької, української, сербської, словацької, чеської, хорватської, болгарської, ромської та італійської національностей.

2. Початкові школи – для учнів угорської, німецької, української, сербської, словацької, чеської, хорватської, болгарської, ромської та італійської національностей.

3. Гімназії – для учнів угорської, німецької, української, сербської, словацької, ромської та італійської національностей.

4. Ліцеї – для учнів угорської, німецької, української, сербської, словацької, турецької та болгарської національностей.

5. Післяліцейські та професійні навчальні заклади – для молоді угорської національності.

6. Вищі навчальні заклади – для молоді угорської національності [6].

Таким чином, правом на отримання освіти рідною мовою за повним циклом навчання в Румунії володіють лише етнічні угорці, що фактично є дискримінацією стосовно представників інших меншин.

Питання практичної реалізації прав та інтересів представників національних меншин у Словаччині віднесені до компетенції Уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань національних меншин, який спільно з відповідними міністерствами СР забезпечує дотримання прав національних меншин.

Статтями 3 і 4 Статуту Уповноваженого Уряду Словацької Республіки з питань національних меншин, затвердженого постановою Уряду СР від 13.06.2012 р. № 264/2012 до основних функцій Уповноваженого Уряду віднесено:

– підтримка та розвиток прав представників національних меншин та реалізація системних заходів, спрямованих на покращення положення національних меншин;

– нагляд за дотриманням нормативно-правових актів СР та міжнародних зобов'язань СР в галузі прав представників національних меншин;

– підготовка разом з Апаратом Уряду СР, міністерствами та іншими центральними державними органами середньострокових та довгострокових програм в галузі підтримки прав представників національних меншин;

– підтримка, збереження, охорона та розвиток національної ідентичності та культури національних меншин;

– сприяння участі представників національних меншин у вирішенні громадських питань;

– вжиття заходів щодо покращення рівня освіти в учбових закладах для представників національних меншин;

– здійснення моніторингу, аналізу та оцінки стану дотримання прав представників національних меншин з боку державних органів, органів місцевого самоврядування та інших організацій та надання кожного року Уряду СР доповіді щодо положення та дотримання прав національних меншин;

– підготовка проектів відповідних нормативно-правових актів у галузі прав представників національних меншин, зокрема у галузі освіти та покращення викладання словацької мови представникам національних меншин;

– внесення пропозицій державним органам щодо їх діяльності, пов'язаної з реалізацією прав представників національних меншин;

– співпраця з міжнародними організаціями в галузі забезпечення реалізації прав представників національних меншин [2].

У Словацькій Республіці діють два уповноважених з питань національних меншин: Урядовий уповноважений СР з питань національних меншин, який займається проблематикою всіх національних меншин Словацької Республіки, та, враховуючи особливу актуальність в Словаччині так званого “ромського” питання, Урядовий уповноважений з питань ромських (циганських) общин.

На території України, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. проживають понад 130 представників інших національностей. Найчисельніші з них це: росіяни (понад 8,3 млн); білоруси (понад 275 тис.); молдавани (понад 258 тис.); болгари (понад 204 тис.); угорці (понад 156 тис.); румуни (понад 151 тис.); поляки (понад 144 тис.); євреї (понад 103 тис.); вірмени (понад 99 тис.); греки (понад 91 тис.); татари (бл. 73 тис.); роми (цигани) (понад 47 тис.); азербайджанці (бл. 45 тис.); грузини (бл. 34 тис.); німці (бл. 33 тис.); гагаузи (понад 31 тис.); інші національності (бл. 177 тис.) [3, ст. 24].

Права національних меншин у нашій державі гарантовано Конституцією України, міжнародними правовими актами, ратифікованими Україною відповідно до чинного законодавства, Законом України “Про національні меншини в Україні” та іншими законодавчими актами. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин є Міністерство культури України. Головні завдання якого визначенні в Положенні про Міністерство культури України. До них відносяться:

- збереження і розвиток етнічної самобутності національних меншин України, задоволення їх культурних, мовних та інформаційних потреб;
- здійснення заходів щодо формування толерантності в українському суспільстві та запобігання розпалюванню міжетнічної ворожнечі, а також проявам дискримінації, нетерпимого ставлення до осіб за ознаками раси, етнічного походження, мовними ознаками;
- сприяння діяльності громадських організацій, які створені національними меншинами України, щодо організації і проведення культурно-мистецьких та мовно-просвітницьких заходів;
- забезпечення захисту гарантованих Конституцією та законами України прав національних меншин, у тому числі проведення міжнародних, всеукраїнських, регіональних заходів з питань міжнаціональних відносин [5].

Взагалі функції щодо захисту національних меншин покладені на Департамент у справах релігій та національностей при Міністерстві культури України, до складу якого входять:

- 1) відділ експертно-аналітичної роботи та зв’язків з релігійними організаціями;
- 2) відділ реєстрації статутів та статистичного обліку релігійних організацій;
- 3) відділ сприяння міжнародній, соціальній та гуманітарній діяльності релігійних організацій;
- 4) відділ національних меншин України та української діаспори;
- 5) сектор мовної політики.

До 2010 р. ці функції були покладені на Державний комітет України у справах національностей та релігій (Держкомнацрелігій України), але наразі цей комітет ліквідовано, згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [9], а всі функції було покладено на реорганізоване Міністерство культури України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отримані результати дозволяють дійти висновку, що всі обрані нами для розгляду держави є поліетнічними за своїм складом населення. Без огляду на кількість та відсотковий склад представників інших національностей кожна з цих країн вживає заходи щодо забезпечення їхніх прав та свобод, шляхом створення відповідної нормативно-правової бази й реалізує через спеціально утворені чи спеціально уповноважені державні органи, що і має свої переваги та недоліки.

Зміст та обсяг норм, що регулюють питання реалізації означених прав, дещо відрізняються в правових системах країн. В усіх зазначених країнах права та свободи регулюються Конституцією держави та іншими нормативно-правовими актами (в тому числі й нормами міжнародного права), але лише в Україні, на відміну від решти держав, є окремий Закон “Про національні меншини в Україні” від 25.06.1992 р.

У Румунії правом на отримання освіти рідною мовою за повним циклом навчання володіють лише етнічні угорці, що є дискримінацією по відношенню до представників інших меншин.

Республіка Болгарія та Словачька Республіка особливу увагу приділяють інтеграції в суспільства країн ромського населення.

Перспективою для вирішення вище сказаних проблем може стати удосконалення правового забезпечення захисту прав національних меншин та активне міжнародне співробітництво на національному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел

1. Департамент з питань міжетнічних відносин Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dri.gov.ro/sectiune/legislatie/legislatie-interna/legislatie-cadru/>
2. Засідання Уряду Словачької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/UzneseniaDatumu>.
3. *Заставний Ф.* Всеукраїнський перепис населення 2001 р. (результати, аналіз, оцінка) / Ф. Заставний. – Л. : Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 57 с.
4. Інститут Національної Статистики Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>
5. Міністерство культури України. Положення про міністерство культури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244908502&cat_id=244908427
6. Міністерство національного виховання та наукових досліджень Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edu.ro/index.php/articles/c23>.
7. Національна Рада з етнічних і демографічних питань Республіки Болгарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ncedi.government.bg/>
8. Національний Статистичний Інститут Республіки Болгарія. Перепис 2011 (остаточні дані) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Census2011final.pdf>.
9. Релігійно-інформаційна служба України. Про ліквідацію Держкомнацрелігій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://risu.org.ua/ua/index/resources/goverments_doc/departments/40477.
10. Статистичне Бюро Словачької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : slovak.statistics.sk.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 328.1

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОАЛІЦІЙНИХ УРЯДІВ У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Сухенко В. В.,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду формування коаліційних урядових кабінетів на прикладі двох постсоціалістичних країн Центральної Європи – Польщі та Чехії. Аналізуються умови і процеси, що супроводжували створення в цих країнах урядові коаліції, основні проблеми щодо формування і функціонування коаліційних урядів в Україні, а також окреслені подальші пріоритетні шляхи їх вирішення.

Ключові слова: коаліція, парламент, уряд, урядова коаліція, урядовий кабінет, виборча система, конституційні зміни.

© Сухенко В. В., 2016

Sukhenko V. V.,

Postgraduate student of Public Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv

FEATURES OF FORMATION OF COALITION GOVERNMENTS IN POST-SOCIALIST COUNTRIES OF CENTRAL EUROPE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article investigates foreign experience of coalition government offices formation in terms of two post-socialist countries of Central Europe - Poland and the Czech Republic. It analyzes the conditions and processes that accompanied the creation of a coalition government of these countries, the main problems concerning the formation and functioning of coalition governments in Ukraine and outlined further priorities solutions.

Key words: coalition, parliament, government, governmental coalition, government office, the electoral system, constitutional changes.

Постановка проблеми. Актуальність вивчення досвіду формування коаліційних урядів у країнах Центральної Європи зумовлена вдалим прикладом проведення ними глибоких внутрішніх реформ в трансформаційний період. Крім близького географічного розташування з Україною, тісних культурних та історичних зв'язків, вони переживали схожі проблеми і виклики з тими, що постали зараз в нашій державі. У зв'язку з цим багато вчених розглядають країни Вишеградської групи (Польща, Чехія, Угорщина та Словаччина) як досить вдалий приклад для наслідування. Починаючи з періоду політичної трансформації, підготовки до вступу в Європейський Союз, а потім і державно-управлінських перетворень після вступу, ці країни змогли запозичити цінний досвід західноєвропейських країн та адаптувати його до своїх систем державного управління, враховуючи свої особливості та традиції.

Важливість досліджуваної проблеми полягає також у спорідненості моделей формування коаліційних урядів в Україні та країнах Польщі і Чехії. Це дає змогу більш детально розглянути труднощі, з якими стикалися ці країни в процесі свого розвитку, з'ясувати шляхи їх подолання та екстраполювати їх на ситуацію в нашій державі. Адже, на даному етапі усвідомлення перспектив політичного розвитку України, зокрема у сфері формування коаліційних урядів та їхньої ефективної діяльності, неможливе без врахування досвіду сусідніх країн – Польщі (напівпрезидентської республіки) та Чехії (парламентської республіки).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування коаліційних урядів в українській політичній науці та науці державного управління є предметом уваги вітчизняних науковців та практиків, серед яких Е. Афонін, Я. Бережний, О. Валецький та В. Голубь [7]; А. Борисенко [1]; Ю. Ковбасюк, С. Загороднюк, П. Крайнік, Х. Дейнега [14] та Ю. Лагутов [8], М. Лопата [10], І. Пресняков [12], А. Романюк [13] та ін.

Теоретичні підвалини формування коаліцій заклали у своїх працях зарубіжні дослідники Де Сваан А. [24], Е. Довнс [18], М. Лавер та Н. Шофілд [19], А. Лейпхард [20], В. Райкер [23] та ін.

Мета статті – визначити особливості формування урядових коаліцій у країнах Центральної Європи – на прикладі Польщі та Чехії як досвід для реформування системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси в кінці ХХ ст. в постсоціалістичних країнах Центральної Європи супроводжувалися корінними змінами у більшості сфер суспільного життя. Важливим при цьому є досвід парламентської та урядової діяльності. В умовах комуністичних режимів, де така діяльність була формальною в контексті функціонування тогочасних правлячих партій, сучасна діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади в процесі державного управління виходить на перше місце і є основою в розробці політичного курсу та подальшого розвитку держави.

Оскільки уряд можна розглядати як політико-управлінську структуру, діяльність якої є здійсненням виконавчої влади в країні, спосіб та особливості його формування

залежить від форми державного правління. В парламентських та напівпрезидентських формах правління уряд формується за допомогою парламенту. В цей процес покладено так званий принцип коаліційності, який виникає у випадку, коли жодна з партій не має більшості для створення уряду і в результаті цього політичні партії починають шукати спільні інтереси для співпраці.

Тлумачення самого терміна “коаліція” можемо знайти в політологічному словнику: це назва союзу чи об’єднання, створеного для досягнення спільної мети; об’єднання політичних партій з метою створення так званого коаліційного уряду з представників цих партій [11].

У свою чергу термін “коаліційний уряд” автори Енциклопедичного словника з державного управління трактують як “уряд, утворений на основі угоди між двома або кількома представленими в парламенті політичними партіями (близькими за ідеологією чи програмними засадами) про спільну урядову програму” [3, с. 323]. Урядові коаліції формуються на основі результатів проведених виборів, шляхом коаліційних переговорів.

При цьому можна виділити п’ять типів коаліційних урядів:

1) однопартійний кабінет більшості (одна партія контролює більшість в парламенті й самостійно формує уряд);

2) коаліційний уряд більшості (коаліція, яка є більшістю в парламенті й формує свій уряд);

3) однопартійний уряд меншості (одна партія, яка не складає більшість формує уряд);

4) коаліційний уряд меншості (уряд формується коаліцією партій, яка не має більшості у парламенті);

5) непартійні кабінети (виникають у випадках зміни правлячого режиму, наприклад з авторитарного на демократичний, або при формуванні непартійного технократичного уряду) [15, с. 191–192].

Разом із цим коаліційний уряд більшості має дві форми – мінімально-переможну, де уряд формується на основі необхідної кількості партій, які становлять мінімальну більшість (тобто вихід хоча б одного учасника коаліції призведе до втрати такої більшості) та надлишкову-переможну, при якій коаліція складається з кількості учасників, більш, ніж достатньої для утримання більшості.

Особливості та порядок формування уряду будь-якої країни регулюються їх національними конституціями, регламентами парламенту, законами про кабінет міністрів тощо. Серед основних чинників, які найбільше впливають на формування і діяльність урядових кабінетів, можна назвати систему правління, виборчу систему, електоральні настрої, ідеологічна збалансованість коаліцій, що формують уряди, політичні традиції та ін.

У більшості європейських країн уряд формується не однією партією, а їх коаліцією. Польща не є винятком. Парламент в Польщі є двопалатним і має строк повноважень чотири роки. Провідну роль у формуванні уряду має нижня палата – Сейм [14].

На формування урядів у Польщі, на думку М. Лопати, вплинули три конституційні зміни, відповідно до яких змінилися принципи формування та функціонування урядів: 1) від змін впроваджених 7 квітня 1989 р. до “Малої Конституції” з 1992 р.; 2) від 1992 р. з ухваленням “Малої Конституції” до 1997 р., коли була прийнята нова Конституція Республіки Польщі; 3) Від 1997 р., коли була прийнята Конституція Республіки Польщі до сьогодні [9].

На першому етапі, до прийняття Малої Конституції, президент мав великі повноваження при формуванні уряду, адже в 1990-1992 рр. Польща фактично була президентсько-парламентською республікою. Він призначав керівника Ради Міністрів, який пропонував кандидатуру прем’єр-міністра, якого, в свою чергу, абсолютною більшістю затверджував Сейм (нижня палата польського парламенту, яка на даний час має провідну роль

у формуванні уряду). Наступним кроком було представлення складу Ради Міністрів та виступ прем'єр-міністра в парламенті. Після цього Сейм знову ж таки абсолютною більшістю надавав вотум довіри уряду. Тобто уряд мав бути підтриманий навіть тими фракціями, які не входили до коаліції.

Разом з цим президент мав можливість розпустити парламент, якщо Сейм протягом трьох місяців не зміг затвердити уряд або прийняти бюджет [22, с. 79]. До повноважень президента того часу входила також відставка уряду, яку мали підтримати більшістю в Сеймі.

Другий етап конституційних змін за Малою Конституцією (1992 р.) вже не передбачав право президента на відкликання прем'єр-міністра. Цей етап характеризувався декількома варіантами формування коаліційного уряду. Спочатку президент пропонував кандидата на пост прем'єр-міністра, який подавав свій склад уряду. За його поданням президент призначав весь склад уряду, за який мали проголосувати більшістю в парламенті. Якщо формування уряду президентом не знаходило такої підтримки, це питання переходило в компетенцію парламенту. В разі безуспішної спроби, передбачалося повернення ще раз до кола президент-парламент. Якщо такий варіант також не проходив, президент мав два шляхи вирішення цієї проблеми: 1) розпустити парламент; 2) призначити тимчасовий уряд на шість місяців з можливістю його подальшої роботи в разі підтримання парламентом.

Особливості формування уряду на третьому етапі конституційних змін не дуже відрізнялися від моделі, прийнятої в Малій Конституції за винятком зменшення кількості спроб сформувавши уряд до двох та неспроможності президента відмовити уряду в праві входження певної особи до складу уряду. Згідно зі ст. 154.1. Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 р. "Президент Республіки висуває кандидатуру Голови Ради Міністрів, який пропонує склад Ради Міністрів. Президент Республіки призначає Голову Ради Міністрів разом з іншими членами Ради Міністрів" [5, с. 57]. Протягом встановленого терміну призначений уряд повинен отримати вотум довіри з боку нижньої палати парламенту – Сейму. У випадку ненадання вотуму довіри, Сейм може абсолютною більшістю голосів від повного складу самостійно обрати голову і членів уряду, які повинні бути призначені президентом.

