

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1684-8489

№
1(51)

№
1(51)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ**

**ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS**

**OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ - 2017 - KHARKIV

Редакційна колегія:

Бєлова 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;
Білінська 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);
Халіняк 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 № 3/226-7 від 28 березня 2017 р.*

Відповідальний за випуск

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

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2017. – № 1 (51). – 176 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 України з державного управління (наказ МОН України від 12 травня 2015 р. № 528).

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 3/226-7 from 28.03.2017.*

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”, 2017. – № 1 (51). – 176 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 Ukraine on Public Administration (order DES of Ukraine of 12 May 2015 number 528).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	8
<i>Мельниченко О. А.</i> Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни	8
<i>Клімушин П. С., Спасібов Д. В.</i> Інноваційні сервіси відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду	14
<i>Омаров А. Е. огли.</i> Стратегічні напрями національної екологічної політики держави	22
<i>Голованова Н. В.</i> Медіапростір як важливий чинник побудови інформаційного суспільства	27
<i>Забейворота Т. В.</i> Сучасна концепція е-врядування як основа модернізації системи державного управління	35
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	43
<i>Серенок А. О.</i> Надання адміністративних послуг в електронній формі в органах місцевого самоврядування: результати дослідження 2016 року	43
<i>Омельчак К. О.</i> Державне регулювання ринку земель у світлі процесів децентралізації влади	49
<i>Федорук Є. І.</i> Державне регулювання логістичної сфери в агропромисловому комплексі України	53
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	60
<i>Боклаг В. А., Павленко А. О.</i> Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні	60
<i>Боковикова Ю. В.</i> Природні ресурси – ресурси розвитку територіальних громад	66
<i>Дунаєв І. В.</i> Проблеми модернізаційного переходу регіонів до децентралізованої моделі розвитку	72
<i>Митник А. А.</i> Підвищення ролі бізнес-асоціацій у механізмах взаємодії влади і бізнесу на регіональному рівні	82
<i>Павлюк Н. В.</i> Формування нормативно-правової основи публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні	88
ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	96
<i>Балуєва О. В., Келембет О. С.</i> Принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій	96
<i>Величко Л. Ю.</i> Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців	102
<i>Балута І. В.</i> Аналіз діяльності міжнародних неурядових організацій в умовах глобалізації	106
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ	113
<i>Лазарев М. І., Луначек В. Е., Рубан Н. П., Тіманюк В. М., Фесенко Н. С., Черненко Ю. Ю.</i> Управління підготовкою фахівців у сфері інтелектуальної власності: трансформації на сучасному етапі	113
<i>Золотарьов В. Ф., Білосорочка С. І.</i> Способи маніпулятивного впливу на публічних службовців	120
<i>Оргієць О. М.</i> Стажування в органах виконавчої влади як інструмент накопичення передового досвіду управлінської діяльності	127

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	136
<i>Кравченко С. Г.</i> Оптимізація державної політики щодо розвитку урбанізованих територій в контексті основних положень Магденбурського права	136
<i>Краснова Н. С.</i> Інформатизація загальної середньої освіти Японії: досвід для України	141
<i>Поліщук Г. О.</i> Державна підтримка розвитку малого підприємництва: вітчизняний та зарубіжний досвід	146
<i>Семчук М. Г.</i> Європейський досвід державного регулювання сфери біоенергетики	154
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	161
<i>Долінченко О. М.</i> Формування пріоритетних напрямів державного регулювання демографічних процесів в Україні	161
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	168

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	8
<i>Melnychenko O. A.</i> Public Administration Quality as Insurance of Population's Wellbeing	8
<i>Klimushyn P. S., Spasibov D. V.</i> Innovative Open Data Services for Effective Functioning of E-government	14
<i>Omarov A. E.</i> Strategic Directions of National Environmental Policy	22
<i>Holovanova N. V.</i> Media space as an important factor in building the Information Society	27
<i>Zabeivorota T. V.</i> Modern Concepts of e-Governance as Tool for Public Administration Modernization	35
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	43
<i>Serenok A. O.</i> Process of provision of administrative services in electronic form in local authorities: Research Results of 2016	43
<i>Omelchak K. O.</i> Public Administration of land market in the light of the decentralization of Governance	49
<i>Fedoruk Ye. I.</i> State regulation of agricultural logistics in Ukraine	53
REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT	60
<i>Boklah V. A., Pavlenko A. O.</i> Public scrutiny in the context of local communities unification and decentralization in Ukraine	60
<i>Bokovykova Yu. V.</i> Natural resources are the resources of development of local communities	66
<i>Dunayev I. V.</i> Problems of Modernizing Transition of Regions toward Decentralized Development Model	72
<i>Mytnyk A. A.</i> Enhancing the Role of Business Associations in the Mechanisms of Government-Business Interaction at the Regional Level	82
<i>Pavlyuk N. V.</i> Formation of legal basis of public administration in the context of decentralization of power in Ukraine	88
POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION	96
<i>Balueva O. V., Kelembet O. S.</i> The state policy principles of the conflict-affected territories recovery	96
<i>Velichko L. Yu.</i> Effects of labor law at the regulation of public servants	102
<i>Baluta I. V.</i> Analysis of international non-governmental organizations activity in the context of globalization	106
PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE	113
<i>Lazarev M. I., Lunyachek V. E., Ruban N. P., Timaniuk V. M., Fesenko N. S., Chernenko Yu. Yu.</i> Management of Training Specialists in Intellectual Property: Present Stage Transformations	113
Zolotariov V. F., Bilosorochka S. I. Ways of manipulative influence on public servants	120
<i>Orgiets O. N.</i> An internship in the government offices as a tool for saving advanced management experience	127

WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION	136
<i>Kravchenko S. G</i> Optimization of State Policy of Urbanized Territories Development with Reference to Magdeburg Law	136
<i>Krasnova N. S.</i> Informatization of General Secondary Education in Japan: Experience for Ukraine	141
<i>Polishchuk H. O.</i> State support of small business: Ukrainian and foreign experience	146
<i>Semchuk M. H.</i> The European experience of the public regulation of the bioenergetics	154
SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY	161
<i>Dolinchenko O. M.</i> Formation of priority directions of the state regulation of demographic processes in Ukraine	161
CONTRIBUTORS	168

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073:338.435

ЯКІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЗАПОРУКА ДОБРОБУТУ НАСЕЛЕННЯ КРАЇНИ

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*

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “публічне управління”. Доведено залежність рівня добробуту населення від якості публічного управління. Виокремлено пріоритетні напрями подальшого покращання життя населення України.

Ключові слова: публічне управління, сутність, добробут населення, покращання, пріоритетні напрями.

Melnychenko O. A.,

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

PUBLIC ADMINISTRATION QUALITY AS INSURANCE OF POPULATION'S WELLBEING

Further development of interpreting the notion of ‘public management’ has been provided. Interdependence between the level of the population’s wellbeing and public administration quality has been proved. Priority directions to improve the life of the population of Ukraine have been identified.

Key words: public management, essence, population’s wellbeing, improvement, priority directions.

Постановка проблеми. Нині “одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних і вчасних публічних послуг. Відповідно, система державного управління має змінити свою парадигму в бік публічного управління” [10, с. 65]. При цьому основною метою такої зміни є “наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб’єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією” [15, с. 43]. Все вищевикладене й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти впливу держави на рівень добробуту населення країни стали наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (В. Лобас, В. Мандибур, О. Мельниченко), економіки (О. Бервено, І. Білоус, Д. Василюк, Р. Верич, Л. Гордієнко, А. Дрига, О. Дудолад, В. Заяць, Е. Кадебська, Н. Комар, О. Кролевець, О. Кухарева, В. Опалько, С. Простотіна, О. Рябчук, А. Саввов,

Л. Саловська, С. Скібіна, О. Стожок, М. Татаревська, Н. Федірко, Л. Черенько, К. Швабій), історії (С. Биченко), політології (В. Козьма), права (В. Мацокін), соціології (В. Євдокимова) та ін.

У більшості випадків зазначений вплив досліджувався переважно як реалізація державної політики, державне управління та державне регулювання. Проте останнім часом у своїх публікаціях провідні науковці (В. Бодров, С. Борисевич, І. Грицяк, О. Лазор, В. Лунячек, Р. Мельник, О. Оболенський, І. Сквірський та ін.) дедалі активніше вживають споріднений термін – “публічне управління”, тим самим наголошуючи на актуалізації нових аспектів даної проблематики, а відтак – необхідності продовження наукових розвідок.

Метою статті є розробка рекомендацій з подальшого покращання впливу держави на рівень добробуту населення країни. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “публічне управління”; 2) довести залежність рівня добробуту населення від якості публічного управління; 3) визначити пріоритетні напрями подальшого покращання життя населення України.

Виклад основного матеріалу. Досліджувана проблематика порівняно нова для вітчизняної науки, тому допоки не має законодавчо затвердженого тлумачення “публічне управління”, а також серед науковців відсутня одностайність щодо сутності цього поняття. На окрему увагу заслуговують ті з них, які вирізняються змістовністю, як-от: “влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення” [5]; “діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб’єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя” [2; 7, с. 5]; “інтегральне явище, що за матрьошковим принципом поєднує різні види владного територіально-суспільного управління” [12]; “процес максимально повної реалізації та узгодження органами влади інтересів особи, суспільства та держави на різних рівнях територіальної організації в умовах функціонування дієвих механізмів громадського контролю за усіма етапами проходження управлінських рішень” [15, с. 45].

Але подекуди пропонувані тлумачення поняття “публічне управління”, радше за все, більшою мірою відповідають змісту поняття “державне управління” [6; 8; 11, с. 115; 13, с. 9; 18, с. 57; 23; 24, с. 15; 25, с. 12–13], “муніципальне управління” [17, с. 4], “управління” [1, с. 243; 3, с. 46; 18, с. 58], чи є лише дотичними до досліджуваного феномена [13, с. 11; 16, с. 28]. До того ж твердження, що “публічне управління реалізують публічні особи, приймаючі владні політичні рішення” [11, с. 119], відображає лише незначну частину впливу суб’єктів управління на суспільні процеси. Вітчизняна наука також лише б виграла, якби публікації [9; 10; 21; 22] містили б не лише огляд змісту поняття “публічне управління”, а й авторські його тлумачення.

“На сьогодні система публічного управління охоплює багато підсистем. До її сфери інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На сферу її формування і розвитку впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники” [10, с. 66]. Р. Мельник виділяє таку “спрямованість публічного управління: сприяльне, втручальне, забезпечувальне, делеговане, виконавче, розпорядче” [13, с. 12]. Публічне управління “виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи та посадові

особи” [18, с. 58]. Загалом “система публічного управління є багаторівневою” [19], а тому на кожному рівні представлена відповідними суб’єктами:

1) *міжнародний рівень* – міжнародні організації (ООН, МВФ, ЄБРР...), Уряди інших країн, ТНК, МНК...;

2) *державний рівень* – органи державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи судової влади та прокуратури);

3) *регіональний рівень* – обласні державні адміністрації, обласні ради, регіональні представництва центральних органів виконавчої влади...;

4) *місцевий рівень* – районні державні адміністрації, територіальні представництва центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, бізнес-структури, громадські організації та об’єднання, територіальна громада...

Слід звернути увагу, що перехід від “державного управління” до “публічного управління” передбачає збереження переліку об’єктів й розширення суб’єктів управління, а відтак необхідності більш чіткого розмежування предмету дисертаційних досліджень, які виконуються за спеціальностями 074 “Публічного управління та адміністрування” з тими, які притаманні суміжним спеціальностям (051 “Економіка”, 055 “Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії”, 073 “Менеджмент” тощо).

Варто погодитись, що “головна мета будь-якого управління в публічній чи приватній сфері – досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності з мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем, відмітне від завдання бізнесового управління. Якщо бізнесовий управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому” [4, с. 73]. При цьому не варто нехтувати тим, що бізнесові управлінці, по-перше, впливають на рівень добробуту населення через встановлення розміру фактичної оплати праці та забезпечення своєчасної її виплати, формування цін на товари та послуги, участь у соціально значущих проектах тощо; по-друге, відкрито здійснюють значну частину своєї діяльності (за виключенням того, що стосується комерційної таємниці), а тому її можна вважати публічною. Також публічні управлінці, по-перше, регулюють діяльність суб’єктів господарювання, тим самим опосередковано впливаючи на добробут населення; по-друге, окремі її представники здійснюють діяльність, пов’язану з національною таємницею, а тому належать не до публічного, а до державного управління.

До речі, такий вплив є відмінним для різних його категорій (інвестори, власники бізнесу, самозайняті, наймані працівники), а тому не лише далеко не всім вдається повною мірою реалізувати прагнення максимізувати власний добробут – “забезпеченість матеріальними й духовними благами та послугами” [20, с. 143], а і зростає розрив у статках населення. Означене є наслідком як власних помилок (недоліків самоменджменту), так і негативного впливу роботодавців, суспільства, органів місцевого самоврядування та органів державного управління (тобто вад, відповідно, корпоративного, громадського, муніципального та державного управління). А той факт, що публічне управління “є суспільною діяльністю процесуального характеру, що спрямована на покращання умов життєзабезпечення людини, підтримання цілісності суспільства, упровадження стабільності й порядку” [12], а також “має забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві” [18, с. 61] є додатковим підтвердженням залежності рівня добробуту населення від якості публічного управління.

Але більшість людей не можуть повною мірою скористатись наявними можливостями, а тому, частіше за все, звинувачують у власних негараздах усіх, окрім себе, у т.ч. наголошуючи на низькій якості публічного управління. Проте така оцінка здебільшого є суб'єктивною, оскільки у суперечність входять інтереси суб'єктів та об'єктів такого впливу. Останнє набуває додаткової значущості в умовах обмеженості доступних ресурсів, коли кожний з учасників цього процесу (явно чи приховано) прагне максимізувати власну вигоду, тим самим ставлячи під сумнів дотримання принципу справедливості. До того ж, ураховуючи наявність великої кількості накопичених проблем в економічній, соціальній та екологічній сферах, а також існуючий дефіцит кваліфікованих керівників середньої та вищої ланки (серед яких також поширеною є практика зловживань своїми посадовими можливостями), зберігається висока ймовірність того, що й надалі експерти та широкий загал будуть констатувати низьку якість публічного управління, а з тим – низьку їх довіру до відповідних інституцій.

Для виправлення загалом негативної ситуації у цій царині необхідно реалізувати комплекс заходів за таким алгоритмом:

- 1) чітке розуміння того – що, навіщо і яким чином має бути змінено (створення образу “бажаного майбутнього”);
- 2) діагностика об'єкта управління, його внутрішнього та зовнішнього середовища, а також виявлення осередків підтримки та опору змінам;
- 3) планування комплексу заходів, спрямованих на досягнення визначеної мети;
- 4) розподіл обов'язків і повноважень між виконавцями, а також належне їхнє матеріальне та моральне стимулювання;
- 5) забезпечення цільового та ефективного використання доступних (інформаційних, фінансових, матеріально-технічних, людських й інших) ресурсів, а також своєчасне й зважене реагування на наявні виклики і можливості;
- 6) контроль за реалізацією управлінських рішень, неупереджена оцінка їх результатів;
- 7) коригування окремих аспектів (цілей, засобів, спрямованості...) публічного управління з урахуванням ситуації, що змінилась, а також зважаючи на нові цілі, виклики та можливості.

Для переходу від суб'єктивної до об'єктивнішої оцінки результатів впливу публічного управління на рівень добробуту населення слід використовувати наступний комплекс вихідних даних:

1. Офіційні показники Державної служби статистики України: “розмір і структура статків населення; розмір і структура доходів, витрат і заощаджень населення; розмір середньої заробітної плати, пенсії та інших соціальних виплат; структура зайнятості населення; структура населення за рівнем освіти, фаховою приналежністю, місцем проживання, національністю та іншими ознаками; структура кредитного/депозитного портфелю населення у банківських установах; ВВП на душу населення за ПКС; витрати держбюджету на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення; рівень інфляції; стабільність обмінного курсу національної валюти; рівень безробіття; заборгованість по виплаті заробітної плати, соціальних та інших платежів; співвідношення прожиткового мінімуму і наявного доходу; співвідношення прожиткового мінімуму і мінімальної зарплати (пенсії); споживчі витрати на харчування та на житло; рівень споживання продуктів харчування; чисельність населення із середньодушовими сукупними витратами, нижчими за прожитковий мінімум; ставки по іпотечних і споживчих кредитах комерційних банків; індекс очікуваної тривалості життя при народженні; співвідношення народжуваність-смертність; сумарний коефіцієнт народжуваності; смертність

дітей у віці до одного року; співвідношення шлюби-розлучення; забезпеченість дітей дошкільними закладами; забезпеченість дітей загальноосвітніми навчальними закладами; забезпеченість населення закладами охорони здоров'я; забезпеченість населення закладами культури і відпочинку; забезпеченість населення житловою площею; рівень забезпеченості житла водопроводом, каналізацією та іншими зручностями ЖКГ; індекс зовнішньої (внутрішньої) міграції населення; кількість населення без постійного місця проживання; кількість населення, які зловживають наркотиками та алкоголем і мають інші суспільно небезпечні вади; кількість населення, які ВІЛ-інфіковані та хворі на СНІД, відкритий туберкульоз тощо; рівень травматизму, пов'язаного з виробництвом; індекс злочинності; індекс кількості шкідливих викидів в атмосферне повітря тощо.

2. Результати соціологічних досліджень та експертні висновки.

3. Міжнародні рейтинги: рівень розвитку людського потенціалу (ПРООН); індекс якості життя (дослідно-консультативна компанія "Economist Intelligence Unit" та фахівці "International Living Magazine"); інтегральний показник якості державного управління (Світовий банк); індекс глобальної конкурентоспроможності (Світовий економічний форум); індекс К-суспільства (Департамент ООН з економічного та соціального розвитку); індекс економічної свободи у світі (дослідницький центр "The Heritage Foundation", американський інститут Катона, канадський інститут Фрейзера); рівень корупції національної економіки ("Transparency International"); індекс екологічних досягнень (Центр з екологічного законодавства та політики Єльського університету); індекс дотримання законності, оцінка стану великих міст світу (компанія "Mercer Human Resource Consulting") тощо [14, с. 79–81].

4. Результати діяльності органів місцевого самоврядування: параметри виконання доходної та витратної частини місцевих бюджетів; результативність реалізації програм соціально-економічного розвитку територій.

5. Результати діяльності бізнес-структур: показники економічної та фінансової стійкості суб'єктів господарювання; продуктивність праці; плинність персоналу тощо.

Оцінюючи результати публічного управління, слід зважати на таке: показники Державної служби статистики України слід розділяти на ті, які впливають на добробут населення, і які власне відображають його рівень; більшість офіційних статистичних даних не враховують специфіку умов життєдіяльності окремих верств населення; для оцінки якості управлінського впливу найкраще використовувати результати соціологічних досліджень та експертні висновки, хоча ті можуть бути певною мірою суб'єктивними; дані про місце України в міжнародних рейтингах більшою мірою є інформацією про наявні проблеми, аніж про якість управлінських рішень; результати діяльності органів місцевого самоврядування та бізнес-структур стосуються лише, відповідно, територіальної громади та власників і персоналу; неупереджене використання комплексу вищенаведених даних дозволить дати результатам публічного управління більш зважену кількісну та якісну оцінку.

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили виокремити пріоритетні напрями подальшого підвищення рівня та якості життя населення України:

1. Покращання умов для отримання доходів населення та збільшення їх розміру:

- трудових доходів;
- доходів від ведення бізнесу;
- соціальної допомоги та інших одержаних поточних трансфертів;
- доходів від власності.

2. Детінізація доходів і легалізація статків населення.
3. Оптимізація оподаткування доходів і статків населення.
4. Регулювання цін і тарифів на товари та послуги.
5. Насичення внутрішнього ринку необхідною кількістю та асортиментом товарів і послуг за прийнятними цінами.
6. Реалізація соціально значущих проектів, у т.ч. задля скорочення числа проявів соціальної ексклюзії тощо.

Висновки. Варто погодитись, що "поняття "публічне управління" не є тожним поняттям "державне управління", воно є ширший за обсягом і багатшим за змістом" [11, с. 115], оскільки охоплює більшість аспектів (принаймні, за виключенням тих, які пов'язані з національною й комерційною таємницею) державного, муніципального, корпоративного та громадського управління. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття "публічне управління", яке слід тлумачити як відкритий (у межах власних і делегованих повноважень) вплив наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод. Більшість рішень суб'єктів публічного управління, частіше за все, вирізняється багатоваріантністю, але, водночас, є такими, де вкрай складно обрахувати не лише його кінцевий результат (передусім, економічний ефект), а і можливі наслідки (параметри) альтернативних варіантів. Результати впливу публічного управління на добробут населення оцінюються на підставі аналізу переважно кількісних показників, тим самим мінімізуючи їх суб'єктивність. На вплив суб'єктів публічного управління по-різному реагують окремі верстви населення, що обумовлює подальше поглиблення диференціації за рівнем їхнього добробуту. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому покращанню рівня та якості життя населення України, у т.ч. за рахунок вдосконалення публічного управління у цій царині.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2012. Ч. 2, № 1. С. 59–64.
3. Бодров В. Г. Інформаційна економіка і публічне управління: безпекові виклики та можливості становлення належного економічного врядування в Україні. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2016. № 3–4. С. 44–55.
4. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. *Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє*: монографія. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.
5. Волков А. М. Публичное управление недропользованием в России (современный период). *Правовая инициатива*. 2013. № 7. С. 15.
6. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
7. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. (Серія "Державне управління"). 2010. № 2. С. 5–11.
8. Даль В. И. Толковый словарь живого русского языка: в 4 т. Москва: Русский язык, 1999. Т. 3. С. 535.
9. Загороднюк С. В., Купрійчук В. М. Публічне управління: проблеми теорії і практики. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 181–186.
10. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 64–70.
11. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 111–121.

12. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місце самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4.
13. Мельник Р. С. Категорія "публічне управління" у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14.
14. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
15. Мороз О. Ю. Публічне управління в Україні: проблеми становлення та ефективності. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 41–47.
16. Муравицька Г. Публічне управління та адміністрування як методолого-інформаційна система. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 25–30.
17. Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 26 листоп. 2014 р.: у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ: Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.
18. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
19. Показатели результативности взаимодействия с обществом. GRI 2000–2008. URL: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/G3-Russian-Financial-Services-Sector-Supplement.pdf>.
20. Политический словарь. 3-тє вид. Київ: Українська радянська енциклопедія, 1982. 665 с.
21. Сквірський І. О. Категорія "публічне управління": сучасний погляд та нові орієнтири дослідження. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. (Серія "Юриспруденція"). 2015. Вип. 15. С. 65–68.
22. Строщий Р. Є. Публічне управління у сфері економіки. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. (Серія "Юридичні науки"). 2015. № 824.
23. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Публічне адміністрування: текст лекцій. Харків: Вид-во ХНУМГ, 2014. С. 7.
24. Keeling D. *Management in Government*. London: Allen & Unwin, 1972.
25. Pollit C., Bouckaert G. *Public Management reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 35.077.6

ІННОВАЦІЙНІ СЕРВІСИ ВІДКРИТИХ ДАНИХ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ е-УРЯДУ

Клімушин П. С.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України;*

Спасібов Д. В.,

*к.т.н., заступник начальника відділу – начальник інформаційного сектора відділу
комп'ютерного програмного забезпечення,
Харківська міська рада,
м. Харків*

Проаналізовано принципи проектування пов'язаних даних для забезпечення їх семантичної інтероперабельності. Визначено проблеми щодо відкриття державних даних в Україні та наведено перспективні напрямки розвитку сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду.