Хоча глава держави в Польщі й наділений важливими повноваженнями щодо процедури формування Ради Міністрів, провідна роль належить парламентській більшості, що характеризують країну як змішану республіку парламентського типу. "Якщо є стабільна більшість, то повноваження Президента у зазначеній сфері більшою мірою набувають формальний характер. У той же час відсутність такої більшості підвищує роль Президента, що відповідає державному режиму раціонального парламентаризму" [16, с. 84]. Особливості формування уряду в Польщі викладені в Регламенті Ради Міністрів, Регламенті роботи Сейму, в законах про організацію і функціонування Ради Міністрів, які змінювалися відповідно редакцій Конституцій 1989, 1992 і 1997 рр.

Оскільки у Польщі уряди формуються коаліцією парламентських партій, важливим, на нашу думку, є мотивація кожної політичної сили, що входить до коаліції.

За словами польського дослідника А. Антошевського партії, орієнтовані на досягнення політичних цілей (забезпечення впливу на зміст і напрям політики держави), можуть створювати коаліційні союзи: згідно з програмною схожістю потенційних партнерів, бажанням виключення з гри противника, "історичними" мотивами (існування або відсутність традиції співпраці) чи теж прагненням увійти до складу уряду "за будь-яку ціну" [17]. Зважаючи на мотиви членів коаліції, можемо говорити про стабільність уряду.

Коаліційні уряди в Польщі здебільшого формуються з домінуванням однієї партії. Домінуюча партія формує коаліцію з допомогою партій, що здобули меншу підтримку

на виборах. Вони є учасниками урядової коаліції на правах “молодшого партнера”, оскільки контролюють у парламенті меншу кількість мандатів. Яскравим прикладом можна вважати коаліцію СЛД-ПСЛ 1993–1997 рр., коли В. Павлак, який був прем’єр-міністром від слабшого учасника коаліції (ПСЛ) був змушений піти з посади на користь домінуючої партії СЛД.

Загалом термін діяльності певного уряду охоплює період від призначення до припинення терміну повноважень. При цьому не важливо відбулося це в результаті нових або позачергових виборів, чи внаслідок дострокового розпуску парламенту або відставки кабінету.

У Польщі існували однопартійні уряди у 2000-2001 рр. Бузека, у 2005-2006 рр. кабінету К. Марцінкевича та у 2007 р. кабінету Я. Качинського. Мінімально-переможних коаліційних урядів було дванадцять. До вступу в ЄС було п’ять мінімально-переможних урядів зі збалансованим домінуванням партій та дві мінімально-переможні урядові коаліції з однією домінуючою партією. Після вступу до ЄС до 2012 р. було сформовано п’ять мінімально-переможних урядів вже тільки з однією домінуючою партією.

Польські урядові коаліції 1991–1993, 1997–2001, 2001–2003 та у 2005–2007 рр. розпадалися і втрачали підтримки у парламенті. Уряди меншості утримувалися завдяки пошуку додаткової підтримки у парламенті для тих проектів і діяльності, які були важливими для уряду або уможлилювали подальше його існування [9]. Тож урядові коаліції були вужчими, ніж парламентські, що впливало на стабільність урядів. Здебільшого Польщі властиві мінімально-переможні коаліційні уряди з однією переважуючою партією, яка має більшість посад в ньому. Найбільш стабільними і тривалими є мінімально-переможна урядова коаліція Д. Туска і мінімально-переможний уряд Є. Бузека. Найменш стабільними виявилися коаліційні уряди меншості Я. Ольшевського і Г. Сухоцької 1991–1993 рр.

Чеська Республіка як і Польща вважається зразком успішної демократизації в посткомуністичному світі. У цій країні сформувалася своя політична система, яка одночасно зберігає історичні традиції і відкрита для соціальних інновацій. Динамізм демократичних процесів і стійкість нових політичних інститутів відрізняють її від більшості країн, що стали на шлях демократизації.

За Конституцією від 16 грудня 1992 р. Чехія є парламентською республікою. Парламент складається з Сенату і Палати депутатів. Остання є провідною у формуванні уряду. Найпоширенішим для Чехії є поєднання двох моделей урядових коаліцій, яке властиве й більшості її сусідам:

- 1) прагматична модель – при формуванні коаліції увага зосереджується на кількості місць, які має партія в парламенті;
- 2) ідеологічна модель – береться до уваги спорідненість програмних цілей потенційних партій-учасниць коаліції [21].

Велику роль на формування уряду в Чеській Республіці відіграла виборча система країни. Крім того, що вона певним чином унеможлилює передвиборчі коаліції, можна виділити два основні етапи її розвитку, в процесі яких формувалися як мінімально-переможні урядові коаліції, так і коаліції меншості з домінуючою партією.

Перший етап (1992–2002 рр.) характеризувався пропорційною системою виборів з дворівневою системою напіввідкритих списків. Був запроваджений п’ятивідсотковий електоральний бар’єр, а також спеціальні бар’єри для блоків партій (для двох партій – 7 %, трьох – 9 %, чотирьох і більше – 11 %). Така ситуація призвела до зменшення кількості партій, що проходили в парламент. Як наслідок, у даний період було сформовано мінімально-переможну коаліцію В. Клауса, коаліційний кабінет меншості В. Клауса, напівтехнократичний уряд Й. Тошовського та однопартійний кабінет меншості М. Земана [10].

Другий етап виборчої системи передбачав такі зміни: пропорційна система залишалася, але було збільшено кількість багатомандатних виборчих округів від восьми до

чотирнадцяти. Збільшилися і виборчі бар'єри для блоків партій – залежно від кількості партій в блоці – 10, 15 та 20 % відповідно. Загалом, в період з 2002 по 2012 рр. в Чехії за результатами виборів до парламенту, було сформовано мінімально-переможні коаліційні уряди з домінуючою партією В. Спідла, С. Гроса, Й. Пароубека, однопартійний кабінет меншості М. Тополанека (другий уряд М. Тополанека, який підтримала половина депутатів), кабінет сформований за підтримки абсолютної більшості Я. Фішера та кабінет більшості П. Нечаса [Там само].

Як бачимо, в Чехії протягом двох етапів розвитку виборчої системи було сформовано здебільшого два види урядових коаліцій – мінімально-переможні та коаліції меншості з домінуючою партією. Цей процес пояснюється і незмінністю розміру партійної системи як до, так і після вступу країни в ЄС. Саме через особливості такої виборчої системи не було умов для створення надлишково-переможних коаліцій.

На сьогодні особливості формування уряду згідно зі ст. 68 Конституції Чехії передбачають, що члени уряду призначаються президентом республіки, потім протягом тридцяти днів уряд просить Палату депутатів про висловлення вотуму довіри. Палата депутатів або виражає довіру новопризначеному уряду, або ні. В останньому випадку президент призначає новий склад уряду, який знову повинен запросити вотум довіри у Палати депутатів. Якщо ж Палата депутатів вдруге поспіль не висловить довіри уряду, президент призначає голову уряду за пропозицією голови Палати депутатів [6]. Таким чином забезпечується згода між законодавчою та виконавчою владою.

Важливою особливістю також є те, що надання вотуму довіри до новопризначеного уряду вимагає більшості голосів при присутності всього 1/3 кількості депутатів від загальної кількості в 200 осіб. Разом із цим цікавими є традиції Чехії, котрі передбачають поєднання урядових посад та мандатів в парламенті. Більш того, характерним є сумісництво посад керівника правлячої партії (або домінуючої партії, якщо існує коаліційний уряд) і прем'єра. Це є атрибутом так званої “канцлерської” системи, класичними зразками якої є Німеччина і Австрія [2]. Чеські політичні еліти в основному дотримуються цього правила. Винятки становили кабінети Й. Тошовського (1997-1998 рр.) і Й. Пароубека (2005-2006 рр.).

Як бачимо, формування коаліційних багатопартійних урядів має свої переваги: уряд, сформований в такий спосіб спирається на баланс та підтримку політичних сил як в суспільстві, так і в парламенті. Партія, яка отримала більшість місць в парламенті в результаті виборів вимушена шукати собі партнерів зі схожими політичними поглядами на розвиток держави, і, як наслідок, спільно з ними знаходити шляхи вирішення суспільно-важливих питань.

Для України, як парламентсько-президентської держави, останнім часом також характерне формування коаліційних урядів. Проте, на відміну від європейської практики, програма діяльності уряду є формальністю і представляється тільки після формування уряду. Ще однією проблемою як в процесі формування урядової коаліції, так і в процесі її діяльності є відсутність чіткої комунікації між Радою коаліції в парламенті і урядом, який вона затверджує. Наслідком цього є не підтримання багатьох урядових законів в парламенті.

Серед загальних проблем, притаманних процесу формування урядових коаліцій в Україні можна виділити: неефективність діючої системи ротації політичної еліти, рекрутація нової еліти є вкрай незначною і, як наслідок, зміна поколінь політичної еліти практично відсутня; регіоналізація політичних сил та політико-ідеологічна межованість України; відсутність домінуючої політичної сили, яка одноосібно представляє парламентську більшість та має абсолютну більшість голосів у Верховній Раді України; невідповідність політичної культури українського політикуму новій політичній системі [4].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Україна, як і Польща, і Чехія, є постсоціалістичною перехідною країною і належить до країн

Центральної Європи. Система державного управління нашої країни сьогодні потребує кардинальних змін і реформ в поступі до рівня європейської спільноти. На цьому шляху Україна постійно стикається з проблемами, які вже успішно вирішили наші західні сусіди. У сфері формування коаліційних урядів Україна може використати досвід Польщі та Чехії, які стали успішним прикладом політичної трансформації.

На підставі аналізу особливостей формування коаліційних урядів в цих країнах можемо виділити пріоритетні завдання для України: проведення конституційних змін щодо першочерговості формування програми діяльності майбутнього уряду, а не формування його складу; усунення недосконалостей законодавчої бази в контексті процедури розгляду, обговорення і затвердження кандидатур Кабінету Міністрів партіями-учасницями коаліції; усунення внутрішніх суперечностей у парламентській коаліції, що негативно позначаються на функціонуванні коаліційного уряду, модернізація механізмів ефективної комунікації та співпраці уряду і парламенту тощо. Перспективними напрямками подальших досліджень з даної тематики залишається пошук нових моделей співпраці уряду та парламенту, включаючи опозицію; зміна механізмів формування коаліційних урядів, що дозволить уникнути боротьби за місця в уряді і дасть можливість змагатися урядовим програмам та ідеям.

Список використаних джерел

1. *Борисенко А.* Типологізація парламентсько-урядових коаліцій після парламентських виборів у Польщі 2005 р. та в Україні 2006 р / А. Борисенко // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2011. – Вип. 1. – С. 141–148.
2. *Бухарин Н. И.* Разделение властей в странах Центральной и Юго-Восточной Европы / Н. И. Бухарин // *Власть*. – 2004. – № 1. – С. 68.
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. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Коаліційний уряд у сучасних демократіях: уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/21.htm>.
5. Конституція Республіки Польща і Регламент Сейма. – Warszawa : Kancelaria Sejmu, 2003. – 207 с.
6. Конституція Чеської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.czechlegislation.com/ru/1-1993-sb>.
7. Концептуальні засади взаємодії політики й управління навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ 2010. – 300 с
8. *Лагутов Ю.* Проблеми формування та функціонування коаліційної моделі уряду [Електронний ресурс] / Ю. Лагутов. – Режим доступу : <http://sd.net.ua/2008/11/10/interakciya.html>.
9. *Лопата М.* Особливості формування коаліційних урядів Польщі та оцінка їхньої стабільності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1189>.
10. *Лопата М.* Чинники формування мінімально-переможних урядів у країнах Центральної Європи / М. О. Лопата // *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія*. – 2013. – Т. 21, вип. 23(3). – С. 119–130.
11. *Політологічний енциклопедичний словник* / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
12. *Пресняков І.* парламентсько-урядова коаліція: як забезпечити стабільність [Електронний ресурс] / І. Пресняков // *Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій*. – 2007. Режим доступу : http://icps.newagelab.com.ua/pub/files/46/80/Coalition_IPresniakov.pdf.
13. *Романюк А.* Типологія урядових кабінетів в країнах Західної Європи: порівняльний аналіз / А. Романюк // *Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки*. – 2007. – Вип. 10. – С. 235–244.
14. *Світові моделі державного управління: досвід для України* / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.
15. *Сидоров В.* Динамика коалиционных правительств в парламентских демократиях / В. Сидоров // *Ученые записи Казанского университета. Серия: гуманитарные науки*. – 2011 – № 1. – Т. 153. – С. 191–197.

16. Чехарина В. Основы конституционного строя Республики Польша / В. Чехарина. – М. : Наука, 2004. – 136 с.
17. Antoszewski A. Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej: Perspektywa porównawcza / Andrzej Antoszewski. – Wrocław : Wyd-wo Uniw. Wrocławskiego, 2006. – 288 s.
18. Downs A. 1957. An economic theory of democracy. – New York: Harper and Row – 310 p.
19. Laver M., Schofield N., 1991, Multiparty Government. TRhe Politics of Coalition in Europe, Oxford, Oxford UP – 308 p.
20. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries / Arend Lijphart. – New Haven : Yale Univ. Press, 1999. – 351 p.
21. Mattila M. – Raunio, T. (2002): Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection. Scandinavian Political Studies, Vol. 25, No. 3. p. 259–280.
22. Raciborski J. System rządów w Polsce / J. Raciborski // Demokracja polska 1989-2003. – Warszawa : Wydaw. Naukowe Scholar, 2003. – 346 s.
23. Riker W. The theory of political coalitions. – New Haven, CT/London: Yale University Press, 1962. – 300 p.
24. Swaan A. de, 1973, Coalition Theories and Cabinet Formations, Amsterdam: Elsevier. – 347p.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 332.2.021.8 (510+597)

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КИТАЇ ТА В'ЄТНАМІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Петрук О. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

У статті охарактеризовано юридичну модель реформування земельних відносин у Китаї та В'єтнамі, на основі чого запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, механізми управління земельними відносинами, соціальна справедливість.

Petruk O. V.,

Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy, NAPA, Kyiv

REFORMING LAND RELATIONS IN CHINA AND VIETNAM: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article described the legal model of land reform in China and Vietnam, on the basis of which offered practical recommendations for the improvement of land relations in Ukraine

Key words: land relations, mechanisms of land relations, social justice.

Постановка проблеми. В умовах фінансово-економічної, політичної кризи в Україні питання функціонування земельних відносин є надзвичайно актуальним, тому і викликає значну кількість наукових і політичних дискусій різного масштабу.

У зарубіжних країнах до такого багатства як земля, ставляться з великою обережністю, дбайливо оберігаючи її, намагаючись максимально використовувати в інтересах суспільства.

Аналіз літературних джерел свідчить, що в законодавстві, практиці й правовій доктрині зарубіжних країн склалося кілька юридичних моделей реформування земельних відносин: перша закріплена у законодавстві країн Східної Європи; друга – законодавством Китаю, а згодом В'єтнаму та Лаосу; третя – законодавством країн Латинської Америки.

© Петрук О. В., 2016

На сьогодні у Китаї земля залишається у державній власності, а колективна власність на землю розглядається як непохитний принцип нової економічної системи, яка створює умови для розвитку і піднесення добробуту народу, сприяє розумному веденню господарської діяльності.

Досвід Китаю та В'єтнаму щодо управління таким великим земельним потенціалом для нас є цінним, оскільки ці країни як і Україна в попередні десятиліття мали схожі політичні, економічні і юридичні системи. Саме це спонукало нас зробити більш широкий аналіз реформування земельних відносин у Китаї та В'єтнамі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Особливості формування й напрями розвитку механізмів державного регулювання земельних відносин в Китаї та В'єтнамі досліджували Л. Альошкіна, Мартин Равайон і Доминик ван де Валле, В. Милосердов, О. Пасечник, О. Сьомочкіна, Н. Третьак, Ю. Хвесик та ін.

Серед досліджень у сфері порівняльного аналізу земельно-правового регулювання в Україні та Соціалістичній Республіці В'єтнаму на сьогодні єдиним ґрунтовним дослідженням є робота Чау Тхі Хань Ван.

Метою дослідження є аналіз реформування земельних відносин у Китаї та В'єтнамі та виявлення на цій основі практичних рекомендацій щодо удосконалення земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з найбільш цікавих і досліджуваних як науковцями, так і практиками є юридична модель реформування земельних відносин, яка закріплена законодавством Китаю, а згодом В'єтнаму, основною ідеєю функціонування якої є легалізація виділення землі селянським господарствам.

Китай, як і В'єтнаму, досягли значного прогресу в боротьбі з бідністю, особливо важливу роль у цьому відіграє економічне зростання в сільській місцевості. При цьому земля є найбільш цінним активом у будь-якій розвиваючій аграрній економіці. З цієї причини інститути, які визначають форми землекористування, знаходяться в центрі боротьби з бідністю. Саме тому в Китаї та В'єтнамі було реалізовано важливі програми земельної реформи.

Аналіз літературних джерел свідчить, що у 1980–1990 рр. Китай і В'єтнаму провели досить серйозні земельні реформи. Було прийнято значну кількість законів та нормативно-правових актів, які регулюють функціонування даної сфери. До цього в обох країнах в сільському господарстві існувала колективна форма господарювання. Однак уряди прийшли до висновку, що колективне господарство занадто дороге обходиться в плані ефективності.

Кооперативи та колгоспи були ліквідовані, а земля була розподілена між окремими домогосподарствами в громаді, які погоджувалися продавати певну кількість продукції уряду, відповідно до визначеної квоти, а залишок продукції могли споживати або продавати. Тому люди були більш зацікавлені у функціонуванні таких відносин, що призвело до більшого обсягу виробництва сільськогосподарської продукції в обох країнах.

Однак слід зазначити, що у процесі реформування земельних відносин в Китаї та В'єтнамі мова йшла не тільки про ефективність. При проведенні реформування виникала певна загроза передачі повноважень з центру на місцевий рівень, оскільки інтереси общин не відповідали інтересам уряду. Між індивідуальними домогосподарствами потрібно було розподілити права користування фактично на всю територію сільськогосподарських угідь країни, в якій третина зайнятого населення безпосередньо залежала від сільського господарства.

Розглядаючи досвід *Китаю* щодо реформування земельних відносин, слід зазначити, що земля і до сьогодні залишається в державній власності. Уряд країни завжди намагається покращити добробут населення, яке працює на землі, тому всі реформаторські пропозиції розробляються вітчизняними вченими і науковцями, які

проводять обговорення та консультації з селянами. Слід зазначити, що аграрну реформу пристосовують до місцевих умов [6].

Як свідчить аналіз літературних джерел, відносини власності в Китаї складаються поступово.

Сучасна земельна реформа в Китаї підготовлена тими перетвореннями аграрних відносин, що набули широкого поширення в 1979–1984 рр. у зв'язку з впровадженням сімейного підряду, сімейної форми організації виробничої діяльності селян. У ході цієї реформи, що наблизила Китай до вирішення продовольчої проблеми, акцент робився на правовий механізм, що забезпечує перехід від власності комун до власності бригад, від власності бригад – до власності малих бригад.

Однак завжди урядовців Китаю цікавило: чи може сімейна форма організації праці відповідати новим завданням реформи і чи не вичерпав себе селянський двір? Деякі вчені вважають, що сімейна форма власності в змозі забезпечити три необхідні механізми – накопичення, поєднання чинників виробництва і самоорганізації. Держава ж може регулювати сімейне господарство макроекономічними важелями через ринковий механізм.

Разом з тим досвід Китаю свідчить, що перерозподіл землі і будь-яка форма підрядної відповідальності працюють лише тоді, коли для нових організаційних структур аграрного підприємництва створені необхідні гарантовані державою умови (наявність ринків збуту; різноманітні інститути фінансової інфраструктури ринку (страхові, кредитні); механізми і процедури капіталізації боргів; система інститутів, що здійснюють контроль за збалансованим розвитком окремих регіонів, рівнем добробуту сільського населення тощо).

Проводячи політику переходу від комун до дворового сімейного підряду, держава при цьому не повинна залишити поза увагою фінансові орієнтири діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Уряд країни розуміє, що при зміні організаційно-економічних умов в країні, швидке проведення земельної реформи, зміни форми земельної власності може привести до серйозних негативних наслідків. У таких випадках перед прийняттям законодавчих актів ухвалюється рішення про проведення експериментальної перевірки використання певних елементів даної реформи (від 4 до 7 років). Тільки після схваленням населенням ефективності даного реформування, приймаються відповідні земельні закони, які починають впроваджуватися по всій країні. Тобто реформи проводяться поступово, обдуманно, виражено висококваліфікованими фахівцями [6], а сама система управління земельними ресурсами Китаю направлена на забезпечення максимального використання земельних ресурсів на всій території країни.

Управління земельними ресурсами в Китаї здійснюється на різних адміністративних рівнях: національному, регіональному і місцевому. В якості єдиного органу управління земельними ресурсами в Китаї виступає Міністерство земельних і природних ресурсів, до складу якого входять різні структурні підрозділи, у т.ч. Державне бюро моніторингу земель, Державне геодезичне управління, Державне морське управління, Державне управління нагляду за землею.

Відсутність Земельного кодексу свідчить лише про специфіку регулювання земельних відносин у вигляді сукупності окремих нормативно-правових актів, кодифікація яких має бути проведена по завершенню земельної реформи [4].

В основі реформування земельних відносин в Китаї є правові та майнові питання, зокрема проблеми прав власності та господарювання. Як свідчить аналіз літературних джерел, раніше орна земля відносилася до системи колективної власності. Однак після запровадження системи сімейного підряду землю передали в користування селянським подвір'ям. І хоча номінально земля вважалася колективною власністю, фактично ж за неї ніхто не відповідав, оскільки не існувало об'єкта права. Плутианина між державни-

ми та колективними господарствами, а також приватними (селянськими) подвір'ями щодо питань володіння землею призводила до несанкціонованої торгівлі, особливо в економічно розвинених районах [7]. Тому основною метою проведення реформування земельної системи є закріплення на базі колективної власності на землю довгострокового права користування нею селянського подвір'я та стимулюванні на цій підставі формування ринку землі, а точніше – ринку обігу права користування землею. При цьому держава забезпечує процеси безплатної передачі права користування землею на визначений термін та має право жорсткого контролю всього ланцюга надходження землі в обіг – від безплатної передачі до освоєння та експлуатації.

Право надання землі в оренду є одним з важливих аспектів останніх земельних перетворень у Китаї. Земля, що здається в оренду, залишається у колективній власності селища або бригади. На цю землю оголошується аукціон чи конкурс претендентів, а також встановлюється початкова мінлива або фіксована ціна. При початковій мінливій ціні орендну плату може підвищити у ході торгів будь-хто із претендентів, при фіксованій – плата залишається незмінною. Якщо на одну ділянку претендують декілька бажаючих, то правління селища (бригада) визначає претендента, виходячи з його ділових здібностей і трудових навичок. Взагалі найважливіші досягнення китайської реформи відносяться до аграрної сфери, зокрема перетворення селянства в економічно самостійний клас і, як наслідок, швидке зростання виробництва.

Слід зазначити, що домогосподарство, яке займається сільським господарством в Китаї, не може продати свою земельну ділянку та використати гроші для фінансування нового несільськогосподарського підприємства чи переїхати у місто, щоб влаштуватися на роботу. Земля сільськогосподарського призначення не є активом, який можна продати на ринку. Вона розподіляється чи перерозподіляється між домогосподарствами місцевими адміністраціями за участю сільських громад.

Відповідно до Закону Китайської Народної Республіки “Про управління землею” визначено, що власниками земельних ділянок, що використовуються для сільськогосподарських цілей є сільські сільськогосподарські виробничі кооперативи й інші колективні господарські організації. Водночас на місцях такі колективні господарські організації можуть бути не організовані. У таких випадках як суб'єкт права колективної власності на землю виступає низовий орган місцевого самоврядування – Комітет сільського населення, що виконує функції управління по відношенню до землі, що знаходиться в колективній власності. Отже, даний Закон не визнає суб'єктами права власності ні товариства, що об'єдналися в кооперативи, ні так звані двох'ярусні господарства, що забезпечують різноманітними видами платних виробничих і поставальницьких послуг кожний підрядний двір, незважаючи на те, що землі, які використовуються для сільськогосподарської діяльності, закріплюються за ними. Для вирішення даного питання урядовцями та науковцями Китаю запропоновано встановити такий правовий режим сільськогосподарських земель, який би дозволив, з одного боку, забезпечити стійкість землекористування членів виробничих бригад, що реформуються в товариства і кооперативи, з іншого боку – виявляти обачність при перерозподілі землі. Тобто є прагнення до того, щоб по можливості зрівняти у кількісно розміри землекористувань селянських господарств, надати їм більш широкі земельні права, господарську автономію, що дозволяє самостійно здійснювати обробіток землі та господарське освоєння нових земельних ділянок.

Однак вже давно в Китаї говорять про можливість неефективності функціонування такої системи, особливо в частині отримання більш кваліфікованими фермерами земельних ділянок достатньої площі і наскільки загроза втрати (обмеження) прав на земельну ділянку стримує інвестиції фермерів. Для вирішення цього питання уряд Китаю спробував розширити використання механізмів оренди землі серед фермерів, що

дало змогу підвищити рівень ефективності розподілу землі замість легального ринку прав землекористування.

Тому досвід Китаю показує, що реформування земельних відносин має відбуватися з урахуванням національного менталітету [6].

Що ж стосується формування земельного законодавства В'єтнаму, то воно обумовлено специфікою становлення та розвитку правової системи. Як свідчить аналіз літературних джерел, сьогодні правове регулювання земельних відносин у В'єтнамі відбувається на основі Конституції та Земельного закону, який фактично заклав основу кодифікації земельного законодавства. На реалізацію положень основних актів приймаються відповідні спеціалізовані нормативно-правові акти з регулювання земельних відносин.

Слід зазначити, що Конституцією В'єтнаму та Земельним законом, так само як і законодавством Китаю, передбачено всенародну власність, тобто державну власність на землю. Разом з тим, Цивільним кодексом В'єтнаму визначено, що земля є загальнонародною власністю, держава здійснює права власника і в особі Уряду управляє нею.

Земельний закон В'єтнаму займає важливе місце в національних системах земельного законодавства, виступає основним спеціалізованим джерелом земельного права. Даним законом передбачена детальна та всебічна регламентація відносин у сфері управління використанням земель. Він формує та закріплює основні засади державної земельної політики на перспективу, головною метою якої виступає формування такого земельного ладу, який би відповідав вимогам побудови соціально орієнтованої ринкової економіки [8].

У Земельному законі наведено визначення термінів, що усуває цілу низку проблем при законодавчій діяльності, а також при практичному застосуванні прийнятих нормативно-правових актів.

В основі інституційного підходу до розвитку земельного законодавства лежить прийняття відповідних підзаконних земельно-правових актів, а не спеціальних законів.

Слід також зазначити, що передбачаючи видання міністерствами конкретних нормативних актів, Земельний закон тим самим забезпечує створення норм, без яких практичне застосування положень, що в ньому містяться, виявилось б взагалі неможливим. Тобто Земельний закон створює дійовий механізм реалізації основних своїх положень. Це фактично дає можливість усунути проблеми колізії у функціонуванні земельних відносин та забезпечити регулювання земельних процедур тими органами, які ці процедури реалізують.

Однак Земельним законом не врегульовані залишаються землеохоронні відносини.

Цікавим є і те, що тільки у законодавстві В'єтнаму виділено в окрему категорію землі запасу. Слід зазначити, що Державний земельний фонд В'єтнаму включає всього три самостійні категорії: сільськогосподарські і несільськогосподарські землі та ті, що не використовуються. Саме ж цільове призначення земель визначається тільки органами державної влади, а розпоряджатися земельними ділянками мають право тільки землекористувачі. Ці права землекористувачів виступають предметом цивільно-правових угод в межах і на умовах, визначених земельним та цивільним законодавством. На думку науковців, це дає можливість поєднати планову економіку з ринковою, забезпечити найбільш оптимальний режим для іноземних інвестицій тощо [8].

Крім того, землекористувачі наділені на законодавчому рівні правом змінювати в установленому порядку цільове призначення земельних ділянок.

Особливо цікавим фактом є те, що землекористувачі мають певне посвідчення права землекористування, відповідно до якого реєструється таке право, видається державний акт та сертифікат на право землекористування.

У науковій літературі виділяють різний суб'єктний склад землекористувача. Так, наприклад, таким землекористувачем може виступати сімейне господарство. Воно

створюється фізичними особами, не визнається юридичною особою і вважається законом самостійним землекористувачем. Але його статус визначений недостатньо чітко. Ведення особистого селянського господарства пов'язане з використанням земель сільськогосподарського призначення окремою фізичною особою індивідуально або групою осіб для здійснення непідприємницької діяльності. Зазначені особи перебувають в родинних чи сімейних відносинах і спільно проживають [8].

Також суб'єктом землекористування у В'єтнамі може виступати громада, що не відноситься до юридичних осіб, існування якого обумовлене національними особливостями країни, специфікою традицій та звичаїв, що склалися в межах окремих територій.

Чинний Земельний закон передбачає тимчасове або довгострокове користування землею без встановлення строку. Слід зазначити, що іноземні особи (фізичні та юридичні) можуть бути землекористувачами у В'єтнамі тільки на тимчасовій основі.

Що ж стосується об'єкта земельних відносин – землі, то в постійне користування надаються переважно земельні ділянки несільськогосподарського призначення.

Отже, як бачимо правове забезпечення раціонального та ефективного використання земельного фонду В'єтнаму здійснюється переважно нормами інституту державного управління землями, розгалужена система яких має значну питому вагу. У той же час функціонування у В'єтнамі єдиної форми власності на землю, суб'єктом якої виступає держава, не виключає демократизації цієї власності шляхом надання землекористувачам можливості розпоряджатися правами на земельні ділянки.

Висновки. Отже, як показує досвід Китаю та В'єтнаму, для проведення ефективного реформування земельних відносин потрібно багато років. Тільки тоді можна розраховувати на те, що дана реформа буде ефективною для більшості населення країни, у т.ч. і малозабезпеченому населенню.

Крім того, слід враховувати при реформуванні земельних відносин, особливо під час фінансово-економічної кризи, можливість надання окремим фермерам певних ринкових стимулів, особливо тим, які тільки розвиваються.

Досвід Китаю свідчить, що потрібно зберігати колективну власність на землю як основу для всебічного, раціонального й ефективного використання земельних ресурсів у рамках ринкових аграрних відносин, що розвиваються.

Також вбачається можливим запозичити підхід В'єтнаму, згідно з яким в Земельному кодексі буде прямо вказано, в якому саме акті слід шукати деталізацію того чи іншого положення даного кодексу. Крім того, пропонується такий спосіб вирішення колізій вітчизняного земельного законодавства як забезпечення регулювання земельних процедур тими органами, які ці процедури реалізують.

Досвід, розглянутих нами країн, підтверджує, що реформи у сфері землекористування є більш ефективними, коли вони направлені на зниження рівня бідності, є справедливими у процесі землекористування та орієнтовані на результативність.

На жаль, на сьогоднішній день більшість аграрних країн, який мають низький рівень доходів, особливо ті, що розвиваються, вважають, що вони можуть миттєво підвищити рівень своєї економіки шляхом швидкого розвитку сучасної, відносно капіталомісткої переробної промисловості. При цьому більша їх частина ігнорує свій аграрний сектор.

Список використаних джерел

1. Альошкіна Л. П. Зарубіжний досвід розвитку земельних відносин: можливості застосування в Україні / Л. П. Альошкіна // Інноваційна економіка. – 2012. – № 3. – С. 291–294.

2. Равайон Мартин. Земля и бедность в Восточной Азии времен реформ [Электронный ресурс] / Мартин Равайон, Доминик ван де Валле // Финанси & развитие. – 2008. – Сентябрь. – С. 38–41. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2008/09/pdf/ravallion.pdf>.

3. Милосердов В. В. Опыт формирования земельных отношений в Китае / В. В. Милосердов // Экономика АПК. – 2009. – № 5. – С. 145–151.

4. Пасечник О. С. Порівняльно-правовий аналіз регулювання емельних відносин у сфері використання землі Україна – Китай [Електронний ресурс] / О. С. Пасечник. – Режим доступу : <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/the-content-of-conferences/archives-of-individual-conferences/december-2012>.

5. Сьомочкіна О. С. Земельний закон Соціалістичної Республіки В'єтнам та Земельний кодекс України: порівняльно-правовий аналіз [Електронний ресурс] / О. С. Сьомочкіна. – Режим доступу : http://law.univ.kiev.ua/images/abook_file/conf2008_zp_syomochkina2.pdf.

6. Третьяк Н. Система управління земельними ресурсами в Китаї: досвід для України / Н. Третьяк // Землепорядний вісник. – 2012. – № 4. – С. 38–41.

7. Хвесик Ю. М. Формування механізмів інституціонального забезпечення сталого землекористування: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Ю. М. Хвесик. – Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Khvesyk-Yu.pdf>.