Ключові слова: відкриті дані, пов'язані дані, сервіси відкритих даних, семантична інтероперабельність, словник метаданих, інтерфейс програмування додатків, хмарні обчислення, великі дані, е-уряд.

Klimushyn P. S.,

PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Information Technologies & Management Systems Department, KRI NAPA;

Spasibov D. V.,

PhD in Technical Sciences, Deputy Head of Section – Head of Information Sector of Computer Software Department, Kharkiv City Council, Kharkiv

INNOVATIVE OPEN DATA SERVICES FOR EFFECTIVE FUNCTIONING OF e-GOVERNMENT

The principles of designing linked data have been analyzed to ensure their semantic interoperability. The problems related to opening public sector data in Ukraine are identified, and promising areas of developing open data services for effective functioning of e-government are presented.

Key words: open data, linked data, open data services, semantic interoperability, metadata dictionary, application programming interface, cloud computing, big data, e-government.

Постановка проблеми. Відкриті дані стали не тільки модним терміном, але й трендом стратегічного розвитку концепції відкритої держави (е-уряду). Відкриті дані – це дані, представлені в машиночитаних форматах і придатні для повторного використання без будь-якого контролю з боку публікатора. Зазвичай це досягається за рахунок використання відкритих ліцензій, якими супроводжуються набори відкритих даних.

Основним джерелом відкритих даних є портали відкритих даних міжнародних організацій, офіційні державні портали, портали громадських організацій. Прикладами таких джерел є безліч міжнародних організацій, таких як Консорціум W3C, Всесвітній банк, Організація Об'єднаних Націй, Європейський центр журналістики, які надають сервіси на основі відкритих даних за сферами своєї діяльності. На державному рівні у багатьох країнах світу відкриваються і продовжують удосконалюватися портали відкритих державних даних, такі портали існують як на рівні держав, так і на рівні міст. Звичайно ж, для аналітиків і розробників програмного забезпечення на відкритих даних найбільшу цінність мають деталізовані дані. Це відноситься до різних сфер людської діяльності: кримінальної статистики, системи освіти, екологічній обстановці тощо [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню відкритих державних даних присвячено багато праць зарубіжних і вітчизняних вчених, серед яких роботи А. Газіна, І. Бегтіна, А. Сакояна, П. Малкова, І. Радченка, В. Староверова та ін. Найбільший внесок у розробку цієї теми зробили: Тім Бернерс-Лі, який запропонував 5-зіркову схему розгортання для відкритих даних; Е. Саммерс – розвинув візуалізацію відкритих даних, К. Гаттерідж – розробив курс відкритих даних для програмістів, К. Форсберг, який запропонував підсвічування відкритих даних, та ін.

Однак у багатьох випадках дані як і раніше “замкнені” в інформаційних системах і базах даних, а для їх подання використовуються різні, зазвичай не узгоджені між собою (“не вирівняні”) словники і схеми. Тобто актуальним завданням є запровадження інноваційних сервісів узгодження відкритих даних.

Метою статті є розвиток інноваційних сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного розвитку е-уряду.

Виклад основного матеріалу. Для зручності класифікації відкритих даних Тім Бернерс-Лі розробив п'ятизіркову модель відкритості даних [2], за якою ступінь відкритості даних зростає від першої зірки до п'ятої залежно від формату представлення даних: одна зірка – необов'язково вимога маши-

ночитання даних (наприклад, подання у форматі PDF); дві зірки – додається вимога машиночитання даних (наприклад, таких форматів, як XLS і XLSX); три зірки – додається вимога відкритих форматів (наприклад, таким форматом даних є формат CSV); чотири зірки – додається вимога до форматів, щоб вони задовольняли відкритим стандартам RDF; п'ять зірок – присвоюються даним, представленим за моделлю RDF і включеним у світову хмару пов'язаних відкритих даних.

Історія розвитку відкритих даних підрозділяється на етапи відповідно до публікації інформації державного сектора у вигляді документів, датасетів (каталогізованих наборів даних), пов'язаних даних. Тобто всесвітня павутина еволюціонує від “Веба пов'язаних документів” у бік “Веба пов'язаних даних” [7].

В Європі доступ до урядових даних, разом з можливістю їх вільного використання, розглядається як необхідна умова реалізації концепції Відкритого уряду і як неоціненне джерело нерозкритого економічного потенціалу [6].

Разом із тим розміщення даних, наприклад, на порталах відкритих даних, носить вузькоспеціалізований характер, і в багатьох випадках тисячі наборів даних публікуються без опори на загальновизнані стандарти даних і метаданих, а також без повторного використання єдиних ідентифікаторів.

У результаті створюється надмірно фрагментоване інформаційне середовище, в якому завдання виявлення, повторного використання, інтеграції та осмислення даних з різних джерел стають надзвичайно складними.

Пов'язані дані можуть з'явитися відповідно на ці виклики і стати інструментом перетворення концепції е-уряду, спрямованого на те, щоб зробити послуги та програми державних органів більш ефективними, тим самим стимулюючи творчість і новаторство в цифрову економіку.

Ситуація у сфері відкритих даних в Україні характеризується низькою готовністю уряду та бізнесу й відсутністю або низькою якістю ключових наборів даних. Про підзвітність уряду, використання даних у процесі ухвалення рішень, залучення до цього процесу громадськості, розробку соціально корисних сервісів не могло навіть ітися.

Єдиний державний веб-портал відкритих даних було створено на вимогу Закону України “Про доступ до публічної інформації” та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних” від 21.10.2015 р. № 835. Нині на ньому постійно зростає зберігання як кількості наборів даних, так й кількості розпорядників інформації.

Попри значну кількість даних цього порталу він не задовольняє найпершу вимогу – машиночитаний формат. На порталі велика кількість документів у форматі DOC, PDF, JPG, PNG, розпорядники інформації не розрізняють текстові й структуровані дані й публікують структуровані дані у форматі для текстових, що не дає змоги оперативно їх опрацювати.

Концепція відкритих даних органічно лягає на концепцію е-уряду та базується на таких принципах: співпраця публічних органів і громадян, прозорість функціонування публічних органів для громадян і залучення громадян у процес прийняття рішень [3].

Процес відкриття даних забезпечує реалізацію цих принципів е-уряду, але при цьому він не є самоціллю. Викладання даних у відкритий доступ – це лише перший крок, тому що дані не мають ніякої цінності в разі, коли їх не може використовувати кінцевий користувач (громадянин). З цієї метою розробляються зручні програми, що надають кінцевим користувачам сервіси на основі відкритих даних.

Таким чином, кінцевий користувач може не тільки самостійно аналізувати відкриті дані, але й використовувати відкриті дані за допомогою реалізованого на їх основі програмного забезпечення.

Останнім часом концепція відкритих даних стрімко розвивається – з суто спеціальної та вузько направленої теми вона перетворилась на гостроактуальну і прикладну, стала об'єктом пильного інтересу бізнес-структур, державних інститутів, громадських організацій, простих громадян. Для кожного з цих гравців відкриті дані надають велику кількість ресурсів, можливості використання яких різноманітні. Відкриті дані все частіше використовуються в процесі розробки соціально-економічних програм розвитку держави або його окремих сфер. Для бізнесу відкриті дані допомагають створити більш прозору середу ринкової конкуренції. Громадянам відкриті дані дозволяють отримувати масу інформації (причому ідеологічно не фарбований) про державний устрій, про те, як працюють ті чи інші державні сервіси, про обсяг власних соціальних і політичних повноважень [4].

При просуванні концепції відкритих даних необхідно мати на увазі наступні моменти: непрямий ефект відкритих даних (наприклад, поява нових доступних й інноваційних послуг) дуже часто перевищує пряму економічну вигоду; відкриті дані привертають нових користувачів і ведуть до створення нових бізнес-моделей; самі по собі дані значної цінності не становлять; важливо їх поєднання з іншими факторами, наприклад, з інноваційними ідеями або новими технологіями; ефект відкриття даних виявляється не відразу.

Завдання держави – розкривати, “чистити” й готувати дані для використання в пов'язаних форматах, підказувати основні, коректні можливості їх застосування. Пошук форматів, каналів та аудиторій споживачів, розвиток ідей, створення конкретних продуктів – завдання ентузіастів або бізнесу, який у будь-якому випадку краще за всіх уявляє собі потреби масового користувача, тому що саме на них з самого початку орієнтовані всі його ресурси. В цілому відкриті дані забезпечують принципово нову віху взаємодії між державою і суспільством.

У Хартії відкритих даних, що була підписана лідерами країн “Великої сімки” на саміті у 2013 р., викладено наступні ключові принципи відкриття державних даних [5]: відкриті дані за умовчанням, дотримуючись при цьому норм національного та міжнародного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності, конфіденційної або таємної інформації; якість та кількість (актуальність, максимальна деталізованість, точність); використання всіма (відсутність обмежень на доступ); опублікування даних для підвищення ефективності управління; опублікування даних для розвитку інновацій.

У даний час в Євросоюзі широким фронтом тривають процеси ефективного управління відкритими даними у форматі пов'язаних даних.

Пов'язані дані – це набір основних принципів проектування засобів спільного використання машиночитаних даних в Інтернеті органами публічного управління, комерційними структурами та окремими громадянами. Чотири *принципи проектування пов'язаних даних* було сформульовано Тім Бернерс-Лі ще в 2006 р.: застосовуйте уніфіковані ідентифікатори ресурсів (URI) для односторонньої ідентифікації об'єктів (елементів даних); використовуйте стандартні HTTP URL-адреси цих URI, щоб можна було здійснювати інформаційний пошук; додавайте метадані відповідно з такими відкритими стандартами як RDF; давайте посилання на відповідні URI, щоб користувачі змогли виявити більше інформаційних об'єктів.

Принципи пов'язаних даних допускають поширення даних як в машиночитаному, так і людиночитаному вигляді. Відкриття доступу до урядових даних

через Інтернет означає більш високий ступінь прозорості та підзвітності, а також робить вибір більш усвідомленим.

Пов'язані дані дають можливість органам публічного управління визначати зв'язки між відповідними наборами даних інших джерел. Розміщення даних в такому контекстному оточенні створює нові знання і стимулює створення інноваційних послуг. Тепер уряди можуть пропонувати суспільству більш ефективні послуги та програми, а комерційні структури й окремі громадяни отримують можливість розробляти нові інструментальні засоби і сервіси для роботи та аналізу даних.

Парадигма пов'язаних даних не торкається права власності на вихідні дані, хоча встановлюються нові відносини між даними, всі учасники цього процесу зберігають повний контроль над своїми вихідними даними [6].

Передбачається, що ініціативні програми впровадження відкритих даних посилять прозорість, активізують співпрацю всередині та поза урядових структур, дозволять створювати інноваційні послуги з доданою вартістю і підвищувати якість прийнятих рішень.