8. Чау Тхі Хань Ван. Земельне законодавство соціалістичної республіки В'єтнам і України: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 / Чау Тхі Хань Ван. – Х., 2007. – 20 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 330.59

ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Статівка Н. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри управління персоналом та економіки праці,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України;

Надточій А. О.,

к. держ. упр.,

доцент кафедри управління персоналом та економіки праці,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Статтю присвячено проблемам забезпечення достойного рівня життя населення як основи збереження та розвитку людського потенціалу. Визначено основні причини зниження рівня життя населення в Україні, характер тенденцій його зміни та потенційні загрози для забезпечення сталого розвитку національної економіки. Обґрунтовано пропозиції щодо підвищення рівня життя заходами державної політики.

Ключові слова: людський потенціал, рівень життя, прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, політика в сфері доходів населення.

Stativka N. V.,

Doctor in Public Administration, Professor,

Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, KRI NAPA;

Nadtochii A. O.,

PhD in Public Administration,

Associate Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, KRI NAPA,

Kharkiv

CAUSES AND EFFECTS OF LOWERING THE STANDARD OF LIVING IN UKRAINE

The paper is devoted to challenges of providing decent living standards for the population as the basis for human potential preservation and development. The main causes of lowering the Ukrainian population's living standards, the nature of its trends and eventual threats to the sustainable development of the national economy have been determined. Proposals for the living standards improvement by means of state policy have been substantiated.

Key words: human potential, living standards, subsistence level, minimum wages, personal income policy.

Постановка проблеми. Ідеологія виміру якості життя населення набула характеру доктрини в суспільній діяльності передових країн світу. Становлення України як незалежної, демократичної держави зумовлює зосередження уваги суспільства на проблемах суспільного добробуту, збереження, поступового нарощування і використання людського потенціалу. Об'єктивна оцінка якості та рівня життя населення може розглядатися як ключовий показник ефективності роботи органів державного управління та місцевого самоврядування і як основа формування виваженої державної політики щодо забезпечення інтелектуального, економічного, соціального та духовного прогресу суспільства в цілому, й особи зокрема.

© Статівка Н. В., Надточій А. О., 2016

Стандартним інструментом при загальному порівнянні рівня життя різних країн світу прийнято індекс розвитку людського потенціалу – інтегральний показник, який розраховується щорічно для міждержавного порівняння й вимірювання рівня життя, грамотності, освіченості й довголіття. У 2010 р. на додаток до згаданого індексу було введено три нові індикатори: індекс людського розвитку, скоригований з урахуванням соціально-економічної нерівності, індекс гендерної нерівності та індекс багатомірної бідності [14].

За роки незалежності Україна послідовно втрачає свої позиції за індексом людського розвитку: з 45 місця у 1992 р. до 102 у 1995 р. У 2010 р. Україна покращила позиції до 69 місця, але, на жаль, у 2014 р. втратила 12 позицій та опинилася на 81 місці серед 188 країн в світовому рейтингу. Україна має досить високий показник рівня освіти та близький до середньосвітового рівень очікуваної тривалості життя (68,5 років).

Відомо, що доходи країни залежать від обсягу виробленої продукції та послуг. Відповідно до рейтингу країн за ВВП за паритетом купівельної спроможності (далі ПКС) Україна займала 47 місце серед 188 країн світу за підсумками 2014 р. з абсолютним його розміром у 370,8 млрд дол США (за даними Міжнародного валютного фонду). За даними Світового банку у 2011 – 2014 рр. Україна займала 45 місце серед 183 країн світу, випереджаючи Норвегію, яка за індексом людського розвитку посідає перше місце.

Безперечно рівень життя та добробут населення залежить не лише від величини створеного ВВП країни, кількості населення, але й від того, яким чином відбувається розподіл національного доходу в межах економічної системи. Рациональний розподіл національного доходу та ефективне використання суспільних фінансів (фондів споживання) поліпшує добробут громадян, натомість зубожіння, поглиблення диференціації населення за доходами засвідчує неефективність політики держави в сфері перерозподілу та використання національного доходу, в тому числі і внаслідок високого рівня корумпованості чиновників. Свідченням на користь останнього є 130 місце країни (серед 168 країн світу) у рейтингу за індексом сприйняття корупції [6].

Необхідність дослідження основних причини зниження рівня життя населення та пов'язаних з цим потенційних загроз для забезпечення сталого розвитку національної економіки особливо актуалізується за сучасних складних соціально-економічних умов розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Економічним і соціальним питанням оцінки розвитку людського потенціалу приділяється увага як у доповідях та звітах міжнародних організацій (Програма розвитку ООН, Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк), так і в працях вітчизняних та зарубіжних науковців (С. Башкірова, Д. Богиня, О. Васильєва, І. Бондар, О. Грішнова, М. Кизим, О. Кочемировська, Л. Михайлова, В. Приймак, А. Чухно, К. Якуба та ін.).

Загальнометодологічні аспекти формування та реалізації державної політики щодо підвищення рівня та якості життя населення знайшли відображення у дослідженнях І. Дутки, А. Колота, Е. Лібанової, В. Мандибури, О. Мельниченка, В. Онікієнка, М. Папієва та ін. Систематизацію підходів та методів державного регулювання зниження регіональних диспропорцій рівня життя здійснено в працях Н. Кузьминчук, О. Зими, С. Полякової, Л. Черенко, В. Шишкіна та ін. На необхідності належного фінансового забезпечення рівня життя та пошуку джерел такого забезпечення присвячено публікації І. Бобуха, О. Гордей, А. Ревко та ін.

З огляду на те, що на сучасному етапі з'являються нові чинники-ризиків розвитку суспільства, викликані інтеграційними процесами, фінансово-економічними кризами, військовим конфліктом на сході країни, перманентним станом реформ, проблема забезпечення високого рівня життя або, принаймні збереження достатнього рівня життя заходами державної політики потребує постійного опрацювання і вчасного реагування.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є виявлення основних причини зниження рівня життя населення, характеру тенденцій його зміни, потенційних загроз для забезпечення сталого розвитку національної економіки та обґрунтування пропозицій щодо розв'язання проблем у цій сфері заходами державної політики.

Виклад основного матеріалу. Згідно концепції людського розвитку збільшення матеріального добробуту не виступає самоціллю. Важливим є не сам факт збільшення матеріального багатства, а те, яку користь воно приносить суспільству, формами прояву чого може бути збільшення тривалості життя та освіченості населення. Звісно що людський розвиток можуть демонструвати й інші індикатори (індекс фізичної якості життя (Physical Quality-of-Life Index), істинний показник прогресу (Genuine Progress Indicator), індекс розвитку з урахуванням нерівності статей (Gender-related Development Index), план добробуту Вандерфорда-Райлі (Vanderford-Riley well-being schedule), індекс якості життя за версією Economist Intelligence Unit (The Economist Intelligence Unit's quality-of-life index), валове національне щастя (Gross National Happiness), але вважається, що без забезпечення можливості прожити довге і здорове життя, отримати освіту, інші можливості людини вкрай важко реалізувати.

Вітчизняні науковці, спираючись на значно більшу і глибшу статистичну базу, розробили власну методику розрахунку індексу людського розвитку, яка враховує 33 показника, об'єднаних у шість блоків – відтворення населення, соціальне середовище, комфортне життя, добробут, гідна праця, освіта.

Зв'язок між людським розвитком і рівнем життя лежить на поверхні, тому що і перший, і другий термін стосується одного предмету дослідження, але людський розвиток – це термін, що широко застосовується в теоретичних концепціях західних наукових шкіл, а рівень життя – у вітчизняних.

За визначенням В. О. Мандибури, особливість категорії “рівень життя” полягає в тому, що вона не може бути відображена якимось одним показником і об'єктивно визначається широким спектром характеристик, кожна із яких стосується лише окремого елемента або певного прояву відносин, які виникають в процесі функціонування суспільства [7, с. 8]. Науковець зазначає, що рівень життя людини залежить від рівня задоволення її потреб. Взагалі класифікація потреб є різною. Найбільш відомою з них є ієрархія потреб А. Маслоу, яка говорить про те, що спочатку людина задовольняє свої базові (фізіологічні, потреба у безпеці) потреби, а потім вторинні (приналежність до групи, самореалізація).

Термін потреба тісно пов'язано із рівнем життя, оскільки, чим вищим є рівень життя, тим більш розвиненими, різноманітними можуть бути потреби, та можливості і блага, що їх задовольняють.

Якщо в країні низький рівень життя, то більшість людей може розраховувати лише на задоволення своїх базових (фізіологічних) потреб.

Із зростанням рівня життя мова може йти про те, що одна й та сама потреба може задовольнятися по-різному. Наприклад, потреба у їжі – людина може харчуватися простою їжею, приготовленою власноруч, а може – вишуканими стравами у ресторанах. Наведений приклад свідчить про те, що вибір благ, які задовольняють базові потреби залежить від рівня доходу.

Зазвичай, кожна держава гарантує певний рівень доходу своїм громадянам. Більшість країн з високим рівнем розвитку гарантують своїм громадянам вищий, порівняно із іншими країнами, мінімальний гарантований рівень доходів.

Україна, обравши шлях на Європейську інтеграцію, має очікувати не лише європейські ціни на товари та послуги, але поступово наближатися до європейських стандартів життя, і, в першу чергу, рівня доходів.

Із зростанням рівня життя можуть виникати потреби у якісних умовах проживання, ставитися нові вимоги до безпеки продуктів харчування, до якості медичних послуг, до правової захищеності, до безпеки оточуючого середовища, до соціального оточення тощо.

Є такі потреби, задоволення яких, на нашу думку, не повинно залежати від рівня доходу. Це можливість задоволення потреби у захисті своїх прав у суді, у реалізації прав громадянина, задоволення потреби у чистому повітрі, якійсній питній воді, якісних дорогах, у безпеці оточуючого середовища тощо. Частина цих потреб є первинними, частина вторинними, але всі вони характеризують якість життя. Створенням благ, здатних задовольнити ці потреби, опікується держава. Тому від органів державної влади залежить створення сприятливого середовища для життя і праці.

Поки що такого середовища не створено. Хоча у ст.3 Конституції України зазначено, що “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [2].

Стосовно нашого предмета дослідження до таких прав віднесемо: право на соціальний захист; пенсії та інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування багатьох людей, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму (ст. 46); право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43); право на житло, держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48); право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на безпечне для життя і здоров’я довкілля (ст. 50) та ін.

Від так, забезпечення достатнього рівня життя, згідно з Конституцією України, є обов’язком держави. Достатнім в Україні, відповідно до аналізу нормативно-правової бази [5], вважається рівень життя у розмірі прожиткового мінімуму, який є базовим соціальним стандартом. Від його розміру залежить рівень оплати праці, пенсій, соціальних допомог та виплат. Розмір прожиткового мінімуму застосовується і для загальної оцінки рівня життя в Україні.

Методики для розрахунку прожиткового мінімуму є різними. В Україні обрана методика розрахунку прожиткового мінімуму, заснована на нормативах споживання [11], яка має забезпечувати продуктами харчування для нормального функціонування організму та задовольняти мінімальні потреби у непродовольчих товарах та послугах.

Неодноразово вітчизняні науковці [3; 9; 12] наголошували на тому, що розмір прожиткового мінімуму занижений, оскільки:

1) складові набору продуктів харчування, непродовольчі товари, на підставі яких розраховується прожитковий мінімум, не змінюються у відповідності до зміни споживчого попиту та реальної структури сукупних витрат населення. Так, у структурі витрат не передбачено витрати на мобільний зв’язок, на послуги системи охорони здоров’я, культури та освіти, в тому числі і дошкільної, витрати на відпочинок, не враховано сімейної та інвестиційної складової тощо;

2) терміни споживання непродовольчих товарів, особливо довготривалого використання, вимагають перегляду в бік скорочення;

3) в структуру прожиткового мінімуму не включено податок на доходи фізичних осіб, який має бути включеним відповідно до роз’яснення Конституційного суду України. Так, якщо поглянути на структуру встановленого прожиткового мінімуму, то передбачається, що вся сума буде витрачена або на продукти харчування, або на послуги, тобто має фактично бути отриманою на руки (розрахунковий рахунок). Насправді ж

людина, отримуючи мінімальну заробітну плату, яка дорівнює прожитковому мінімуму, отримує на 15 % менше тільки через те, що податок на доходи фізичних осіб не включено в структуру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Крім того, розмір прожиткового мінімуму занижений через те, що вартість продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг змінюється протягом року через зростання цін. Відстежувати ці тенденції має, відповідно до ст. 5 Закону України “Про прожитковий мінімум”, Міністерство соціальної політики і публікувати щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму. Динаміка відхилень фактичного розміру прожиткового мінімуму [1] та встановленого законом на відповідний рік наведена на рис. 1.

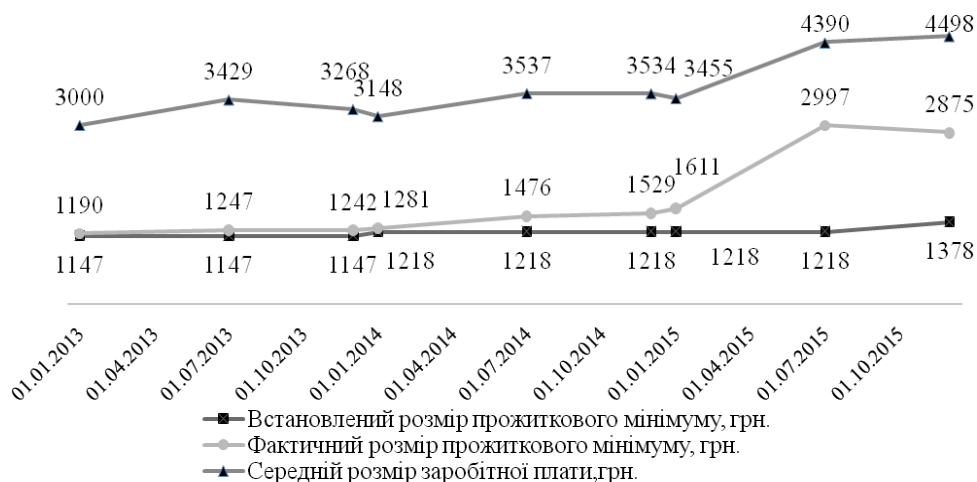


Рис. 1. Динаміка встановленого та фактичного розміру прожиткового мінімуму та середньої заробітної плати в Україні за 2013 – 2015 рр., грн.

Попри те, що офіційний рівень інфляції в країні у 2014 р. був 124,9 %, а у 2015 р. – 143,3 %, прожитковий мінімум залишався незмінним у період з грудня 2013 р. по серпень 2015 р. – 1176 грн. Розрив між фактичним і встановленим прожитковим мінімумом почав стрімко зростати, починаючи з січня 2014 р. Таким чином, на кінець 2015 р., фактичний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахований Міністерством соціальної політики, був більше за встановлений у 2,08 рази (з урахуванням податку на доходи фізичних осіб).

На початку XXI ст. у світі сформувались два підходи до визначення мінімальної заробітної плати. Перший ґрунтується на мінімальних потребах, які треба задовольняти для збереження життя.

У цьому випадку мінімальна зарплата дорівнює прожитковому мінімуму. Саме такий підхід практикують в Україні. Однак в економічно розвинутих країнах його вважають за допустиме використовувати лише у *військовий* час. Другий підхід передбачає, що мінімальні гарантії мають поширюватись не лише на фізичні, а й соціальні та культурні потреби людини [5, с. 8].

Якщо порівняти прожитковий мінімум, що сьогодні дорівнює мінімальній заробітній платі в Україні, у доларовому еквіваленті, то на початок 2016 р. він становив лише 34,5 % від розміру прожиткового мінімуму 2013 р., тобто зменшився майже у 3 рази (рис. 2).

Відповідно до вимог Європейської соціальної хартії, мінімальна заробітна плата має складати понад 2,5 розмірів прожиткового рівня. З урахуванням наведених тенденцій (рис. 2) можна стверджувати, що сьогодні рівень мінімальної заробітної плати в Україні, котрий дорівнює прожитковому мінімуму для працездатних осіб, по суті знецінює працю більшості найманих працівників бюджетної сфери і не виконує ні відтворювальної, ні регулюючої, ні стимулюючої функцій. До того ж, якщо розмір мінімальної заробітної плати не перевищує прожитковий мінімум, це унеможливує задоволення найнеобхідніших потреб для функціонування й відтворення людського потенціалу.



Рис. 2. Динаміка прожиткового мінімуму для працездатних в Україні та офіційного курсу гривні до долару США за 2010 – 2015 рр.

Зростання середньої номінальної заробітної плати в економіці відбувається постійно (рис. 1), проте реальна заробітна плата знижується (рис. 3), і на кінець 2015 р. індекс реальної заробітної плати до відповідного періоду 2014 р. становив 78,9 % [8]. Реальна заробітна плата була нижчою за 100 % у 1996–2000 рр., 2009 р. та починаючи з 2014 р. до теперішнього часу.

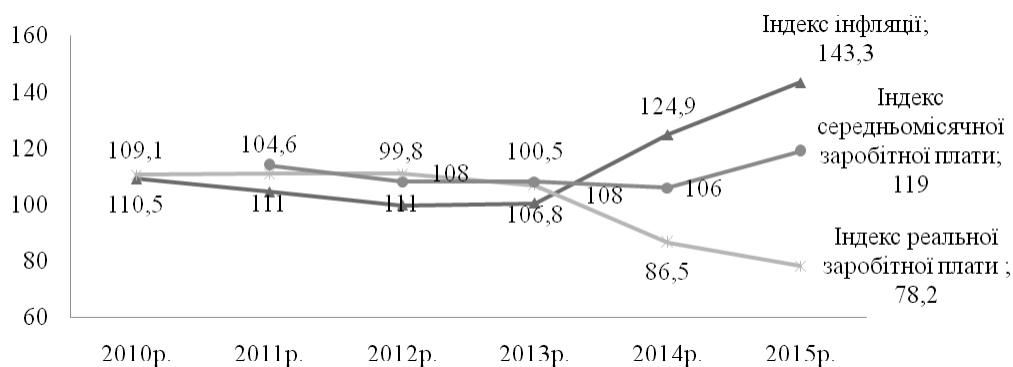


Рис. 3. Динаміка індексів інфляції, реальної заробітної плати та середньомісячної заробітної плати у 2010 – 2015 рр.

Мінімальна заробітна плата в Україні (рис. 4) у 3 рази менша від найменшого її значення (Албанія) серед наведених Європейських країн і у 30 разів менша від найбільшого показника (Бельгія, Нідерланди) [15]. 3 вересня 2015 р. мінімальну заробітну плату було підвищено на 13,1 % (з 1218 грн. до 1378 грн.) або на 11 % в євро (з 49 євро до 55 євро). Проте, на кінець лютого 2016 р., через знецінення національної валюти, мінімальна заробітна плата, яка у гривневому еквіваленті не змінилась, складає 46 євро, тобто зменшилась на 16 %.

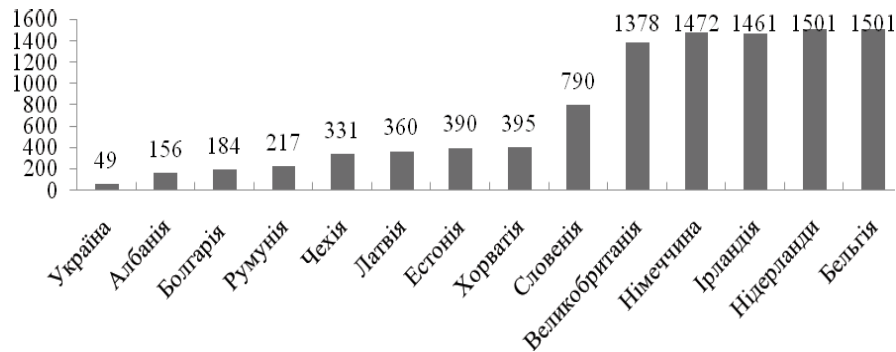


Рис. 4. Мінімальна заробітна плата у деяких Європейських країнах і Україні у 2015 р., євро

Ще одним важливим показником ролі мінімальної заробітної плати є співвідношення мінімальної і середньомісячної зарплати. У розвинутих країнах це співвідношення іноді називають індексом Кейтса (Kaitzindex). Чим більший цей індекс, тим сильнішим є вплив МЗП на розподіл доходів у країні. Якщо у 2000 р. в Україні зазначений індекс становив 51,3 %, то протягом 2005 – 2012 рр. – стрімко знижувався: до 41,2 % у 2005 р., 37,5 – у 2012 р. та 30,6 % у 2015 р. Мінімальна заробітна плата має становити не менше 45 – 50 % фактичного розміру середньої заробітної плати в базовому році і принаймні 40 – 45 % очікуваного розміру середньої заробітної плати у плановому періоді.

Таким чином, спостерігається зменшення купівельної спроможності доходів у зв'язку із зростанням цін. В Україні існує інструмент для підтримання купівельної спроможності грошових доходів громадян, які не мають разового характеру – індексація. Проте, відповідно до прийнятих змін у Закон України “Про індексацію грошових доходів громадян”, розмір індексації може бути зменшено. Від так, зазначається, що проведення індексації здійснюється в межах фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів (ст. 5 – у редакції від 28.12.2014 р.), а також змінено поріг індексації із 101 % до 103 % (ст. 4 – у редакції від 24.12.2015 р.) [10].

Про зменшення доходів населення у 2015 р. також свідчать:

- зміни у структурі доходів населення: питома вага заробітної плати (трудових доходів) зменшилась з 39,3 до 37,9 %; доходів від власності з 5,4 до 3,9 %; соціальної допомоги з 33,7 до 33,2 % [13];
- зміни у структурі витрат населення: питома вага витрат на придбання товарів та послуг збільшилась з 80,7 до 87,2 %; поточні податки збільшились з 7,7 до 8,3 %; зменшилась питома вага заощаджень з 9,9 до 3,4 % [13];
- питома вага найманих працівників, що одержують заробітну плату менш ніж 2500 грн (менше ніж 2 прожиткових мінімуми) – 37,5 % [13];
- збільшення заборгованості із виплати заробітної плати на 42,5 % (з 1320 до 1881 млн грн) [13];
- кожна третя українська родина отримала субсидію (за звітом Прем'єр-міністра України).

Причинами зниження рівня життя населення в Україні, в першу чергу рівня доходів, є:

- знецінення національної валюти (за два роки вартість національної валюти скоротилась у 3,25 рази). Через те, що Україна є імпортозалежною державною, значно підвищились ціни на імпортні та імпортозалежні товари (електронна та побутова техніка, одяг, медикаменти, газ тощо);

- втрата заощаджень через кризу у банківській системі України або їх істотне знецінення;

- замороження соціальних стандартів на рівні грудня 2013 р. у період з січня 2014 р. до серпня 2015 р. включно;

- збільшення комунальних платежів, здорожчання всіх без винятку товарів і послуг, як імпортного, так і вітчизняного виробництва;

- відсутність адекватної індексації доходів;

- введення оподаткування і обмеження розміру пенсій;

- введення оподаткування на нерухомість і заощадження;

- озброєний конфлікт на сході країни.

У зв'язку з останнім слід окремо виділити таку категорію громадян, як вимушені переселенці, для яких питання зниження рівня життя стоїть дуже гостро.

Наслідками істотного зниження рівня життя населення і відповідними загрозами для забезпечення сталого розвитку національної економіки можуть бути:

- збільшення відтоку працездатного населення за кордон, і відповідно, зменшення трудового потенціалу країни. За розрахунками К. І. Якуби [3, с. 99], витрати на розвиток однієї людини, її становлення як кваліфікованого фахівця, починаючи зі стадії ембріону й до закінчення вищої освіти, становлять близько 1 млн 100 тис. грн (770 тис. грн від держави і ще 318 тис. вкладає сім'я), при цьому рентабельність витратна формування одиниці трудового потенціалу становить 200 % за фактичними цінами, а за ринковими – 500 %. Цифри засвідчують, наскільки вигідно державі вкладати в людину, але не за умов активної міграції, яка робить ці витрати марними;

- збільшення економічної активності населення, посилення напруги на ринку праці;

- збільшення кількості людей, що потребують державної соціальної підтримки;

- зменшення платоспроможного попиту населення, і через це скорочення ємкості внутрішнього ринку;

- зміна настроїв населення: виникнення соціальної напруги, невдоволення діями влади, погіршення криміногенної ситуації;

- загострення демографічної кризи та ін.

Для покращення ситуації щодо рівня доходів населення можна запропонувати наступні заходи: підвищити прожитковий мінімум принаймні до його фактичного розміру; при оподаткуванні доходів громадян враховувати розмір сім'ї (кількість утриманців) у родині, як це практикується у країнах Європейського Союзу, – чим більша кількість утриманців – тим менша ставка оподаткування доходів фізичних осіб; провести повну індексацію доходів громадян; знизити податок на додану вартість для окремих категорій товарів (медикаменти, продукти харчування вітчизняного виробництва, комунальні послуги тощо).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Рівень життя є інтегральним показником розвитку суспільства. Його рівень безпосередньо залежить від рівня доходів населення і їх купівельної спроможності. Сьогодні в Україні спостерігається зниження купівельної спроможності, а від так і реальних доходів населення. Для їх підтримання пропонуємо збільшити соціальні стандарти, зменшити податкове навантаження, знизити податок на додану вартість для окремих категорій товарів і послуг. Вище зазначені пропозиції зможуть на нетривалий час компенсувати зменшення реальних доходів. Першочерговим, з огляду на довгострокову перспективу, є створення умов для розвитку вітчизняного виробника, який би виробляв продукцію з високою часткою доданої вартості, оскільки першоджерелом формування

доходів населення є зростання продуктивності національної економіки на основі повної реалізації її трудового потенціалу.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку можуть бути вивчення закордонного досвіду стосовно зниження податкового навантаження в залежності від кількості утриманців у родині, застосування різних ставок податку на додану вартість тощо.

Список використаних джерел

1. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category>.
2. Конституція України (1996) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM>.
3. *Кочемировська О. О.* Розвиток трудового потенціалу як чинник економічного зростання України : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська. – К. : НІСД, 2014. – 108 с.
4. *Кузьминчук Н. В.* Інтегральний індикатор розвитку людського потенціалу: побудова та використання у соціально-економічному управлінні регіоном / Н. В. Кузьминчук, О. Г. Зима // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7. – С. 77–84.
5. *Кулачок-Тітова Л. В.* Право на гідний рівень життя в міжнародному, зарубіжному та національному законодавстві / Л. В. Кулачок-Тітова // Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна. Сер. : Право. – 2014. – № 17. – С. 122–126.
6. Лише на один бал піднялась Україна у світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tiukraine.org/теги/індекс-сприйняття-корупції>.
7. *Мандибура В. О.* Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В. О. Мандибура. – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.
8. Моніторинг показників заробітної плати за листопад 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688.
9. *Пищуліна О. М.* Зміна методик розрахунку прожиткового мінімуму – крок до реформування соціальної політики / О. М. Пищуліна // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 106–114.
10. Про індексацію грошових доходів населення [Електронний ресурс] : Закон України від 03.07.1991 р. № 1282-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1282-12>.
11. Про прожитковий мінімум [Електронний ресурс] : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
12. *Ревко А. М.* Купівельна спроможність заробітної плати як базис розвитку людського потенціалу / А. М. Ревко // Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Економіка. – 2014. – Вип. 1. – С. 287–294.
13. Соціально-економічний розвиток України за 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
14. *Яковлева Ю. К.* Розвиток людського потенціалу як база для соціально-економічного розвитку / Ю. К. Яковлева // Культура народів Причорномор'я. — 2012. – № 220. – С. 122–126.
15. Minimum wage statistics published by Eurostat refer to monthly national minimum wages [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tps00155>.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

УДК 351:32.019.5

ІНСТРУМЕНТИ СПРИЯННЯ ОНЛАЙН-ДЕЛІБЕРАЦІЇ В УМОВАХ ВІРТУАЛІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Дзюндзюк Б. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто фактори, що впливають на онлайн-деліберачію. Визначено роль соціальних медіа в онлайн-деліберачію. Проаналізовано аспекти, що впливають на онлайн-деліберачію.

Ключові слова: онлайн-деліберачія, соціальні медіа, віртуалізація, громадська участь.

© Дзюндзюк Б. В., 2016

Dziundziuk B .V.,

Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

TOOLS TO FACILITATE ONLINE – DELIBERATION IN TERMS OF VIRTUALIZATION OF PUBLIC RELATIONS

The factors that affect online deliberation are considered; the role of social media in online-deliberation is defined; the aspects that affect online deliberation are analyzed.

Key words: online deliberation, social media, virtualization, citizen participation.

Постановка проблеми. Ідея онлайн-деліберації тісно пов'язана із використанням соціальних медіа у публічному управлінні. Відомо, що політична дискусія вважається ключовим фактором досягнення суспільного консенсусу, так як вона сприяє розвитку толерантності, дає громадянам можливість прийняти участь в суспільному житті. Сьогодні Facebook та YouTube є найбільш популярними соціальними медіа у світі, тому саме їх слід розглядати як інструменти сприяння онлайн-деліберації, в ході якої громадяни можуть впливати на вироблення та прийняття рішень органами влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню деліберації та дискурсивної участі присвячені роботи таких вчених, як Ю. Габермас, Дж. Гастіл, Р. Кіс, С. Чамберс, Д. Янссен та ін. Проте потребують належного висвітлення особливості саме онлайн-деліберації та інструментів її сприяння.

Мета статті. Визначити особливості інструментів сприяння онлайн-деліберації.

Виклад основного матеріалу. На онлайн-деліберацію в значній мірі впливає два фактори – можливість ідентифікації учасників і доступ до необхідної інформації онлайн. Що стосується першого, то Facebook можна розглядати як більш надійне джерело правдивої інформації щодо особистих даних користувачів, враховуючи мету створення акаунту в цій соціальній мережі. Кожен користувач YouTube має акаунт у соціальній мережі Google+, але мало хто активно користується ним. Тому, відповідно до моделі соціальної ідентичності деіндивідуалізованої дії (social identity model of deindividuated effects, SIDE), можна припустити, що користувачі Facebook будуть поводити себе більш ввічливо, ніж користувачі YouTube.

Що стосується другого фактора – доступу до інформації, відповідно до теорії соціальних мереж і завдяки більшій наочності відображуваного Facebook контенту, що згенеровано користувачами (у стрічці новин), можна припустити, що дискусія в Facebook торкнеться більшої кількості її потенційних учасників. В YouTube для інформування користувача про появу нових коментарів під повідомленням, що він залишив, використовуються “оповіщення Google”, які є незручними при роботі з великою кількістю коментарів.

Існує безліч концепцій деліберації, проте в останні кілька десятиліть, прихильники різних точок зору включили в свої визначення, принаймні дві спільні ідеї:

- концепцію форми спілкування, що характеризується певною комунікативною поведінкою, яка сприяє всебічному обговоренню в групі;
- розуміння того, що в процесі спілкування учасники ретельно зважують всі за і всі проти пропозицій, представлених іншими.

Ю. Габермас [3] визначає деліберацію як обмін раціонально-критичними аргументами серед групи індивідів, що виникла внаслідок накопичення суспільних проблем, чия головна мета полягає у пошуку прийняттого для всіх осіб, які зацікавлені у відповідних проблемах, рішення. Також поведінка учасників і взаємодія між ними повинні відповідати критеріям, встановленим у відповідності з принципами політичної рівності і егалітарної взаємності для того, щоб вони вважалися такими, що знаходяться в рамках деліберації. Далі ми будемо використовувати ідеалізоване поняття деліберації,

яке Гастіл, Чамберс та інші дослідники асоціюють з “дискурсивною участю” – певним типом обговорень, що відбуваються між, щонайменше, двома особами, при яких:

– особлива увага приділяється використанню логіки та аргументів, а не влади й примусу;

– участь спричинено певними соціальними або політичними проблемами;

– індивіди сприймають думки та ідеї, висловлені іншими учасниками, у той час як спілкування між ними регулюється нормами рівності та ввічливості.

Дослідження підтверджують важливу роль соціальних медіа в поліпшенні громадської участі та демократичного прийняття рішень. Янссен і Кіс [7] зазначають, що кіберпростір уможливиле децентралізований зв’язок “багато-до-багатьох”, тому що всі його учасники, як правило, мають рівні права в коментуванні або піднятті нових питань та можуть вільно висловлювати власну думку. Дослідження також показують, що письмові та асинхронні характеристики кіберпростору дозволяють підтримувати рефлексивне, раціональне та аргументоване спілкування [1]. Інструменти кіберпростору є більш підходящим засобом для деліберативної діяльності, ніж синхронні канали, тому що вони дають користувачам можливість аналізувати інформацію в тому форматі, який зручний саме їм, що в підсумку призводить до формування каналу, сприятливого для раціонально-критичного обговорення.