Пов'язані дані забезпечують гнучку віртуальну інтеграцію урядових даних, без необхідності реінжинірингу інформаційних систем і централізованого збору даних з вихідних баз даних. Це спрощує співпрацю різних структур публічного сектору в процесі надання ними спільних послуг.

У даний час більшість інформаційних систем зберігають дані в *реляційних базах даних*, а інформаційний обмін можливий тільки при чітко визначеній структурі, зазвичай з використанням схем XML. Спільне використання даних відповідно до якоїсь схеми (XML) слугувало технічною парадигмою в останні десятиліття, тому що такий принцип дозволяє комп'ютерним програмам ефективно обробляти дані.

Однак з розвитком таких схем необхідно відповідним чином адаптувати інформаційні системи, що їх використовують. У довготривалій перспективі технічна підтримка цих схем вимагає значних зусиль і може бути абсолютно негнучкою – особливо в тих випадках, коли темпи змін високі. Це головна причина появи нової парадигми обміну даними, заснованої на схемі опису ресурсів RDF. Згідно з авторами цієї схеми Консорціуму W3C, «схема RDF має властивості, які полегшують злиття даних, навіть якщо лежать в основі схеми різні; зокрема, вона підтримує еволюцію схем з плином часу, не вимагаючи модифікації в усіх споживачів даних».

У *RDF дані організовані у графах*, побудованих на виразах «суб'єкт-предикат-об'єкт», і пошук у них може бути організований за допомогою мови запитів SPARQL. Ці та інші пов'язані з ними стандарти є основою пов'язаних даних.

Наприклад, у програмах Єврокомісії врахована така зміна парадигми і передбачена робота з реалізації семантичної інтероперабельності. Вона поєднує розглянуті стандарти і технології з метою покращення е-уряду в масштабі ЄС. Її результати будуть використані органами публічного управління держав-членів ЄС для реалізації політики відкритих даних, надання доступу до своїх інформаційних архівів і спрощення міжнародного обміну даними.

Семантична інтероперабельність тягне за собою досягнення згоди за смисловим значенням елементів даних і відносин між ними. Вона вимагає розробки базових словників для опису елементів даних і гарантує, що ці елементи будуть однаково розумітися взаємодіючими сторонами. Тобто пов'язані дані – це інструмент реалізації семантичної інтероперабельності. Вони застосовуються для інтеграції даних, розміщених у різних типах джерел, що мають різні формати, як структурованих, так і неструктурованих.

Базовий словник – це спрощена розширена модель даних, що допускає багаторазове використання, яка фіксує фундаментальні характеристики інформаційного об'єкта нейтральним по відношенню до контексту чином. Базові словники можуть застосовуватись у спільних проектах для забезпечення інформаційного обміну між різними незалежно один від одного розробленими системами, дозволяючи тим самим переміщатися інформації, пересікаючи кордони держав і предметних областей.

Робочою групою з питань пов'язаних урядових даних (GLD WG) Консорціуму W3C виконано розробку *чотирьох базових словників*: “Люди”, “Місцезнаходження”, “Зареєстровані організації”, “Послуги”. Ці словники допомагають описувати інформаційні об'єкти, даючи визначення їх компонентів. Вони спроектовані таким чином, щоб стати основою для нових, контекстно-орієнтованих словників, які застосовуються для обміну інформацією публічного сектора. Вони також можуть слугувати опорними словниками для перенесення і вирівнювання інших словників.

Базові словники підкоряються принципам організації пов'язаних даних і забезпечують сумісність стандартів та специфікацій при наданні багатьох транскордонних урядових послуг у країнах ЄС. Розширюючи доступність семантичних ресурсів і пропагуючи їх повторне використання, Єврокомісія сприяє досягненню семантичної інтероперабельності інформаційних систем, розроблених у різних державах-членах. Існує сервіс – *стандартизований словник метаданих для опису інформаційних ресурсів ADMS* (<https://joinup.ec.europa.eu/asset/adms/description>), який визначає єдиний метод опису семантичних ресурсів. Цій сервіс застосовується органами публічного управління, організаціями зі стандартизації та іншими учасниками для документування їх семантичних ресурсів в єдиному структурованому форматі. Семантичні ресурси являють собою метадані та довідкові дані багаторазового користування, що застосовуються в інформаційних системах органів публічного управління для обміну інформацією.

Базовим засобом, здатним забезпечити автоматичне створення додатків, що працюють на базі пов'язаних відкритих даних, є концепція сприйняття *даних як сервіс* (Data-as-a-Service – DaaS) для віртуалізованого доступу до даних. Сервіс DaaS ґрунтується на ідеї, яка полягає в тому, що дані можуть бути надані користувачеві на його вимогу незалежно від географічної та організаційної приналежності провайдера і споживача. За допомогою сервісу DaaS публічні органи, компанії та громадянські організації можуть пов'язувати відкриті дані з різних джерел з власними даними й використовувати отримані результати для поліпшення своєї роботи.

Дослідження і розробки технології DaaS зосереджено на напрямках [7]:

1. API (*інтерфейс програмування додатків* – application programming interface) – набір готових класів, процедур, функцій, структур і констант, що надаються додатком (бібліотекою, сервісом) або операційною системою для використання у зовнішніх програмних продуктах. Стандартні API дозволяють додаткам інтегрувати дані в режимі реального часу за допомогою новітніх способів управління версіями й форматами відкритих даних.

2. *Хмарні обчислення* – надання обчислювальних служб (серверів, сховищ, баз даних, мережевого устаткування, програмного забезпечення, аналітики тощо) через Інтернет. Брокери даних, які мають велику кількість збережених наборів даних, отримують суттєву вигоду за допомогою хмарних обчислень та використання інфраструктури, яка може бути легко встановлена та розширена в міру необхідності, залежно від потреби в обсязі та пропускну здатності. Подібна ефективна модель розміщення приносить фінансовий прибуток як брокеру, так і споживачеві даних.

3. *Методологія семантичного Веб* (пов'язані дані – linked data, великі дані – big data) знаходить відгук серед лідируючих Веб-компаній. За допомогою schema.org Google, Yahoo! і Bing звертаються до сценарію семантичного Веб з метою отримання більшої кількості даних, поліпшеної функціональної сумісності та потужної ринкової силою, які можна використовувати в роботі.

Ці технології застосовуються для інтеграції даних, розміщених у різних типах джерел, що мають різні формати, як структуровані, так і неструктуровані. При цьому перший крок полягає в розробці постійних URI, призначенні їх даним і опису цих даних у вигляді RDF з використанням загальноприйнятих метаданих. У разі структурованих даних (наприклад, даних, що зберігаються в реляційних базах; файлах CSV, Excel або XML), RDF-оболонки, модулі експорту і API адаптуються для перетворення цих даних в RDF з подальшою публікацією в Інтернет. Для неструктурованих даних (наприклад, новинні статті або бізнес-звіти), то для їх публікації у вигляді пов'язаних даних необхідно насамперед залучити засоби видуження сутностей і поглибленого аналізу текстів з метою виявлення інформаційних об'єктів.

Коли дані представлені у RDF-форматі, їх слід пов'язати з іншими даними, які надходять з надійних джерел, щоб сформуванати їх контекстне оточення і збагатити смисловий зміст. Після публікації пов'язаних даних будь-яка система, яка здатна обробляти семантичні запити, зможе видобувати і повторно використовувати релевантну інформацію.

Створення конкретних DaaS-сервісів залишається дорогим і витратним за часом завданням. На даному шляху можна позначити три основних проблеми: відсутність однорідності між різними наборами даних та різноманітність нових форматів даних та мов запитів, що викликає необхідність створення різних нових систем баз даних і інструментів зберігання, обробки і доступу до несхожих даних; використання переваг пов'язаних даних вимагає динамічного виявлення доступних ресурсів даних, плавної інтеграції пов'язаних даних з різних джерел, інформації про походження, а також оцінки якості інформації; створення інтерфейсів для кінцевих користувачів на принципах універсальної візуалізації, аналізу і взаємопов'язаності даних.

Застосування сервісів і додатків відкритих даних відбувається за такою схемою: виявлення джерела даних, які можуть бути вивчені, розсортовані й відфільтровані відповідно їх метаданих, такими як сфера застосування, розташування, творець, час створення, доступних заходів щодо забезпечення якості та багато іншого; інтеграція і використання даних для семантичного зв'язування відповідних даних; використання багатофункціонального користувацького інтерфейсу для забезпечення різних видів взаємодії з даними, включаючи візуалізацію даних, графічний браузер даних, а також візуальне вивчення і пошук; подальше розширення платформи за умови використання власних компонентів, наприклад, застосування вбудованих API дозволяє писати власні та динамічні постачальники даних.

Оцінювання якості даних виконується за основними трьома критеріями: машиночитаність файлового формату, структурованість та чистота. У поєднанні ці критерії визначають, чи можлива автоматична обробка набору даних. *Критерій машиночитаності* файлового формату визначає, опубліковані дані у машиночитаному (наприклад, json, xml, csv) чи немашиночитаному (pdf, doc, jpg тощо) форматі. *Критерій структурованості* визначає, чи є дані добре структурованими, тобто зберігаються у вигляді ключ-значення. *Критерій чистоти* визначає, наявні чи відсутні у даних помилки, а також чи уніфіковані дані. Як додаткові критерії оцінки якості даних можна використовувати такі: наявність метаданих, наявність опису структури даних, кодування

файлу. Ці критерії дозволяють визначати основні проблеми в даних та шукати шлях вирішення цих проблем і підвищення якості даних [8].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Таким чином, одним із перспективних каналів комунікації держави і суспільства, породжених сучасною цифровою реальністю, виступають відкриті дані. Відкриті дані в Україні, як і у більшості інших країн, виникли як продовження проекту е-уряду.

Україна знаходиться на початковому етапі впровадження ініціативи з розвитку відкритих державних даних. Протягом останніх двох років в Україні було здійснено низку заходів щодо відкриття та оприлюднення в Інтернет державних даних. Зокрема, було внесено зміни до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, які зобов’язують розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Нові положення Закону також визначають порядок подальшого використання та поширення публічної інформації у формі відкритих даних та надають визначення поняття публічної інформації у формі відкритих даних.

Серед інших проблем, що ускладнюють втілення ініціативи з відкриття державних даних в Україні, слід відзначити такі [5]: відсутність концептуального документу, який би визначав основні принципи, пріоритети та напрями втілення політики із відкриття державних даних; нерозвиненість культури відкритого врядування; відсутність єдиного підходу до збору, зберігання та управління державними даними в електронній формі; недостатній рівень підготовки персоналу органів публічної влади для роботи із відкритими даними; недостатнє фінансування ініціативи із відкриття державних даних; низький рівень поінформованості населення щодо відкритих державних даних та переваг їх використання.

Подальшими дослідженнями розвитку сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду є: розробка стратегії розвитку відкритих даних в Україні, в якій, зокрема, необхідно визначити основні принципи, пріоритети та напрями реалізації політики із відкриття державних даних; проведення соціологічних досліджень для визначення видів даних, які мають найбільший попит серед населення, та категорій запитів, з якими громадяни найчастіше звертаються до органів публічної влади; розробка стандартів збору, зберігання та управління державними даними в е-формі та стандартів якості відкритих державних даних; визначення переліку пріоритетних наборів відкритих державних даних, враховуючи 14 категорій, опублікування яких передбачено Хартією відкритих даних; визначення механізму формування та оприлюднення статистики запитів на дані; запровадження інтерактивних інструментів, які надаватимуть відвідувачам можливість спілкуватися на тематичних он-лайн форумах.