Проте деякі дослідники ставлять під сумнів, чи володіє форма дискурсу, що виникла завдяки комп’ютерно-опосередкованим обговоренням, властивостями спілкування обличчям до обличчя, і відкидають гіпотезу про те, що онлайн-деліберативна розширює неформальну зону публічної сфери [4]. По-перше, комп’ютерно-опосередкована комунікація розглядається як явище, що деіндивідуалізує учасників, заохочуючи невивічливий дискурс (так званий флейм (flame) – суперечка заради суперечки) і розвиток групових стереотипів. Відсутність інформації, що відповідає дискусії, є головною причиною нечемної поведінки. Також користувачі, які беруть участь в обговоренні політики онлайн, як правило, залишають коментарі тільки в групах, які сповідують такі ж погляди, що й вони, тобто онлайн-деліберативна в основному підсилює вже існуючі погляди завдяки упередженості її учасників. Отже, онлайн-деліберативну не можна однозначно розглядати як повністю позитивне явище.

Можливість ідентифікувати учасників онлайн-деліберативної діяльності визначає її характер. Ґрунтуючись на моделі соціальної ідентичності деіндивідуалізованої дії, вчені стверджують, що через відносну відсутність соціальних сигналів при комп’ютерно-опосередкованій комунікації, людям простіше розглядати неприємні рішення, так як вони не відчувають наслідків своїх дій. У теорії деіндивідуалізації передбачається, що поведінка соціально дерегулюється в умовах анонімності через зниження самосвідомості. В умовах, для яких індивідуальна ідентичність учасників не є характерною, з’являються групові норми та групова ідентичність, що призводить до виникнення стереотипів по відношенню до тих, хто не є членом групи. Це також справедливо в контексті комп’ютерно-опосередкованої комунікації. Таким чином, анонімність та деіндивідуалізація негативно позначаються на онлайн-деліберативній діяльності.

Іншим аспектом соціальних медіа, здатним вплинути на онлайн-деліберативну діяльність, є рівень доступності інформації. Він пов’язаний із розміром групи, в якій проходить обговорення. Дослідження показали, що на індивідуальному рівні неможливо пояснити суспільну поведінку і, що взаємодія всередині та між різними групами може бути важливим каталізатором для деліберативної діяльності та активної участі громадян [9]. Також можна відзначити позитивний зв’язок між розміром мережі, в якій люди обговорюють суспільні питання, і схильністю до участі. Зі збільшенням розміру мережі, ймовірність взаємодії з джерелами нової інформації зростає, оскільки збільшується число політично активних осіб. Великі мережі є найбільш підходящими для обговорень, так як люди мають більше можливостей знайти собі однодумців. Також при розширенні мережі її учасники,

швидше за все, зіткнуться з великою кількістю протилежних точок зору і це, ймовірно, викличе в них більш активну пізнавальну діяльність. У підсумку збільшиться рівень самодостатності учасників мережі та підвищиться загальний рівень участі.

Щодо фальшивих профілів у Facebook, варто зазначити, що хоча користувач і може створити фальшивий профіль, дослідження показують, що профілі користувачів складаються не лише з даних, які вони самі генерують, а й з поєднання інформації, наданої їх контактами та кількості й типів друзів; так як користувачі часто мають багато контактів, завдяки описаним вище трьом джерелам можна зробити висновки про реальність особистості [10]. Користувачі Facebook отримують автоматичне повідомлення про оновлення контенту в їх добірці та мають безпосередній доступ до інформації, розміщеної або "лайкнутої" їх контактами. Тому, коли користувачі, наприклад, коментують новину, розміщену якимсь органом влади, повідомлення стає відомим не тільки учасникам групи органу влади, але й їх друзям і, таким чином, створюється "відкритість" завдяки встановленим заздалегідь зв'язкам. Хемптон та Лі [6] пишуть, що Facebook формує "всепроникну обізнаність", завдяки якій люди можуть регулярно ділитися інформацією та отримувати її від власних встановлених зв'язків.

З YouTube ситуація трохи інша. Користувачі не зобов'язані розкривати свою особистість, щоб ділитися контентом і, якщо вони не використовують профіль Google+, то визначити реальність особистості практично нереально, крім, звичайно, випадків з підробленими профілями відомих людей. Висловити своє ставлення до відео, про яке дізнаються інші користувачі, можливо лише в коментарях, тому активні користувачі Facebook просто діляться відео з YouTube у себе на сторінці і вже там дізнаються думку інших та діляться власною.

Таким чином, можна зробити висновок, що користувачі YouTube будуть поводитися менш ввічливо, ніж користувачі Facebook. Також вони, швидше за все, будуть більш схильні до думки певної групи і будуть ставитись до своїх опонентів з точки зору стереотипів, що у них сформувались. Отже, ми вважаємо, що при онлайн-деліберативній діяльності необхідно використовувати Facebook як основну платформу і YouTube як відеохостинг, якщо це необхідно. Причому коментарі до відео і інформацію про кількість користувачів, яким сподобалося та не сподобалося відео, варто закривати, щоб дані про це не впливали на відношення користувачів до змісту відео та на подальшу дискусію.

Наступним важливим аспектом, що впливає на деліберативну діяльність, є тема обговорення. Гострі питання часто провокують перехід на особистості, що призводить до дестабілізації деліберативної діяльності. Отже, можна припустити, що в незалежності від місця проведення онлайн-деліберативної діяльності і складу її учасників, обговорення гострих проблем ускладнить її. Але, ми вважаємо, що це також змусить учасників шукати більш вагомі і зважені аргументи на підтримку власної думки.

Галегер та Спроулл [2] виявили, що найчастіше перші повідомлення новачків, що прагнуть взаємодіяти з віртуальними співтовариствами, містять питання та особисті історії. Також розмовна когерентність є надійним показником громадянської участі, так само як і довгі повідомлення, які містять більш складні пропозиції та ідеї. Ці дві характеристики повідомлень вказують на якісну взаємодію між учасниками, що сприяє деліберативній діяльності.

Дослідження, пов'язані з комп'ютерно-опосередкованою комунікацією показують, що інтерактивність відіграє важливу роль у соціальній динаміці опосередкованих груп [8] – обговорення концентруються навколо декількох найбільш інформативних коментарів, що, безсумнівно, корисно для онлайн-деліберативної діяльності. Таким чином, можна припустити, що висока інтерактивність призводить до того, що:

- повідомлення, що стосуються головного або повідомлень інших користувачів, будуть більш деліберативними, ніж повідомлення, що не стосуються попереднього або головного;
- повідомлення, що стосуються головного або повідомлень інших користувачів, будуть більш довгими, ніж повідомлення, що не стосуються попереднього або головного.

У контексті онлайн-деліберативної та соціальних медіа цікавою є робота Халперна та Гіббс [5], в якій проаналізовано повідомлення, залишені адміністрацією президента США, а також коментарі до них, за один місяць в Facebook та YouTube. Всього було проаналізовано 7230 повідомлень. За результатами дослідження вчені дійшли кількох висновків.

По-перше, можливість анонімно залишати повідомлення на YouTube призводила до більшої, ніж на Facebook, кількості грубих повідомлень.

По-друге, гострі теми призводили до зростання кількості некоректних повідомлень в обох соціальних медіа, але разом з цим, користувачі охочіше надавали додаткові аргументи на підтримку власної думки, ніж у випадках, коли вони приймали участь в обговоренні повсякденних тем.

По-третє, розмовна когерентність відіграє важливу роль в обміні раціонально-критичними аргументами, довжині й частоті повідомлень: користувачі, які розміщували повідомлення, пов'язані з темою обговорення, надавали більше аргументів, частіше брали участь в розмовах та розміщували більш довгі повідомлення.

По-четверте, повідомлення, адресовані іншим користувачам, були довші в Facebook, ніж у YouTube, що було пов'язано з більш високим рівнем ідентифікованості та обсягом доступної інформації, що надається Facebook: учасники дискусії в цій соціальній мережі можуть використовувати інформацію, що міститься в їх профілях (наприклад, політичні інтереси, організаційна або партійна приналежність), в процесі обговорення. Крім того, оскільки користувачі Facebook мають можливість без проблем переглядати контент, розміщений їх друзями, вони можуть активно відповідати на їхні коментарі. Це може призвести до розвитку політичної дискусії серед груп друзів або хоча б людей, які знають друзів кого-небудь з учасників дискусії.

Як зазначалося раніше, в теорії соціальної ідентичності деіндивідуалізованої дії йдеться про те, що деіндивідуалізовані учасники часто володіють сильною груповою ідентичністю та слідуєть груповим нормам і це призводить до розвитку стереотипів по відношенню до тих осіб, які не є членами групи. Однак Халперн та Гіббс дійшли висновку, що користувачі YouTube не володіють такими характеристиками, не дивлячись на низький рівень ідентифікованості користувачів.

На останок слід згадати про недоліки, які мають всі соціальні медіа – неможливо бути повністю впевненим, що людина, яка з вами спілкується, не видає себе за когось іншого. Широко відомі мережі ботів і так звані “тролів”. Їх робота полягає у формуванні громадської думки шляхом генерації контенту, що має провокаційний характер для людей з певними політичними поглядами, або в розхвалюванні когось, або чогось в інтересах певних політичних сил, або навіть держав.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, соціальні медіа не можуть забезпечити форум для інтенсивного та поглибленого обговорення політики, однак вони в змозі забезпечити простір для деліберативної та заохочення політичної участі. Крім того, деякі соціальні медіа підходять для деліберативної краще, ніж інші, зокрема, ті, які забезпечують високу ідентифікованість та зручний доступ до інформації. Однозначно видно позитивну роль у розвитку деліберативної, що відіграють соціальні мережі та відкритий доступ до особистої інформації.

Предметом подальших досліджень мають стати нові соціальні медіа, що можуть грати роль інструментів сприяння онлайн-деліберативної.

Список використаних джерел

1. *Burnett R. M.* The handbook of Internet studies / R. M. Burnett, M. Consalvo, C. Ess (eds.). – Chichester, UK : John Wiley & Sons, 2010. – P. 168–187.
2. *Galegher J.* Legitimacy, authority, and community in electronic support groups / J. Galegher, L. Sproull, S. Kiesler // *Written Communication*. – 1998. – Vol. 15. – P. 493–530.

3. *Habermas J.* The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society / J. Habermas. – Cambridge, MA : MIT Press, 1989.
4. *Hague B. N.* Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age / B. N. Hague, B. D. Loader (eds.). – London : Routledge, 1999.
5. *Halpern D.* Social media as a catalyst for online deliberation? Exploring the affordances of Facebook and YouTube for political expression / D. Halpern, J. Gibbs // *Computers in Human Behavior*. – 2013. – Vol. 29. – P. 1159–1168.
6. *Hampton K. N.* How new media affords network diversity: Direct and mediated access to social capital through participation in local social settings / K. N. Hampton, C.-j. Lee, E. J. Her // *New Media & Society*. – 2011. – Vol. 7. – P. 1031–1049.
7. *Janssen D.* Online forums and deliberative democracy / D. Janssen, R. Kies // *Acta Politica*. – 2005. – Vol. 40. – P. 317–335.
8. *Rafaeli S.* Networked interactivity / S. Rafaeli, F. Sudweeks // *Journal of ComputerMediated Communication*. – 1997. – Vol. 2.
9. *Scheufele D. A.* Social structure and citizenship: Examining the impacts of social setting, network heterogeneity, and informational variables on political participation / D. A. Scheufele, M. C. Nisbet, D. Brossard, E. C. Nisbet // *Political Communication*. – 2004. – Vol. 21. – P. 315–338.
10. *Utz S.* Show me your friends and I will tell you what type of person you are: How one's profile, number of friends, and type of friends influence impression formation on social network sites / S. Utz // *Journal of Computer-Mediated Communication*. – 2010. – Vol. 15. – P. 314–335.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 352/354-1

СУТНІСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЙОГО ФУНКЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Білокопитов Д. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Узагальнено основні підходи до аналізу громадянського суспільства. Доведено, що громадянське суспільство завжди виступає в дуалістичній формі і складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента, з іншого – приватного компонента. З'ясовано основні функції громадянського суспільства. Показано, що громадянське суспільство необхідно розглядати не тільки в пасивному розумінні як мережу громадських інститутів і структур, а й активному – в контексті діяльності колективних акторів.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадські організації, публічна політика, лібералізм, ринок, плюралізм, інститути

Belokopytov D. V.,

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

THE ESSENCE OF CIVIL SOCIETY AND ITS FUNCTION IN MODERN CONDITIONS

Overview basic approaches to the analysis of civil society. It is proved that civil society has always advocated a dual form and consists, on the one hand, the public-political component, on the other hand - the private component. The basic functions of civil society. It is shown that civil society should be seen not only in the passive sense – a network of public institutions and structures - but also active - in the context of collective actors.

Key words: civil society, NGOs, public policy, liberalism, market, pluralism, institutions

Постановка проблеми. В останні кілька років, у зв'язку з проголошеним курсом на європейську інтеграцію, проблеми розвитку громадянського суспільства є найбільш

© Білокопитов Д. В., 2016

обговорюваними в Україні. Цей інтерес є цілком природним, оскільки формування громадянського суспільства нерозривно пов'язане із розвитком і становленням правової держави – одним із базових європейських інститутів. При цьому наразі не припиняються політичні та наукові дискусії стосовно сутності громадянського суспільства та особливостей його ролі в сучасній публічній політиці. Частина учасників дискурсу погоджується з визнанням вагомості місця громадянського суспільства у структурі публічної влади та політики, частина виступає категорично проти включення громадянського суспільства до публічно-політичної сфери. Таким чином обрана тема дослідження набуває в сучасних умовах особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні та прикладні питання багатоаспектної проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувалися багатьма вченими. Серед них варто виділити, зокрема, таких, як Т. Бельська, Н. Бенюх, О. Білий, С. Демченко, В. Дзюндзюк, М. Долішній, Т. Заяць, Г. Зеленько, С. Кадомцева, Н. Калінкіна, В. Корженко, В. Кравчук, В. Куценко, М. Месюк, Ю. Михальський, В. Місюра, В. Нікітін, Л. Новоскольцева, А. Палій, Т. Пантелєєва, О. Пухкал, Ф. Рудич, О. Сергєєва, В. Слюсаренко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Чаплигін, Ю. Шаров та ін. Більшість науковців розглядали феномен громадянського суспільства виключно в контексті створення умов для його розвитку. Тим часом після завершення етапу його становлення нагальним є питання визначення його ролі та функцій в процесах соціально-економічного та політичного розвитку України.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів і визначення на їх основі сутності та сучасних функцій громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковому середовищі існують різні підходи до визначення, структури елементів і функцій громадянського суспільства. Найчастіше під громадянським суспільством розуміється сфера суспільства, що характеризується високим рівнем самоврядування індивідів і добровільно сформованими асоціаціями та організаціями громадян, яка захищена від прямого втручання і регламентації з боку органів державної влади [4; 11; 17]. Для деяких дослідників воно також асоціюється з існуючими західними демократичними традиціями: свободою особистості, різноманітним відношенням власності; правовою державою [13; 15]. При цьому концепція громадянського суспільства як колективної спільності, цілого, що існує незалежно від держави, є об'єктом дискусій між консервативною, ліберальною і соціалістичною (соціал-демократичною) політичними традиціями вже більше двох сторіч.

Але попри різні інтерпретації цього поняття, з моменту свого виникнення і до наших днів воно має чітко виражений антиетатистський імпульс і значний демократичний потенціал. Витоки цієї суперечки сходять до античної класики і середньовіччя [1-2]. Але найбільш гостро дискусії щодо феномену громадянського суспільства розгорнулись у XVIII-XIX ст., коли вони набули характеру наукового дискурсу.

Варто зазначити, що в той час (як, до речі, і сьогодні) існувала низка інтерпретацій громадянського суспільства, які часто знаходилися в суперечності. Отже, не можна говорити, що є класичне визначення громадянського суспільства. Багато в чому це пов'язано з тим, що сама ідея громадянського суспільства виникла як різновид утопії “самообмеження” і включала безліч форм демократії, а також дуже складну систему громадських, соціальних і політичних прав. Саме тому норми громадянського суспільства – права особистості, право на недоторканність приватного життя, на створення добровільних асоціацій, формалізована законність, плюралізм, публічність, свобода підприємництва – часто трактувалися по-різному. Так, зокрема, бачення громадянського суспільства Дж. Локком, Ш. Монтеск'є, А. Фергюсоном та А. де Токвілем істотно відрізняються.

Дж. Локк розглядав громадянське суспільство як синонім термінів “політичне суспільство” або “державна”, а також розробив концепцію природного стану, в якій вже

закладено всі основні риси тієї сукупності найрізноманітніших форм життя, яку пізніше будуть називати “громадянським суспільством” [9, с. 139].

Ш. Монтеск’є зосереджував увагу на проблемі захисту політичної волі від загрози деспотичного втручання держави в життя індивідів або груп населення. Його розуміння громадянського суспільства зводилося до ідеї проміжних суб’єктів, які опосередковують відносини між індивідом і державою [11].