Список використаних джерел

1. Tim Berners-Lee. Linked Data. URL: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.
2. Анализ международных практик поддержки R&D по направлению “ОткрытыеДанные” / Российский офис Консорциума W3C при поддержке Центра семантических технологий НИУ ВШЭ. URL: <http://w3c.org.ru/wp-content/uploads/2013/06/Анализ-международных-практик-поддержки-работ-по-GLD.pdf>.
3. Газін А. Як покращити якість державних даних. URL: http://texty.org.ua/pdf/data_quality_policy.pdf.
4. Как связанные данные преобразуют электронное Правительство (e-Government). Объединенное правительство Европы. URL: <http://w3c.org.ru/wp-content/uploads/2013/06/Европейская-Платформа-интероперабельных-Открытых-Данных.pdf>.

5. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2016. 524 с.

6. Основні принципи використання та доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: зарубіжний досвід для України. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2297/>.

7. Радченко И. А. Открытые данные: понимание, проблемы и мировые тенденции. *Информационные ресурсы России*. 2016. № 4 (152). URL: <https://www.researchgate.net/publication/307560386>.

8. Толпыгина О. А., Малаканова О. А. Открытые данные как новый формат взаимодействия государства и общества. *Экономика и социология*. 2016. № 3 (31). С. 17–23. URL: <http://esjournal.ru/files/pdf/201603.pdf>.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 351:504.05

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Омаров А. Е. огли,

*к. держ. упр., докторант навчально-наукового-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту,
м. Харків*

Проаналізовано пріоритетні стратегічні напрями державної екологічної політики України: енергетична безпека, розвиток мінерально-сировинної бази України, підвищення рівня екологічної безпеки в зоні відчуження, збереження природної спадщини, безпечне поводження з відходами, нова кліматична політика, реформування системи екологічного урядування, реформування системи державного природоохоронного контролю.

Ключові слова: державна екологічна політика, стратегічна екологічна оцінка, екологічна безпека, пріоритетні стратегічні напрями державної екологічної політики.

Omarov A. E.,

*PhD in Public Administration, Doctoral student of Training Research and Production Center,
National University of Civil Protection,
Kharkiv*

STRATEGIC DIRECTIONS OF NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY

The paper analyzes priority strategic areas of the state environmental policy of Ukraine: energy security, development of the mineral raw material base of Ukraine, raising the level of environmental safety in the exclusion zone, preservation of natural heritage, safe waste management, new climate policy, reform of the environmental management system, reform of the public environmental control system.

Key words: state environmental policy, strategic environmental assessment, environmental security, priority strategic directions of state environmental policy.

Постановка проблеми. Вирішення екологічних проблем має бути наслідком зусиль діяльності людей всієї планети через політику кожної держави. Людство через господарську діяльність поступово порушувало екологічний баланс наслідком чого стало забруднення довкілля, порушення людиною природних зв'язків, виснаження ресурсів, зміна окремих природних комплексів. Найбільший внесок у створення екологічної проблеми роблять сільське господарство, чорна й кольорова металургія, хімічна промисловість, транспорт, енергетика.

Аналіз наукових публікацій. Світовий досвід формування та реалізації державної екологічної політики, особливості впровадження екологічної політики України в умовах глобальних викликів, напрями забезпечення екологічного моніторингу безпеки в сучасних умовах, перспективи екологічного розвитку України в умовах глобалізації та пріоритетні напрями реалізації державної екологічної політики в Україні, стратегічні напрями реалізації екологічної політики держави в регіонах і містах розглядали такі вчені: Д. О. Ветвицький [1], В. А. Качурінер [5], В. Ю. Колесник [6], О. П. Мірошниченко [7], В. О. Трофимчук [9].

Мета дослідження – проаналізувати основні напрями забезпечення державної екологічної політики та визначити першочергові кроки її виконання.

Виклад основного матеріалу. Метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України з метою створення екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем, що є важливими для всього живого на планеті Земля.

Незважаючи на впровадження глобальної та європейської стратегії прийняття політичних рішень в екологічній сфері, в Україні існують проблеми, які потребують вирішення, серед них: гармонізація національної системи обліку та контролю звітності господарчих суб'єктів різної форми власності до стандартів ЄС та ООН, адаптація економіки України до глобальних кліматичних змін, створення сприятливого інвестиційного клімату для розвитку “зелених” галузей економіки.

Політика “зеленого” розвитку представлена в стратегії ООН та пропагує економічно привабливу екологічну політику, що представлена в наступних документах:

- “На шляху до зеленого зростання” ООН (2011 р.);
- “Назустріч “зеленій економіці” на шляху до сталого розвитку та викорінення бідності” Узагальнююча доповідь для представників владних структур. Програма ООН з навколишнього середовища (2011 р.);
- Зелена промисловість. Шлях до ресурсозбереження та скорочення викидів CO₂ до атмосфери. Перспективи та проблеми сталого промислового зростання (2011 р.) ЮНІДО ООН;
- Глобальний новий зелений курс Програма ООН з навколишнього середовища. Ініціатива з “зеленої економіки” (2009 р.).

Стратегічні принципи економічно привабливої екологічної політики ООН передбачають інвестування 2 % світового ВВП в “озеленення” економіки або “екологічну трансформацію господарства” з метою зміни характеру розвитку та спрямування потоків державного та приватного капіталу на зменшення викидів вуглецю і ефективного використання ресурсів [1, с. 8; 5]. Всі ці принципи як позитивно сприйняті населенням України, так і активно сприйняті політикумом та відображені в законодавстві.

У Конституції України закріплено принципівий підхід до екологічних прав крізь призму прав людини, зокрема, у ст. 50 Конституції (розділ “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина”) вказано, що “кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди”, тобто Конституція закріплює основне екологічне право людини – право на безпечне довкілля. Цю норму Основного Закону слід вважати винятково сильною та прогресивною. Конституційне закріплення цієї правової норми є досить прогресивним кроком у законодавстві, що випереджає правові норми інших країн.

Однак до основних причин, що не дозволяють перейти до повноцінної екологічної політики в Україні, належать:

- формування екологічної політики України відбувається під впливом міжнародного співтовариства та вітчизняної громадськості;
- відсутність екологічної складової в програмах політичних партій;
- необхідність значних ресурсів для реалізації природоохоронних заходів. Міжнародний тиск на Україну в сфері екологічної політики реалізується у накладанні санкцій відповідно до Орхуської конвенції в 2010 р. та призупинення дії механізмів Кіотського протоколу в 2011 р. Прикладом тиску громадських організацій у сфері екологічної політики є судові позови та маніфестації 8 “чорнобильських” громадських організацій організованих з приводу неповної виплати “чорнобильських” пільг та компенсацій. Досить серйозним є спротив громадських організацій щодо реалізації проекту каналу “Дунай – Чорне море”, яке призвело до припинення будівництва тощо [1, с. 6–8].

На Всесвітньому Форумі “Ріо+20” було запропоновано план дій на період після 2012 р., що передбачав розумне управління природним і людським капіталом нашої планети та напрямок розвитку нашого світу. Запропонована “зелена” економіка має декілька основних напрямів:

1) співіснування “без вичерпних ресурсів”: наявність відновлювальних енергетичних ресурсів, вторинне використання матеріалів, органічне землеробство, що витрачає мінімум енергії, не використовує штучних засобів захисту і живлення рослин, генетично модифікованих організмів;

2) оптимізаційний напрям: енергоефективність виробництва та житла, скорочення використання автомобілів; скорочення калорійності продуктів, скорочення споживання води; відтворення лісів та заповідних територій;

3) соціальний напрям: планування родини та виведення народжуваності на рівень відтворення; принцип рівності у розподілі обмежених ресурсів, вирішення питань розподілу землі та планування землекористування, впровадження нових сільськогосподарських технологій, система фінансового регулювання, що гарантує забезпечення базових потреб більшості людей;

4) управлінський напрям: зміна визначення виміру розвиненості держав – показник ВВП має бути доповнений індикаторами природних послуг та збереження природних багатств, введення податку на вуглецевий газ при імпорті продукції, посилення глобальної системи безпеки, оптимізація системи управління та прийняття рішень.

У зв'язку з вищевикладеним потребують доповнень Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. Включення стратегічної цілі захисту екологічних прав повинно підсилити “Стратегію державної екологічної політики України на період до 2020 року” [5], яка вже містить наступні цілі: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики.

Також необхідно виробити план дій з екологічної політики держави на середньострокову перспективу та найближчу перспективу.

Основними інструментами реалізації національної екологічної політики є: міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища; удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природ-

ного середовища; екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища; екологічний аудит, системи екологічного управління, екологічне маркування; екологічне страхування; технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки; законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища; освіта та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики; економічні та фінансові механізми; моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки; міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [5, с. 4].

Важливим інструментом реалізації національної екологічної політики є розвиток партнерства між секторами та залучення до планування і реалізації політики усіх зацікавлених сторін (органи виконавчої влади, приватний сектор, виробники, науковці, громадські організації, органи місцевого самоврядування) [5, п. 4.1], які можуть забезпечити функціонування системи екологічного контролю. У зв'язку з цим необхідним є прийняття Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку". За участі громадських організацій розроблено законопроект, яким передбачено встановлення механізму стратегічної екологічної оцінки, що потрібно для забезпечення охорони навколишнього природного середовища під час планування економічного розвитку та прийняття стратегічних рішень. Законопроектом передбачена участь заінтересованої громадськості у процедурі стратегічної екологічної оцінки проектів документів державного планування відповідно до вимог згаданих міжнародних документів.

Законопроект відповідає вимогам Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті.

Метою стратегічної екологічної оцінки, як це визначено у законопроекті, є сприяння сталому розвитку, забезпечення охорони довкілля, безпечності життєдіяльності людей та їх здоров'я, та інтегрування екологічних вимог при підготовці та затвердженні документів державного планування.

Проектом визначено основні завдання стратегічної екологічної оцінки, що мають поетапно вирішуватись у наступні роки: інтеграція екологічних цілей та пріоритетів, узгодження процедур з проведення стратегічної екологічної оцінки (СЕО) з аналогічними процедурами держав Європейського Союзу у відповідності до міждержавних угод, міжнародних конвенцій тощо; поширення практики СЕО на місцеві проекти й програми; удосконалення механізмів реалізації СЕО та контролю її ефективності. Законопроект, розроблений на виконання п. 239 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і державами-членами вищеназваних організацій. Прийняття нового закону сприятиме адаптації законодавства України до законодавства ЄС, оскільки забезпечує норми, що закріплені у Директиві 2001/42/ЄС та Протоколі про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у трансграничному контексті. Однак Закон "Про стратегічну екологічну оцінку" (реєстраційний номер 3259) був прийнятий Верховною Радою 04.10.2016 р., 01.11.2016 р. Президент України надав пропозиції до законопроекту, 17.01.2017 р. Верховна Рада не підтримала доопрацювання законопроекту.

Сьогодні у Верховній Раді України за реєстраційним № 6106 повторно зареєстровано нову редакцію законопроекту "Про стратегічну екологічну оцінку".

Законопроект напрацьовано народними депутатами-членами профільного комітету ВР, командою Мінприроди, експертами проекту ЄС та громадськістю. Також проект Закону узгоджено із іншими заінтересованими державними органами. Серед іншого, зареєстрований законопроект доопрацьовано з урахуванням пропозицій Президента України.

Пріоритетними напрямами екологічної політики держави, на нашу думку, повинні стати: енергетична безпека, розвиток мінерально-сировинної бази України, підвищення рівня екологічної безпеки в зоні відчуження, збереження природної спадщини, ефективне та безпечне поводження з відходами, нова кліматична політика, реформування системи екологічного урядування, реформування системи державного природоохоронного контролю. Розглянемо найбільш актуальні з них.

Енергетична безпека. Підвищення попиту на енергію разом із зростанням цін на енергоносії викликають занепокоєння з приводу енергетичної безпеки, яка асоціюється з надійністю і доступністю національної енергії, вирішення питань енергетичної бідності. Екологізація енергетичного сектора, в тому числі за рахунок істотного збільшення інвестицій в поновлювані джерела енергії, дає можливість зробити істотний внесок у вирішення цих проблем.

Енергетичні проблеми актуальні не тільки для країн з низькими доходами, а й для країн з економікою, що розвивається і розвинутою економікою, де відносно висока залежність від зростання цін на нафту. З 2002 р. збільшився тиск на платіжний баланс країн, що розвиваються. Для того, щоб захистити споживачів від збільшення цін на паливо, деякі країни збільшили свої паливні субсидії, таким чином здійснили додаткове навантаження на державні бюджети. На нафту припадає від 10 до 15 % від загального обсягу імпорту на імпорт палива африканських країн і поглинає більше 30 % їх експортних доходів в середньому. Деякі африканські країни, в тому числі Кенія і Сенегал, перераховують більше половини своїх доходів від експорту на імпорт енергоносіїв, в той час як Індія витрачає 45 %. Інвестиції в поновлювані джерела, які доступні на місцевому рівні можуть сприяти підвищенню енергетичної безпеки. Енергетична безпека формується під впливом доступу до технологій використання поновлюваних джерел, а також здатність адаптуватися і впроваджувати ці технології.

Зміна клімату. Міжурядова група експертів зі зміни клімату (МГЕЗК) підкреслює важливість пом'якшення майбутнього антропогенного впливу зміни клімату – головним чином за рахунок спалювання вичерпаного палива – і адаптації до змін, які відбуваються. Щорічні глобальні витрати на процес адаптації до змін клімату, за оцінками Рамкової програми Організації Об'єднаних Націй по Конвенції про зміну клімату (РКЗК ООН 2009), US \$ 49 – US \$ 171 млрд на 2030 р. Близько половини з цих витрат будуть покриватися країнами, що розвиваються. Крім того, зміна клімату може погіршити нерівність [5, с. 206].

Висновки. Таким чином, одним із пріоритетними стратегічними напрямами державної екологічної політики України мають стати: енергетична безпека, розвиток мінерально-сировинної бази України, підвищення рівня екологічної безпеки в зоні відчуження, збереження природної спадщини, ефективне та безпечне поводження з відходами, нова кліматична політика, реформування системи екологічного урядування, реформування системи державного природоохоронного контролю.

Серед першочергових заходів – прийняття законопроекту “Про стратегічну екологічну оцінку”. Метою стратегічної екологічної оцінки є сприяння сталому розвитку, забезпечення охорони довкілля, безпечність життєдіяльності людей та їх здоров'я та інтегрування екологічних вимог при підготовці та затвердженні документів державного планування.

Список використаних джерел

1. Ветвицький Д. О. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. Вип. 1. С. 108–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2013_1_11.
2. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми: аналітична доповідь / В. Г. Потапенко, А. Б. Качинський [та ін.]; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. Київ: НІСД, 2011. 31 с.
3. Енергетична стратегія України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 1071-р. URL: zakon.rada.gov.ua/signal/kr06145a.doc.
4. Про стратегічну екологічну оцінку: законопроект. URL: <http://www.menr.gov.ua/public/discussion/3656-zakonoprojekt-pro-stratehichnu-ekolohichnu-otsinku>.
5. Качурінер В. Л. Становлення та розвиток політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища та екологічних стандартів виробництва. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 326–331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2013_5_73.
6. Колесник В. Ю. Поняття та загальна характеристика принципів екологічної політики Європейського Союзу. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2012. Вип. 1. С. 130–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2012_1_15.
7. Мірошніченко О. П. Економічний механізм екологічної політики України та ЄС (порівняльний аспект). *Європейські перспективи*. 2012. № 2 (1). 205–207. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_2\(1\)_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_2(1)_37).
8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
9. Трофимчук В. О. Макроекономічні особливості реалізації екологічної політики в сфері поводження з відходами (на прикладі природоохоронних інвестицій). *Економічні науки. Серія: Облік і фінанси*. 2013. Вип. 10 (1). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2013_10\(1\)_65](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnof_2013_10(1)_65).
10. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. *Inclusive Green Economy*. URL: <http://web.unep.org/greeneconomy/resources/greeneconomy-report>.

Надійшла до редколегії 20.03.2017 р.

УДК 35:316.77

МЕДІАПРОСТІР ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ПОБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Голованова Н. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано різні підходи й системи підходів до визначення поняття "медіапростір". Уточнено характер процесів у медіапросторі, риси медіапростору як такого і медіапростору в його зв'язку з соціальним простором. Розглянуто різні моделі глобального суспільства. Наведено кількісні показники впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в Україні у 2011–2016 рр., надано оцінку рішень Уряду щодо інформаційної політики. Удосконалено модель сучасного медіапростору в контексті глобалізаційних процесів і часу.

Ключові слова: медіапростір, соціальний простір, інфосфера, інфоноосфера, соціоінфосфера, техносфера, багатоаспектність, медіаобрази, глобалізація, цивілізація, інформаційні феномени, інформаційна політика.

MEDIA SPACE AS AN IMPORTANT FACTOR IN BUILDING THE INFORMATION SOCIETY

Different approaches and systems of approaches to the definition of “media space” are studied. Nature of processes in media space, features such as media space and media space in its relationship with the social space are refined. Different models of global society are considered. Quantitative measures implementing ICT in Ukraine in 2011–2016 are resulted, an assessment of government’s information policy is made. The model of the modern media space in the context of globalization and time is improved.

Key words: media space, social space, infosphere, information noosphere, social infosphere, technosphere, multidimensionality, media images, globalization, civilization, information phenomena, information policy.

Постановка проблеми. Існує проблема розуміння сутності поняття медіапростору як такого у період розвитку суспільства в напрямку суспільства інформаційного (постіндустріального) та постінформаційного. Існують і різні підходи до розуміння концепції інформаційного суспільства. З’ясування цих питань важливо для напрацювання принципів інформаційної політики держави на сучасному етапі, з певною перспективою у часі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різних аспектах медіапростір досліджується у роботах П. Адамса, А. Аппадурі, Д. Аркілі, П. Бергера, Ж. Бодріяра, Н. Больца, С. Болл-Рокича, А. Бріггза, М. Бугайські, П. Бурдье, Е. Гідденса, Є. Гофмана, М. Дефлюера, І. Дзялошинського, Г. Зиммеля, М. Кастельса, П. Коблі, Н. Коулдрі, П. Лазарсфельда, Г. Лассвела, А. Лефевра, В. Ліпмана, Е. Лоренца, Т. Лукмана, А. Маккарті, Г. Маклюена, Є. Нім, І. Пригожина, Д. Рашкоффа, Д. Ронфледа, П. Сорокіна, Р. Стултса, Ф. Уебстера, М. Уотерса, М. Флера, Д. Фолкхаймера, С. Харрісона, А. Янссона, вітчизняних дослідників М. Бурича, Є. Волакової, С. Грицай, В. Дзюндзюка, А. Зубанової, В. Ільганаєвої, С. Кулібаби, О. Крюкова, О. Петрунька, Т. Піскун, Г. Почепцова, Є. Юдіної.

Метою статті є визначення основних рис концепції глобального медіапростору.

Виклад основного матеріалу. Поняття “медіапростір” (“media space”) стало використовуватися з 1980-х рр. у роботах Г. Маклюена, Р. Стултса і С. Харрісона. В українській науці термін “медіапростір” уведений у 90-х рр. ХХ ст. На думку дослідників, медіапростір – це весь обсяг інформації, що циркулює в інформаційних потоках, і всі засоби трансляції інформації, зокрема бібліотеки, архіви, сховища, ЗМІ, засоби усної комунікації, лекторські зали університетів і академій. Зокрема німецький вчений Н. Больц до предметного поля медіа відніс усне мовлення, писемність, книгу і засоби масової інформації. Виходячи з цього, він вважав, що історія медіа налічує шість епох різної тривалості: усне мовлення – писемність – книга – мас-медіа – діджитал медіа – мережі. Близькими за значенням поняттю “медіапростір” є поняття “інформаційний простір”, “інформаційно-комунікаційний простір”, “гіперреальність”. О. Тоффлер увів поняття інфоноосфери – перехідного етапу на шляху трансформації суспільства до майбутніх цивілізацій, від техногенеза до антропогенезу людської цивілізації. Д. Аркілла виокремлює три варіанти інформаційного простору: кіберпростір, інфосфера та ноосфера, при цьому ноосфера об’єднує всі три простори. Ми пропонуємо розглядати поняття “медіапростір” як найбільш близьке, синонімічне поняттю “ноосфера”.

Існують різні наукові підходи до визначення змісту поняття медіапростору: соціологічний – сукупність засобів соціальної комунікації (П. Бергер, П. Бурдье,

Є. Гідденс, Є. Гофман, Г. Зиммель, П. Лазарсфельд, Г. Лассвел, А. Лефавр, В. Ліпман, Т. Лукман, Т. Піскун, П. Сорокін, Є. Юдіна), психологічний – сукупність засобів психологічного впливу на особистість (Ж. Бодріяр, Г. Маклюен), журналістський – сукупність засобів масової інформації та засобів масової комунікації (М. Бурич), філософсько-культурний і антропологічний – медіапростір як багатоаспектний феномен, який розглядається на різних рівнях і у різних проявах (А. Аппадурі, С. Грицай, А. Зубанова, В. Ільганаєва, С. Кулібаба, Е. Лоренц, І. Пригожин, Д. Рашкофф, Ф. Уебстер, М. Уотерс). Зараз переважає соціологічний підхід до визначення поняття “медіапростір”, але, окрім вищезазначених, все активніше формуються філософсько-когнітивний і нейрофілософський підходи до визначення цього поняття. З одного боку, медіапростір є об’єктом уваги медійників, соціологів, культурологів, психологів, правників тощо, з іншого боку медіапростір сам формує такі сфери, як соціальний простір, культуру, юридичне поле, право тощо.

Дослідники визначають маніпулятивний характер процесів, які протікають у медіапросторі, пластичність медіапростору (визначається тими чи іншими соціальними та політичними структурами), його пов’язаність із соціальним простором. “Створюючи нові умови життєдіяльності соціуму, нова реальність впливає не тільки на його організаційні, комунікаційні особливості, але й на характер суспільних відносин, які стають стрімкішими, медіанасиченішими, розмаїтішими та інтенсивнішими, породжуючи нові соціально-психологічні, інформаційно-психологічні феномени: інформаційні фобії, інформаційні навантаження та напруження, агресію та інформаційні злочини. Такий підхід надає нам можливість розглянути визначення поняття “медіапростір” з позицій його багатоаспектності, синтетичного характеру, складності сучасного інформаційно-комунікаційного простору, який “охоплює кілька середовищ, що утворюють нові умови суспільного життя: техносферу, яка побудована на ІКТ; інфосферу, що базується на інформаційно-мережевих магістралях; соціоінфосферу, яка обіймає будь-які потоки інформації, структури, що їх організують і управляють, створюють їх споживання і впливають на стан соціального інтелекту” [4].