А. Фергюсон особливо цікавився процесом історичних змін у широких еволюційних рамках. Він розглядав виникнення цивілізованого суспільства з попередніх станів, що характеризуються як “дикість” і “варварство”. За А. Фергюсоном, громадянським є лише суспільство витончене, сприйнятливие до моралі [20].

А. де Токвіль бачив активне громадянське суспільство як щось створене з самоврядних асоціацій для захисту проти занадто сильної держави, а також проти “тиранії більшості” [19]. На його думку, щільна мережа добровільних об’єднань захищає громадян від державного свавілля; ці асоціації виступають школою демократії, адже люди, які отримали навички керівництва ними, отримують необхідну політичну майстерність.

Близьким до розуміння А. де Токвілля є визначення громадянського суспільства сучасного дослідника Д. Ронні, до якого він відносить “ті форми асоціацій між індивідуумами, які очевидно не є частиною публіки, державного апарату, приватного, сімейного життя або атомістичного ринку” [27].

Сутність громадянського суспільства, заснована на вільному об’єднанні, підкреслюється і у визначеннях інших сучасних дослідників. Але сучасне використання терміну “громадянське суспільство” сфокусовано не тільки на тих асоціаціях, які є ексклюзивними й прихильними соціальній справедливості та демократичній участі. Наприклад, Ю. Михальський пропонує таке визначення громадянського суспільства: “приватні, неурядові та некомерційні організації, які мають мету, спрямовану на суспільне благо” [12]. Як видно, в цьому понятті немає нічого, що виключало б з нього організації з абсолютно іншими цілями, оскільки зміст поняття “суспільне благо” також є дискусійним.

Як зазначає Дж. Холл, громадянське суспільство є одночасно і соціальною цінністю і набором соціальних інститутів [26, с. 3]. Звертаючись до досвіду посткомуністичних країн, Дж. Холл підкреслював, що “громадянське суспільство розглядається як протилежність деспотизму, простір, в якому соціальні групи могли існувати і рухатися; щось, що могло служити прикладом і забезпечило би більш м’які, більш толерантні умови існування” [26, с. 13].

На думку М. Шехтера, для ясності визначення в концепцію громадянського суспільства представляється доцільним включати всі рухи, ексклюзивні і неексклюзивні, навіть якщо чийсь нормативні переваги полягають в тому, щоб сконцентрувати свою увагу тільки на стратегіях зміцнення демократичних сил [28]. Такий підхід має додаткову перевагу завдяки визнанню того факту, що громадянське суспільство є майданчиком реалізації політичних і владних устремлень груп і асоціацій в конкурентній боротьбі.

Згідно з О. Рябеці, автори, які виступають з позицій ліберального плюралізму, концентрують свою увагу на конфлікті між державою і громадянським суспільством, але ігнорують або, принаймні, значно применшують конфлікти і суперечності всередині громадянського суспільства [18]. О. Рябека вважає це спірним з точки зору розуміння динаміки влади, політики і боротьби як атрибутів громадянського суспільства всередині держави, так і глобального простору.

Н. Бермео також стверджує, що було би помилкою громадянське суспільство визначати надто односторонньо і розглядати лише в демократичному ракурсі [23]. Це зробило б неможливим передбачити і запобігти соціальний конфлікт, який, як правило, зароджується в середині громадянського суспільства. І О. Рябека, і Н. Бермео

використовують критичний підхід і концентруються на конфліктах, включаючи ті, які викликані структурними причинами всередині самого суспільства. У такому підході належне місце приділяється економічним і соціальним чинникам.

У свою чергу М. Ховард, визначаючи громадянське суспільство за допомогою чотирьох послідовних констатацій, уважав за потрібне особливо підкреслити правову сторону діяльності його структур [22].

По-перше, громадянське суспільство, на його думку, формується із вторинних (до первинних він відносив сімейні та родинні зв'язки та утворення) соціальних груп, в які люди об'єднуються добровільно на підставі соціального контракту (у письмовій або іншій формі).

По-друге, підмножина груп, що належить до “вторинного суспільства” (“secondary society”), тобто суспільства, що функціонує в межах публічної сфери, відповідає таким вимогам: в їх внутрішній діяльності повинна бути, відкрита для певних форм зовнішнього “контролю”, що дозволяє визначити ступінь її відповідності чинному законодавству, і їх рекомендації, що стосуються політичного курсу, повинні бути доступні для широкого обговорення та аналізу. Іншими словами, – це прозоре суспільство, яке формує публічну сферу.

По-третє, групи, що належать до “прозорого вторинного суспільства”, характеризуються таким:

1) терпимістю до інших груп і готовністю співпрацювати або конкурувати з ними відповідно до встановлених правил;

2) горизонтальною, а не вертикальною структурою їх взаємодії;

3) демократичною, дорадчою, а не авторитарною системою управління.

Це дозволяє виключити з-поміж них як приховані, так і явні авторитарні клієнтелістські мережі, а також різноманітні форми культу вождя.

По-четверте, відносини між цими групами і державою є формалізованими і будуються у правовому полі.

Усі ці міркування він представив у вигляді таблиці, де наводяться також приклади “негромадянських” інститутів, які загрожують розвитку або самому існуванню громадянського суспільства (таблиця).

Таблиця

Різниця між інститутами громадянського і негромадянського суспільства

<i>Інститути громадянського суспільства</i>	<i>Інститути негромадянського суспільства</i>
Прозорість, відкриті організації	Закритість, таємні організації
Служіння громадянам і суспільству	Клієнтелістські структури
Горизонтальні структури управління	Вертикальні, ієрархічні структури
Толерантність: дискурс і практика мають демократичний, дорадчий характер	Антидемократичні, нетолерантні структури
Законодавчо захищений простір діяльності	Законодавчо не оформлений статус діяльності, інколи вона може виходити за межі закону

За визначенням Ю. Габермаса, традиційне громадянське суспільство – це публічна сфера громадянської активності, яка характеризується відкритістю комунікації, використанням раціонального критичного мислення, концентрацією на суспільне благо, а не на приватні інтереси [21].

Д. Коен і Е. Арато під громадянським суспільством запропонували вважати сферу соціальної інтеракції між економікою і державою, що складається, в першу чергу, зі сфер найбільш близького спілкування (зокрема, сім'ю), об'єднань (зокрема, добровільних), громадських рухів і різних форм публічної комунікації [6, с. 16]. Сучасне громадянське суспільство, за їх думкою, створюється за допомогою певних форм самоконструю-

вання і самооблізації. Самотворення (незалежна діяльність) і інституціоналізація не обов'язково можуть здійснюватися незалежно один від одного, але в довгостроковій перспективі обидва ці процеси стають обов'язковою умовою розвитку громадянського суспільства. Тому і сьогодні громадянське суспільство, на думку Дж. Коена і Е. Арато варто розглядати не тільки як даність, тобто в пасивному розумінні – як мережу інститутів, а й активно – як продукт самоконструювання колективних акторів.

Таким чином, незважаючи на істотні відмінності в розумінні громадянського суспільства, в основу і класичних визначень, і тих, які пропонують сучасні теоретики громадянського суспільства, включається цілий набір соціальних процесів. Усі визначення громадянського суспільства апелюють до сфери громадського життя, яка виходить за межі держави. І в цьому контексті особливий інтерес представляє визначення С. Гінера і Е. Холла, які підкреслюють ті риси сучасного громадянського суспільства, присутність яких є ключовою для всіх поглядів і суджень з приводу концепту громадянського суспільства [24]. На їх думку, на сучасному етапі громадянське суспільство представляє собою історично сформовану сферу індивідуальних прав, свобод і добровільних асоціацій, чия неполітична конкуренція з метою задоволення особистих потреб, інтересів, уподобань і прав гарантується публічним інститутом, який називається державою. Вони вважають, що будь-яке зріле громадянське суспільство містить в собі, щонайменше, п'ять базових характеристик: індивідуалізм, приватне життя, ринок, плюралізм і соціальну диференціацію. Розглянемо їх детальніше.

1. *Індивідуалізм.* Головним онтологічним твердженням лібералізму є той факт, що первинною одиницею соціального життя виступає індивідуум, і що всі політичні, економічні та культурні інститути – не більше ніж об'єднання або сукупності окремих індивідуумів [15]. Громадянське суспільство при цьому засноване на переконанні, що індивідуум є зосередженням суверенної волі. У цій іпостасі, індивідууми також є суверенними компонентами політики і визначаються як громадяни. У свою чергу демократія і держава, згідно з класичними уявленнями, існують для захисту і підтримки прав та інтересів, які належать індивідуумам в громадянському суспільстві [13-14]. Релігійні групи, партії, торгові й промислові асоціації є агрегацією волі індивідуумів. Вони можуть бути розпущені або модифіковані громадянами, які їх створили. Оскільки світ індивідуалістичного громадянського суспільства виявився успішним, а колективістських громадянських суспільств не існує, це дозволило і онтологічно й ідеологічно закріпити думку, що індивідуалізм є наріжним каменем будь-якого громадянського суспільства.

2. *Приватне життя.* Громадянське суспільство представляє собою те місце, де проходить поєднання світу, який розділений на дві сфери: публічну і приватну [16, с. 82]. Коли індивідуальна свобода визначається як вище благо і невтручання в життя інших вважається головною чеснотою соціальної взаємодії, недоторканність приватного життя стає найхарактернішим досягненням сильного громадянського суспільства.

3. *Ринок.* Якщо індивідуалізм і недоторканність приватного життя є важливою морально-етичною основою громадянського суспільства, то ринок представляє собою його структурну характеристику. В якості головного організаційного принципу громадянського суспільства вільний ринок акумулює ресурси завдяки добровільному і повністю анонімному процесу нескінчених обмінів за домовленістю між індивідуумами і їх асоціаціями [17]. На економічному рівні, від якого він і отримав свою назву, ринок генерує екілібріум (рівновагу) за допомогою агрегованих сил пропозиції і попиту. Аналогічний процес відбувається і на політичному, ідеологічному, інтелектуальному і культурному рівнях ринку. Результатом цього є більш широкий, спільний ринок, що представляє собою конкурентний і за своєю сутністю мирний простір для відтворення громадянського суспільства.

4. *Плюралізм.* Він має два виміри: з одного боку, плюралізм забезпечує дифузю влади в суспільстві, яка потім в різному ступені поширюється на окремих громадян,

спільноти, асоціації, інститути та їх різноманітні коаліції. Потім вони стають відносно незалежними один від одного і знаходять свою власну сферу компетенції, в яку інші організації, включаючи державу, не можуть втручатися. З іншого боку, плюралізм є культурою, в рамках якої вільно співіснують і в рівній мірі культивуються прихильниками широкий спектр переконань, концепцій і відносин. Для підтримки демократичної культури громадянського суспільства потрібним є великий рівень толерантності. У цьому зв'язку Р. Даль пише: “Демократія існує не тому, що народ хотів її і домагався широкого консенсусу з базових цінностей, а тому, що різні групи тримали один одного за горло, поки не усвідомили обопільну нездатність досягти панування і необхідність домовитися” [3, с. 84]. Таким чином відбувається легітимація фрагментації соціального організму відповідно до індивідуальних переваг. Це, у свою чергу, сприяє закріпленню тенденцій до існування різних моделей етнічності, віри, ідеології, заснованих на уподобаннях громадян. Ось чому можна сказати, що громадянське суспільство є підґрунтям для “відмінностей”, панування “різниць” у світі, який об'єднаний імперативами спільного громадянства і рівності всіх перед законом.

5. *Соціальна диференціація.* Якщо в рамках лібералізму громадянство є політичною інституціоналізацією суверенного індивідуума, а лібералізм, у свою чергу, базується на конкурентному розподілі благ, тоді з цього випливає, що суспільство має складатися з нерівних людей, які об'єднуються у певні соціальні групи і класи.

Парадокс сучасних підходів до питання про обсяг і межі громадянського суспільства полягає в тому, що саме широта і різноманіття його змісту чомусь нерідко провокують прагнення цю широту теоретично звузити. Очевидним приводом для цього стало властиве нашому часу виразне домінування серед форм громадських інститутів асоціацій соціального характеру у вузькому сенсі цього слова, більшість яких породжені умовами та вимогами саме сучасного суспільного життя, що і надає сфері громадського особливий, якісно новий вигляд. Звідси в деяких дослідників і виникає спокуса ототожнити сферу громадянського суспільства з “системою горизонтальних соціальних зв'язків”, що утворює “як би прокладку між базисом і надбудовою, економікою і державою” [7-8]. У такій постановці питання є свій позитивний сенс, оскільки, таким чином, увага приковується до першочергового аналізу важливої складової сучасного громадянського суспільства – соціальних відносин, але при її абсолютизації за його межами залишаються сім'я, економічні, а нерідко і політичні інститути.

Цікавим у цьому контексті є підхід Е. Гоулднера, який розділяє громадські організації за ознакою цілеспрямованості на три загальні категорії:

- 1) інститути, що працюють на утвердження громадянської свідомості і самозахист;
- 2) інститути, що забезпечують автономне асоціювання людей;
- 3) інститути, що сприяють комунікацій і взаємодії громадян [25].

У той же час найбільшої гостроти в дискусіях про сутність громадянського суспільства набула проблема його співвідношення з політикою, і особливо питання про місце політичних партій в системі відносин “державна – громадянське суспільство”. І в даному разі науковцями чітко виділяються три основні позиції:

- 1) громадянське суспільство є сукупність неполітичних відносин [5];
- 2) громадянське суспільство є “політичний феномен” [4];
- 3) громадянське суспільство включає в себе поряд з неполітичними і певні політичні відносини і організації [10].

Таке розходження позицій можна пояснити низкою факторів, одним з головних серед яких є те, що під час історичного розвитку змінилося саме співвідношення громадського та політичного, і межі між цими сферами стали поступово стиратися [16], створюючи уніфіковану публічну сферу.

Таким чином, аналіз базових характеристик громадянського суспільства дозволяє нам зробити висновок: під громадянським суспільством слід розуміти сферу того, що

є відносно, але приватним в сучасному соціумі, і існує в дуалістичній формі. Ця форма складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента, який включає мережу громадських організацій та структур, які виходять на публічно-політичну арену: громадські рухи, об'єднання, асоціації тощо, і спрямовані на вирішення проблем на макрорівні. З іншого – приватний компонент, сформований з утворень, які включають громадян, об'єднаних за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем (мікрорівень).

Висновки та перспективи подальших розвідок. Феномен “громадянського суспільства” є предметом уваги для науковців протягом останніх кількох сторіч. Основні концептуальні положення про громадянське суспільство були сформульовані такими видатними мислителями минулого, як Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, А. де Токвіль та ін. Завдяки роботам цих і багатьох інших мислителів під громадянським суспільством сьогодні прийнято розуміти:

– по-перше, асоціації людей, в яких кожна людина має невідчужувані права (одним з найважливіших серед яких є право власності), є рівноправним з іншими членами суспільства, самостійна у виборі цивільного стану;

– по-друге, громадські союзи людей, які об'єдналися з соціальної, етнічної, релігійної та іншої приналежності, політичних, економічних, професійних та інших інтересів;

– по-третє, суспільні відносини, які розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом прояву інтересів і волі окремих індивідів і їх асоціацій, що діють у вільному від державно-правового впливу соціальному просторі.

Громадянське суспільство, завжди виступає в дуалістичній формі і складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента (мережа громадських організацій та структур, які виходять на публічно-політичну арену), з іншого – приватного компонента (об'єднання за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем громадян). Між тим варто відзначити, що в сучасній науковій традиції громадянське суспільство прийнято розглядати не тільки в пасивному розумінні – як мережу громадських інститутів і структур, а й активному – в контексті самоконструювання колективних акторів.

Узагальнення думок науковців дозволяє виділити такі базові функції громадянського суспільства.

– інтеграційна: об'єднання індивідів, соціальних груп і спільнот на принципах свободи і добровільності;

– соціалізуюча: утворення сприятливого соціального середовища для формування активних і вільних індивідів;

– відтворювальна: продукування демократичних цінностей, норм, знань і форм діяльності;

– інструментальна: досягнення взаєморозуміння, консенсусу між суперечливими і різноспрямованими інтересами і устремліннями індивідів, груп, асоціацій і рухів;

– контретагетивська: здійснення тиску на державу відповідно до принципів політичної демократії і здатності стримати надмірне посилення державної влади;

– регулятивна: регуляція соціальної поведінки людей і певний контроль за ними за допомогою системи громадянських цінностей, норм і санкцій не правового, а переважно морально-етичного характеру;

– стабілізуюча функція: збереження і зміцнення певних соціально-економічних умов стабільності різних сфер життєдіяльності індивідів і груп;

– правотворча функція: стимулювання правового нормотворення висуненням вимог юридичного закріплення громадських, політичних і економічних прав і свобод.

Особливості реалізації цих функцій у сучасних умовах глобалізації будуть розглянуті у подальших дослідженнях.