Структурно поняття медіапростору трактується різними дослідниками по-різному. Але, на нашу думку, у всіх визначеннях він є багатоаспектною суперпозицією або відзеркаленням суперпозиції трьох видів просторів: інформаційного, віртуального та фізичного. Про різні принципи підходів до поняття медіапростору (текстоцентричний, структурний, територіальний, технологічний, екологічний) пише Е. Нім і пропонує три виміри медіапростору: медійований простір – “переданий”, який репрезентує простір за допомогою медіа (як фізичний, так і соціальний), є медіаобрази і медіатексти як результат медійного “картографування” реальності; медіатизований простір – будь-який тип соціального простору, що передбачає використання медіа та/або відчуває їх значний вплив, тобто це середовище поширення медійних технологій, що змінюють природу і конфігурацію самих просторів (можна говорити про медіатизацію публічного і приватного простору, політики, релігії, роботи, відпочинку, шопінгу, подорожей тощо); простір медіа (“старих”, “нових”, їх конвергентних форм) – матеріальний простір мас-медійних мереж і потоків (може мати як фізичну, так і “віртуальну” географію). Якщо медійований простір співвідноситься з контентом, медіатизований – із середовищем його розповсюдження та споживання, то медійний простір – це канали виробництва і передачі інформації, тобто самі медіа та система їх взаємозв’язків. Межі між цими трьома вимірами досить умовні. У інформаційному суспільстві медіа втрачають свою автономність від суспільства і “розпорошуються” в соціальній реальності, насичуючи її цифровими образами й наративами [7].

За Н. Коулдрі та А. Маккарті, медіапростір – це діалектичне поняття, що відображає як медіаформи виробляють і одночасно самі виробляються існуючим соціальним простором. Крім того, це поняття, яке має кілька вимірів. З одного боку, медіапростір матеріальний і складається з об'єктів (приймачів, дисплеїв, кабелів, серверів, передавачів), “вбудованих” в географічно конкретні структури влади і сегменти економіки. З іншого боку, вже стало звичним підкреслювати “віртуальність”, “примарність” і ефемерність медіапростору (особливо кіберпростору) на противагу “реальності”, його віддаленість від матеріального плану існування.

За Д. Фолкхаймером і А. Янссоном, медіапростір і комунікації треба розглядати у трьох вимірах: ідеологічному та політичному, технологічному, текстуральному (матеріалізація простору за допомогою культури, – тут відчутний вплив ідей А. Лефевра, І. Гофмана, Е. Гідденса).

Метод дослідження медіапростору як топологію медіакомунікацій пропонує П. Адамс [7].

До поняття медіапростору у контексті теми спілкування і розуміння ми звернулися як до “надструктури буття” і показали: з медіапростором, на нашу думку, пов'язані на рівноцінних суб'єктно-об'єктних засадах (і медіапростір у певній мірі є їх складовою) простори: геополітичний, лінгвістично-мовленнєвий, соціокультурний і націєутворюючий, науковий, психологічний, простір пам'яті й забуття, небуття та інформаційної викривленості, етнонаціональний, віртуальний і его-простір, особистісний простір, сюрреалістично-іраціональний (казка, фантастична гіперреальність, любов, фашизм тощо). Меншою мірою “над” особистістю (ззовні та зсередини, як тотальність, яка репресує) стоїть простір контексту іншого, іншості, простір дискурсів. Органічні – простір релятивної відстані для усамітнення-споглядання, простір контрасту (наші терміни). Також не занадто тотальними, а більш звичними, ніж наведені вище, хоч і проблемними, для людини є простори монетарний, сексуальний, простір умовностей, побутовий, мас-медіа, динамічний тощо. Всі вищеназвані складові хвилеподібно, кожна у різній мірі, здатні давати безліч варіантів картинок-суперпозицій – контекстів і варіантів. У статті розглянуті моделі комунікації як складової медіапростору, наведені праці авторів з цього питання [3].

Для медіапростору характерні: поліфункціональність і поліструктурність; “перетинання” функцій і структур, труднощі визначення структур; рухливість хвилі медіапростору; розподіл у просторі й розмитість різних смислів; неприступність для безпосереднього спостереження; висока адаптивність нових смислів; людиноцентризм; безмежність (регулюється так званими конвенціональними межами, пов'язаними з державною чи військовою таємницею тощо) [8, с. 202–206; 13; 15].

Інформаційним потокам, які формують медіапростір, притаманні універсальність – інформація не знає державних кордонів і ніяких інших меж; безмежність – інформація має кумулятивну властивість постійного накопичення і самовідновлення; ієрархічність – інформація має ієрархічну структуру й тенденцію до переходу на більш високі рівні ієрархії та до збільшення кількості нових зв'язків; адресність – інформація завжди пов'язана з деяким матеріальним носієм; направленість – від об'єкта до суб'єкта; безперервність; унікальність і багатоманітність. Інформація – це двигун розвитку, неспокій матерії [12, с. 35–78].

Інформація, на нашу думку, з'являється як: трансляція фактів, реальних і нереальних (про предмети, людей, події); трансляція результатів роздумів і аналітичної роботи; думка мовчки внаслідок аналізу у стані мовчання; обмежена трансляція думок (наприклад, за умов секретності чи у стані опору офіційній точці зору, у підпіллі); як така, що вже існує (у загублених архівах тощо),

або є припущення, що існує, але не знайдена чи не відновлена; як набір гіпотез, що можуть чи не можуть бути підтвердженими; твір мистецтва, реклами, сон, мрія, релігійний міф, фантастика тощо.

Медіасфера інтегрується в соціальне середовище й пропагує широкій аудиторії зразки високої класики, культурні, духовно-ціннісні і освітні стандарти. Звідси особлива роль книжності і друкованого слова. Глобальний медіапростір є відкритим для людської взаємодії, що розширює межі світу особистості і її можливостей до глобального електронного конференц-залу, планетарної екосистеми, – це є засадами ціннісної трансформації ноосфери, розвитку нових ідей духовної культури. Осмислення проблем занурення світу реального в цифровий віртуальний світ свідчить, що триває формування нового базового медіапростору – реаловірту – тривимірного світу безмежних можливостей і властивостей, йде процес його стрімкого розширення на основі створення нової системи відтворення сигналів, руху інформаційних потоків. Одночасно будучи і результатом, і стимулом процесу глобалізації, медіапростір усуває всі традиційні обмеження фізичного простору, скасовує будь-яку географічну віддаленість; подальша глобалізація розкриває перед людством унікальні інформаційні, освітні, наукові та культурні можливості, формуючи людину медійну і нову, медійну цивілізацію.

М. Бугайські, аналізуючи вплив медіапростору на мову, пише, що нині “розповсюдження отримує тільки один універсальний різновид мови, який можна назвати “медійним”. Це і “новомова”, незрозуміла та запутана, і вживання табуваної та зниженої лексики, некогерентні вислови та суперечливі повідомлення, і повторення певних комбінацій слів, що мають пропагандистський зміст і спричиняють ефект навіювання [2, с. 20].

Глобальний медіапростір надає новій реальності (інформаційному суспільству) нових рис, адже “його особливості – віртуальність, множинність смислів і мультипарадигмальність, гіпер- (полі-, макро-, мульти-) текстуальність, анонімність (відчуження від авторства), інтерактивність, міфологічність, нестабільність (турбулентність), агресивність, стресогенність (афективність, тривогенність), висока маніпулятивна спроможність та деякі інші – дають підстави говорити про нього як про агресивне, здатне чинити явний і прихований психологічний тиск на тих, хто перебуває в сфері його впливу. За певних умов у ньому можуть активуватися чинники, які можуть руйнувати окремі його структури і/або ініціювати їх саморуйнування” [9, с. 187].

Специфіка дослідження медіапростору з точки зору науки державного управління визначається у процесі розмежування його предмета з предметами аналізу медіатеорії та комунікативних наук. “У найбільш загальному вигляді ця предметність проявляється у тому, що соціальна філософія не аналізує медіапростір з погляду його інструментально-фізичної наповненості, як конкретні наукові дисципліни щодо медіа. Її основним предметом є визначення медіальності та її значенневого змісту з погляду соціальних суб’єктів, а також загальної атрибутивності медіальності соціальному простору. У цьому зв’язку найбільш загальними предметами соціально-філософського дослідження медіапростору є медіатекст у соціокультурному контексті та реальність медіапростору з погляду його впливу на формування соціальної реальності і картини світу людей” [5].

Розвиток медіапростору є складовою інформаційної політики держави. У свою чергу, характер сучасного медіапростору дозволяє нам говорити про те, що і медіапростір визначає інформаційну політику. Адже інформаційна політика працює р такими чутливими сферами, як контент, суспільні цінності та характер суспільства.

Обопільно зворотній зв'язок “медіапростір-нова реальність” розвиває і реальність, і медіапростір.

Ось визначення сучасної доби – доби “суспільства, яке змінюється”:

- “епоха невизначеності” (Юрген Габермас);
- “світ, який втікає” (Ентоні Гідденс);
- “кінець відомого світу” (Іммануїл Валлерстайн);
- “світ сучасності, що тече” (Зігмунт Бауман) [6, с. 12].

Західні соціологи представили образ існування світу у чотирьох моделях:

- історико-соціологічна генералізація інформаційного суспільства;
- інформаційне суспільство як соціально-інженерний проект;
- інформаційне суспільство як техніцистський ідеал;
- інформатизація західного товариства як глобальна інтеграція [1, с. 231, 234–237, 270].

Маємо зокрема такі визначення інформаційного суспільства:

- комунікаційне (Р. Брейтенштейн);
- наукове, знань, творче (М. Понятовський та ін.);
- багатоканальне, телематичне (Д. Мартін, М. Понятовський).

Згідно з Д. Пелтоном, визначати медіапростір буде синтез думок письменників і філософів, таких, як М. Вебер, Т. Веблен, С. Гедіон, Д. Мітрамі, В. Феркис, Е. Хаас, О. Шпенглер [1, с. 255–258, 271].

За прогнозами деяких вчених, медіапростір майбутнього у великій мірі визначатиме комунікація одинаків. Такі явища, як одинак і як віртуальна комунікація матимуть, на нашу думку, і позитивні, і негативні наслідки. Це буде потужне творче поле, творчий простір. Час втратить категорію обмеженості, необмеженими будуть і думка та можливість думати, зосереджуватися. Та П. Блонда бентежить атомізація людини й життя, – він вважає, що це полегшує керування нею. Людина перебуває в полі масової комунікації натомість живої, міжособистісної [10].

Характеризуючи інформаційне суспільство, американські соціологи та політологи говорять про “теледемократію” та повернення влади людям, про тісний зв'язок народів (Д. Мур, Г. Краух, М. Лейвер, Г. Робінсон, Д. Рубенс).

Разом із тим, ми можемо говорити тільки про перспективи інформаційного суспільства, а не про перспективи інформаційної цивілізації, бо саме поняття людської цивілізації пов'язане з соціальною формою матерії взагалі і не може бути якоїсь комп'ютерної цивілізації, навіть високорозвиненої, адже це була б штучна ера – замітник людства. Натомість високий техніко-технологічний рівень розвитку людської цивілізації свідчатиме про високий розвиток третьої форми матерії – соціальної. У світі відомі соціально-інженерні проекти: “TAMAMA-CCIS” та “Hi-Ovis” (Японія), “TELIDON” (Канада), “TERESE” (Швеція) та ін. Це свідчить про те, що і медіапростір буде певною мірою розвинений і максимально наближений до соціального. При цьому важливі освіта (вона зсередини дає цілісність духу, самоутворення людини) і когнітивний розвиток як основа формування образу світу [1, с. 259–266, 274–289]. Французький історик Л. Февр: “Цивілізація – це рівнодіюча сил матеріальних і духовних, інтелектуальних і релігійних, які діють у цей відрізок часу у цій країні на свідомість людей” [14, с. 1–3].