Список використаних джерел

1. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. (Серия "Философское наследие") / Аристотель ; ред и вступ. ст. И. Д. Рожанского. – М. : Мысль, 1981. – Т. 3. – 616 с.
2. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 240 с.
3. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 240 с.
4. *Зеленько Г. І.* Політична "матриця" громадянського суспільства : досвід країн Вишеградської групи та України / Г. І. Зеленько ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К. : Знання України, 2007. – 335 с.
5. *Івченко О. Г.* Людина в структурі громадянського суспільства: філософія ідентичності / О. Г. Івченко ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – 2-ге вид. – К. : Знання України, 2013. – 379 с.
6. *Коэн Д.* Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн, Э. Арато. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.
7. *Кравчук В. М.* Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : монографія / В. М. Кравчук ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т. : Терно-граф, 2011. – 260 с.
8. *Купрій В. О.* Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : дис. ... к. держ. пр. : спец. 25.00.01 / В. О. Купрій. – К., 2007. – 213 с.
9. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон +, Реабилитация. – 2009. – 400 с.
10. *Лук'янов Д. В.* Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання) : монографія / Д. В. Лук'янов ; Акад. прав. наук України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2007. – 320 с.
11. *Михальський Ю. А.* Концепт громадянського суспільства. Український вимір / Ю. А. Михальський ; під заг. ред. Дубровського І. М. ; Всеукр. профспілка правників. – К. : В. Ф. Коваленко [вид.], 2013. – 123 с.
12. *Монтеск'є Ш. Л.* О духе законов / Ш. Л. Монтеск'є. – М. : Мысль. – 1999. – 673 с.
13. *Олійник Д. В.* Основні підходи до визначення ефективності діяльності органів влади / Д. В. Олійник // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во "ДокНаукаДержУпр". – 2012. – № 1 (9). – С. 20–25.
14. *Пасько О. О.* Взаємодія громадянського суспільства і держави в контексті модернізації українського соціуму : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / О. О. Пасько. – Донецьк, 2012. – 196 с.
15. *Пеннингтон М.* Классический либерализм и будущее социально-экономической политики / М. Пеннингтон ; пер. с англ. Ю. Кузнецова. – М. : Мысль, 2014. – 452 с.
16. Проблеми формування громадянського суспільства та правової держави: історія та сучасність : зб. ст. / [З. О. Возна та ін. ; ред. кол. : З. В. Священко, В. В. Сокирська] ; Уман. держ. пед. ун-т ім. П. Тичини, Ін-т філології та суспільствознав., Іст. ф-т ; Каф. всесвіт. історії та правознав. – Умань : [Жовтий], 2010. – 193 с.
17. *Радаев В. В.* Что такое рынок: экономико-социологический подход / В. В. Радаев. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 48 с.
18. *Рябека О. Г.* Організації громадянського суспільства та їх роль у функціонуванні державного управління: політологічний аналіз : дис. ... канд. політ. н. : спец. 23.00.02 / О. Г. Рябека. – К., 2011. – 249 с.
19. *Токвиль Алексис де.* Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
20. *Фергюсон А.* Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; пер. с англ. И. И. Мюрберг ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 391 с.
21. *Хабермас Ю.* Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; пер. с нем. – М. : Весь Мир, 2003. – 416 с.
22. *Ховард М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / М. Ховард. – М. : Аспект Пресс, 2009. – 190 с.
23. *Berneu N.* Civil Society after Democracy: Some conclusions // Berneu N., Nord P. (eds): Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe. – New York : Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000. – P. 237–260.
24. *Giner S.* Civil Society and its Future / John A. Hall, ed. // Civil Society: Theory, History, Comparison. – Cambridge, MA: Polity Press. 1995. – P. 301–325.
25. *Gouldner A.* Civil Society in Capitalism and Socialism // The Two Marxisms. Contradictions and Anomalies in the Development of Theory. – London and Basingstoke, 1980, – P. 355–373.
26. *Hall J. A.* In Search of Civil Society // Civil Society: Theory, History, Comparison. – Cambridge: Polity Press, 1995. – P. 1–31.
27. *Ronnie D.* Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet. – Albany: State University of New York Press, 1996. – 365 p.
28. *Schechter G. M.* Globalization and Civil Society I I The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives. Ed. by Schechter Michael G. – London: MacMillan, 1999. – 295 p.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Базенко В. А.* аспірант кафедри права і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Белова Л. О.* д.соц.н., проф., директор ХарРІ НАДУ, заслужений працівник освіти України, м. Харків
- Білокопитов Д. В.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Бульба В. Г.* д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, декан факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Бурик З. М.* к.держ.упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Василега О. О.* заступник директора Департаменту – начальник управління зведеного та державного бюджетів Департаменту фінансів, Сумська обласна державна адміністрація, м. Суми
- Верещак В. М.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Возний С. О.* аспірант кафедри регіональної політики, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
- Ворона П. В.* д.держ.упр., доц., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Газізов М. М.* к.політ.н., доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Гайдученко С. О.* к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, м. Харків
- Глуха В. В.* к.держ.упр., науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту НУЦЗУ, м. Харків
- Гончар В. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Деміхов О. І.* аспірант кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми
- Дзюндзюк Б. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Дунаєв І. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Карамішев Д. В.* д.держ.упр., проф., перший заступник директора ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кваша А. С.* аспірант кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Клімушин П. С.* к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Коваленко М. М.* д.держ.упр., доц., професор кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кравченко С. Г.* к.держ.упр., начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, м. Люботин
- Лук'яничін В. О.* к.е.н., доцент кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми

- Мамонова В. В.* д.держ.упр., проф., професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Марченко Л. Ю.* заступник начальника управління – начальник відділу видатків та обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів Управління державної казначейської служби України у м. Харкові, м. Харків
- Матвієнко В. В.* аспірант Донецького державного університету управління, м. Маріуполь
- Мельников О. С.* к.е.н., доц., доцент кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту НТУ “ХПІ”, м. Харків
- Мельниченко О. А.* д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Надточій А. О.* к.держ.упр., доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Нікітенко С. В.* к.і.н., керівник громадської медійної організації “Міст”, м. Херсон
- Онуфрієнко О. В.* к.ю.н., доц., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Петрук О. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Полякова О. С.* к.ю.н., доцент кафедри військового права військово-юридичного факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків
- Помаза-Пономаренко А. Л.* к.держ.упр., с.н.с. наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Попок Е. А.* аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ, м. Київ
- Поступна О. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Семененко К. А.* начальник відділу правової роботи Головного управління статистики в Харківській області, м. Харків
- Серенок А. О.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Сікало М. В.* слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Спасібов Д. В.* к.т.н., слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Статівка Н. В.* д.держ.упр., проф., професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Сурай І. Г.* д.держ.упр., доц., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Сухенко В. В.* аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ, м. Київ
- Щербак Н. В.* здобувач НАДУ, м. Київ

CONTRIBUTORS

- Bazenko V. A.* Postgraduate student of Law and Legislative Process Department, ORI NAPA, Odessa
- Bielova L. O.* Doctor of Social Sciences, Professor, Director of KRI NAPA, Honored Educator of Ukraine, Kharkiv
- Belokopytov D. V.* Postgraduate student of Political Science and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv
- Bulba V. H.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Dean of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv
- Buryk Z. M.* PhD in Public Administration, Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, LRI NAPA, Lviv
- Demikhov O. I.* Postgraduate student of Administration Department of Sumy State University, Sumy
- Dziundziuk B. V.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Dunaiev I. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hazizov M. M.* PhD in Political Sciences, Associate Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Haiduchenko S. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Management and Administration Department of Kharkiv National University of Urban Economy Named after O.M. Beketov, Kharkiv
- Hlukha V. V.* PhD in Public Administration, Research Assistant of Scientific Department on Issues of Control in Civil Protection, NUCSPU, Kharkiv
- Honchar V. V.* Postgraduate student of Parliamentarism and Political Management Department NAPA, Kyiv
- Karamyshev D. V.* Doctor of Public Administration, Professor, First Deputy Director of KRI NAPA, Kharkiv
- Kvasha A. S.* Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Klimushyn P. S.* PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalenko M. M.* Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kravchenko S. H.* PhD in Public Administration – Head of Urban Planning and Architecture Department of Executive Committee of Liubotyn City Council, Liubotyn
- Luk'ianykhin V. O.* PhD in Economics, Associate Professor of Management Department of Sumy State University, Sumy
- Mamonova V. V.* Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Marchenko L. Yu.* Deputy Head of the Board – Head of Expenditures and Servicing Fund Administrators and Other Clients Department of the State Treasury Service of Ukraine in Kharkiv, Kharkiv

-
- Matviienko V. V.* Postgraduate student of Donetsk State University of Management, Mariupol
- Melnykov O. S.* PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Economic Cybernetics and Marketing Management Department NTU “KPI”, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Nadtochii A. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Nikitenko S. V.* PhD in History Sciences, Head of Public Media Organization “Bridge”, Kherson
- Onufriienko O. V.* PhD in Law Sciences, Associate Professor, Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, DRI NAPA, Dnepropetrovsk
- Petruk O. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy, NAPA, Kyiv
- Poliakova O. S.* PhD in Law Sciences, Associate Professor of Military Law Department of Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv
- Pomaza-Ponomarenko A. L.* PhD in Public Administration, Senior Research Assistant of Department on Issues of National Security, ESPC National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv
- Popok E. A.* Postgraduate student of Public Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv
- Postupna O. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Semenenko K. A.* Head of Legal Work Department of Central Statistical Board in Kharkiv region, Kharkiv
- Serenok A. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sikalo M. V.* Student of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv.
- Spasibov D. V.* Student of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv
- Stativka N. V.* Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Surai I. H.* Doctor in Public Administration, Associate Professor, Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Sukhenko V. V.* Postgraduate student of Public Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv
- Shcherbak N. V.* Postgraduate student of NAPA, Kyiv
- Vasyleha O. O.* Deputy Director of Department – Head of Consolidated and State Budget Board of Finance Department, Sumy Regional State Administration, Sumy
- Vereshchak V. M.* Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Voznyi S. O.* Postgraduate student of Regional Policy, Local Government and City Management Department, NAPA, Kyiv
- Vorona P. V.* Doctor in Public Administration, Associate Professor, Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються до збірників наукових праць ХарПІ НАДУ

“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”, “ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” (друковані збірники)

№ з/п	Назва видання	Галузь науки (затверджено постановою Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1–05/4)	Періодичність виходу
1	Актуальні проблеми державного управління	державне управління; включений до спеціалізованої інформаційної системи - Російського індексу наукового цитування Наукової електронної бібліотеки (РФ) (ліцензійний договір від 14 серпня 2013 р. № 497-08/2013) http://elibrary.ru/title_about.asp?id=38297	2 рази на рік
2	Теорія та практика державного управління	державне управління, економічні	4 рази на рік

Програмна мета видань: сприяння розвитку галузі науки “Державне управління”, обмін досвідом з проблем державного управління та місцевого самоврядування (правові, економічні, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні та ін.).

Редакційні колеги збірників наукових праць приймають до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами відповідних правил та вимог.

Загальні правила подання статей

1. Електронний варіант статті надсилається на e-mail відділу (ond41@ukr.net, nauka@kbuara.kharkov.ua) для попереднього розгляду (назва файлу та тема на зразок – **Петренко І.В. стаття**).

2. Після отримання повідомлення про відповідність статті встановленим вимогам до відділу подається особисто або надсилається **простим** листом на адресу ХарПІ НАДУ (**61001, м. Харків, проспект Московський, 75, відділ організації наукових досліджень**) повний комплект матеріалів щодо статті:

– рукопис, надрукований на папері формату А4, має бути завізований власноручним підписом автора на останній сторінці. Текст статті в електронному вигляді обов’язково повинен відповідати паперовому варіанту;

– витяг з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу;

– рецензія доктора/кандидата наук за фахом видання. Підписи на рецензіях та протоколах мають бути завірені печатками закладу;

– розширена анотація статті англійською мовою, завірена в установленому порядку (див. зразок) та електронний файл анотації (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS);

– копія квитанції про оплату, яку здійснюють автори статей, які не працюють і не навчаються в системі НАДУ при Президентіві України (вартість публікації з розрахунку **31 грн 08 коп.** за сторінку (формат А4) згідно з наказом директора ХарПІ НАДУ від 11 січня 2016 р. № 01).

3. Редакція зберігає за собою право скорочування, редагування та відхилення матеріалів статей, які оформлено з порушенням зазначених вимог. Не допускається використання у матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць тощо. Відповідальним за зміст поданих матеріалів є автор. *Внесення плати за публікацію не є гарантією опублікування рукопису. У разі відмови редколегії рекомендувати матеріали до друку, кошти будуть повернуті автору за наявності відповідної квитанції.*

4. Відповідно до “Положення про видавничу діяльність Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України” (наказ директора ХарРІ НАДУ від 31 січня 2012 р. №58-к), діє такий порядок надання видавничих послуг, пов’язаних із публікацією наукових праць у періодичних фахових виданнях:

- для наукових і науково-педагогічних працівників, а також інших фахівців системи Національної академії державного управління при Президентові України, які мають науковий ступінь або вчене звання; державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які обіймають посади I-III категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування на замовлення Інституту, а також іноземних учасників науково-комунікативних заходів Інституту та науковців закладів, з якими укладено договір про співпрацю, публікації здійснюються **безкоштовно**;

- встановлюється квота з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання для аспірантів і здобувачів Інституту та інших регіональних інститутів НАДУ – 3 статті загальним обсягом 1,5 друкованих аркуша; для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Технічні вимоги:

текст статті має бути набраним на комп’ютері (редактор WORD (версія 1998-2003) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman № 14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: ліворуч – 3 см, праворуч – 1,5 см, угорі та внизу – 2 см (для супровідних матеріалів; обсяг статті, не враховуючи список використаних джерел, має бути 8 – 11 сторінок.

Вимоги щодо оформлення:

- у лівому верхньому куті першої сторінки зазначається *шифр УДК*;
- наступний рядок (використовується шрифт Times New Roman № 12 з міжрядковим інтервалом 1,0) – *відомості про автора (співавторів) українською та англійською мовами* (прізвище, ім’я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює чи навчається автор), а також вказується контактний телефон;
- нижче по центру наводиться *назва статті українською та англійською мовами*;
- далі – *анотації* обсягом до 50 слів і *ключові слова (5-7) українською та англійською мовами*.

Вимоги щодо структури статті:

– текст статті повинно бути структуровано відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. №7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, де зазначено, що до друку в фахових виданнях приймаються лише наукові статті, які мають такі обов’язкові елементи (*виділяються в тексті напівжирним або курсивом*) :

- **постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

- **аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячуєно означену статтю;
- **формулювання мети статті** (постановка завдання);
- **виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів**;
- **висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок** у даному напрямку;
 - посилання на літературні джерела даються в алфавітному порядку, у бібліографічному покажчику вказуються лише ті джерела, на які є посилання у статті;
 - бібліографічний опис оформлюється згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання” (див. “Бюлетень ВАК”, 2009, №5, Форма 23, затверджена наказом ВАК України від 29 травня 2007 р. № 342, зі змінами та доповненнями, внесеними наказами ВАК України від 26 січня 2008 р. № 63, від 03.03. 2008 р № 147).

Вимоги до англomовної версії статті:

1) відповідно до наказу МОНмолодьспорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 “Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України” та наказу директора ХарПІ НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до україномовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англomовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків з пробілами);

2) англomовний варіант має включати всі обов’язкові структурні елементи фахової статті (постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, формулювання мети статті, виклад основного матеріалу дослідження, висновки з даного дослідження);

3) англomовний варіант має бути підтверджений одним із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
 - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
 - сектором міжнародних зв’язків ХарПІ НАДУ;
 - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарПІ НАДУ;
 - підписом автора у разі наявності в нього документа, що підтверджує право професійного перекладу (ксерокопія документа має додаватись).

Реквізити для сплати за редакційно-видавничі послуги та за збірники наукових праць:

одержувач: ХарПІ НАДУ

банк одержувача: Державна казначейська служба України

МФО: 820172

розрахунковий рахунок: 31259249111257

код ОКПО: 23322597

призначення платежу: код 25010100 – за редакційно-видавничі послуги,

обов’язково вказати автора (ІПБ) та назву статті.

Матеріали до збірників приймаються за адресою:

61001, м. Харків, проспект Московський, 75,
відділ організації наукових досліджень (кім. 40, 6-й поверх),

тел. (057) 732-32-55 (дод.142), факс: (057) 732-32-66,

e-mail: ond41@ukr.net

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 1 (49)

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>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 30.06.2016. Формат 70x100^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 18,7. Обл.-вид. арк. 18,1. Наклад 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: наука@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
www.tpg.in.ua