Основною умовою глобалізації є формування єдиного політичного простору, який, у свою чергу, повинен забезпечити вироблення єдиної політичної мови, яка б слугувала основою взаєморозуміння між світовими культурами. Потрібний новий проект світоустрою, який базується на екзистенціалізмі “передчуття та відчуття ризику”. Нові форми організації життя трансформують державний примус у форму експертного управління суспільством і у

різновид епізодичної комунікації, заснованої на політичному виборі людини. При цьому комунікація – одна з основ медіапростору – має не допоміжно-технічний характер, а є системоутворюючим елементом політики. Набирає силу медіакратія. І якщо на Заході вона стримується традиціями демократичного діалогу влади і суспільства, відповідальністю еліт, то в Україні посилення медіаполітичних способів управління державою, по суті, нічим не обмежені [3, с. 7–15].

Передумовами формування глобального інформаційного суспільства вчені бачать: глобальний соціальний міф; єдиний експертний простір (створення єдиної концепції світу, нова трансцендентна цілісність); мережеве суспільство.

Виникають горизонтальні (на рівні й у межах держав) і вертикальні зв'язки (між державами). З іншого боку, зростає кількість ефективних вирішень на рівнях, нижчих за національний. Відбувається ерозія національної держави. Маємо нову глобальну систему, для безпечності якої важливе прийняття паритетних цінностей у форматі діалогу та компромісу [6, с. 15–23].

Час стає життєзберігаючим ресурсом, одним зі співмеханізмів утворення майбутньої цивілізації, невидимою “канвою, на яку наноситиметься творчий візерунок інтелекта” (Й. Масуда). Згідно з теорією Масуди інформаційне суспільство розшириться до міжнародного масштабу, встановиться система ГПІ – глобального інформаційного простору [1, с. 267–271].

Національна держава у сучасному світі справляє вирішальний вплив на еволюцію системи міжнародних відносин. Один із прикладів – Україна у світовому політичному й медійному просторі 2014–2016 рр. (дипломатичні та професійні зв'язки України за США, Європою, Ізраїлем тощо, телерадіомости за участю різних країн світу, спільні галузеві проекти, воєнне співробітництво).

Але є певні кількісні показники розвитку України в контексті інших країн. За результатами міжнародних досліджень рейтинги України за окремими індексами, що стосуються впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, становлять (2011–2016 рр.):

- глобальний індекс конкурентоспроможності 2011-2012 (WEF Global Competitiveness Index) – 82 місце зі 142 держав; 2015-2016 – 79 місце зі 140 держав, 2016-2017 – 85 місце зі 138 держав [17, с. 23];

- індекс технологічної готовності 2011-2012 (WEF Technological Readiness Index) – 82 місце зі 142 держав;

- індекс мережевої готовності 2011-2012 (WEF Networked Readiness Index) – 75 місце зі 142 держав, 2015 – 71 місце зі 143 держав, 2016 – 75 місце зі 151 держави [16];

- готовність уряду (Government readiness) – 122 місце зі 138 держав;

- використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (Government usage) – 75 місце зі 138 держав;

- рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) – 64 місце зі 70 держав;

- індекс електронного уряду ООН 2012 (UN e-Government Index) – 68 місце зі 193 держав, 2016 – 62 зі 193, за інформацією від 04.08.2016 р. готовність е-уряду України на 23 % перевищила середній показник готовності по ООН [11–18].

Проблеми, пов'язані з об'єктивними процесами, що відбуваються в медіапросторі:

- загроза інформаційного потопу, тобто неконтрольованого збільшення кількості інформації, що робить практично безглуздими спроби управляти інформаційними процесами;

– формування нового глобального медіапорядку, де основними суб'єктами, що беруть участь у виробництві контенту і регулюванні інформаційних процесів, буде виступати дуже обмежене коло транснаціональних корпорацій;
– наростання інформаційної та комунікаційної нерівності як між країнами, так і між регіонами, соціальними групами та індивідами;
– підвищення залежності соціальних інститутів і людей від засобів масової інформації.

Україна останніми роками зазнала втрати конкурентоспроможності. За умов негараздів економічної глобалізації (надвиробництво, надспоживання, фіктивні гроші) і такої загрози, як воєнна експансія, Україна мусить виробляти інформаційну політику з урахуванням цих загроз. За умов ущільнення ноосфери, динамізму глобального медіапростору, насичення простору соціальними змістами маємо простір будь-якого дискурсу як частку медіапростору – багатоемоційний, полілогічний, полізмістовний, і вже класичні філософські підходи не справляються з синтезом цієї сутності та описом медіапростору як єдиного цілого; немає одного консолідованого опису, немає єдиної конгломератної програми, такого простору немає в природі – як єдності. Тут потрібні підходи й методи постнекласичних наук.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Медіапростір пов'язаний із соціальним простором. Нові умови життєдіяльності соціуму породжують нові інформаційні феномени. Поняття “медіапростір” набуває багатоаспектного характеру й охоплює кілька середовищ: техносферу, інфосферу, соціоінфосферу. Існують різні підходи до визначення інформаційного простору як такого. Відповідно медіапростір визначають: синтез “людини, яка слухає” і “людини, яка дивиться”; суспільство, яке змінюється; зворотній зв'язок; творчість кожного і розвиток наук, перебіг дійсності в майбутнє; руйнація старих кордонів, поліцентричність, глобалізація; універсальність і багатоманітність, нескінченність і динамізм інформації; теледемократія, повернення влади людям, тісний зв'язок народів; високий розвиток третьої форми матерії – соціальної. Із медіапростором як “надструктурою буття” пов'язані на рівноцінних суб'єктно-об'єктних засадах інші простори. Пропонуємо розглядати поняття “медіапростір” як найбільш близьке, синонімічне поняттю “ноосфера”. Таке його розуміння відповідає глумаченню поняття “медіапростір” в умовах глобальної реальності. Ноосферний підхід є продуктивним у визначенні глобального та національного у інформаційній політиці держави, у розширенні задач інформаційної політики як домінуючої та формуючої політики, відповідно у системному аналізі конкретних кроків уряду, у тому числі у неінформаційній сфері.

Список використаних джерел

1. Александровская В. Идеальный образ: Концептуально-психологические векторы исследования: монографія. Сумы: Университетская книга, 2015. 340 с.
2. Бугайски М. Язык коммуникации = Jezyk w komunikowaniu / пер. с польск.; науч. ред. канд. филол. наук А. А. Киселева. Харьков: Гуманитарный Центр ; Артеменко Э. Г., 2010. 544 с.
3. Голованова Н. Міжнародний діалог як складова медіа простору. *Державне будівництво*. 2016. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/07.pdf>.
4. Грицай С. Визначення поняття “медіа простір” з позицій міждисциплінарного підходу. *Вісник Харківської державної академії культури*. 2012. Вип. 36. С. 235–243. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hak_2012_36_27.
5. Довгаль С. Медіапростір як предмет соціально-філософського дослідження. Дніпро: Грані, 2012. № 3. С. 67–69.
6. Князев В., Бакаєв Ю., Василевська Т. та ін. Філософські проблеми державного управління. Київ : НАДУ, 2012. 52 с. URL: http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CNavch_Posybniky%5C1ccac80d-0edf-4c8a-97c1-7223d3f957c0.pdf.

7. Нім Е. Медиапространство: основные направления исследований. *ВШЕ: Бизнес. Общество. Власть*. 2013. № 14. URL: <https://www.hse.ru/mag/27364712/2013--14/83292427.html>.
8. Павлюк О. Екологія інформаційного простору України: проблеми дослідження. *Сучасна українська держава: Вектори розвитку та шляхи мобілізації ресурсів*: Всеукр. наук.-практ. конф., 13 лютого 2016 р. Одеса, 2016. 226 с.
9. Петрунько О. В. Діти і медіа: соціалізація в агресивному медіасередовищі: монографія. Полтава: ТОВ НВП "Укрпромторгсервіс", 2010. 480 с.
10. Почепцов Г. Сучасні інформаційні війни. Київ: ВД "Києво-Могилянська академія", 2015. 497 с.
11. Розпорядження "Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні" від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
12. Романенко В., Нікітенко Г. Научные и педагогические вызовы начала XXI века. Предварительный анализ / LAP Lambert Academic Publishing. Київ, 2012. 152 с.
13. Тоффлер А. Футурошок / пер. з англ. Санкт-Петербург, 1997. С. 60–72, 139–165.
14. Удовик С. Л. Глобализация. Семиотические подходы. Киев: Ваклер, 2002. 480 с.
15. Хашишва Л. В., Єгіозар'ян А. Г. Еволюція методів урядування та розвиток проблемних політичних мереж на рівні Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 187–192.
16. Global Information Technology Report 2016. 2016. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.
17. Schwab K. The Global Competitiveness Report. *World Economic Forum 2016–2017*. Published 28 September 2016. 400 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
18. Ukraine 23 % higher than world average in UN e-Government development index. 04.08.2016. URL: <http://dhrp.org.ua/en/news/1381-20160804-en>.

Надійшла до редколегії 22.03.2017 р.

УДК 35.071.2

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ е-ВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Забейворота Т. В.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Здійснено концептуальний аналіз модернізації системи державного управління з метою підвищення його ефективності. Досліджено сучасні концепції електронного врядування у порівнянні з іншими провідними моделями державного управління.

Ключові слова: модернізація, ефективність, New Public Management, Good Governance, e-Government, e-Governance.

Zabeivorota T. V.,

Seeker of PhD Degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

MODERN CONCEPT OF e-GOVERNANCE AS TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

The conceptual analysis of the modernization of public administration is considered in order to increase its effectiveness. We study the modern concept of governance, which can serve as a benchmark of state-legal reforms and determine the nature of the modernization of public administration.

Key words: modernization, effectiveness, New Public Management, Good Governance, e-Government, e-Governance.

© Забейворота Т. В., 2017

Постановка проблеми. В Україні відбуваються кардинальні зміни у ключових сферах суспільного життя, обумовлені, зокрема, процесами глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Реалізація стратегічного руху держави до демократії та впровадження світових стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду, заснованого на передових теоретичних розробках та практичних досягненнях у сфері державного управління¹. Саме ці обставини актуалізують необхідність вивчення новітніх концепцій публічного врядування, які вже довели свою ефективність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню модернізації системи державного управління та пошуку його оптимальної моделі присвячені наукові праці як західних, так і вітчизняних дослідників, зокрема, Д. Грейама, К. Козлова, А. Колодій, В. Корженка, В. Нікітіна, В. Солових, А. Серенка, Ю. Хабермаса, Р. Хікса та ін.

Метою статті є дослідження сучасної концепції електронного врядування з метою використання її евристичного потенціалу в процесі модернізації системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Остання чверть ХХ – початок ХХІ ст. є важливою віхою на шляху інтенсивного пошуку оптимальних моделей державного управління, здійснення адміністративних реформ в багатьох країнах світу. Всебічне дослідження ролі державних інституцій в різних соціально-економічних і політичних контекстах продемонструвало величезне значення якості державного управління для забезпечення суспільного добробуту. На сьогоднішній день запорукою успішного розвитку є не “сильна” або “мінімалістська” держава – обидва крайнощі довели на практиці свою неспроможність, – а держава “ефективна”. Остання знаходиться в центрі економічного та соціального розвитку, проте відіграє роль не ментора чи поведиря для суспільства, а партнера, помічника, катализатора змін, які спрямовані на стимулювання та розвиток приватного бізнесу і громадських інституцій.

Серед безлічі концепцій і моделей становлення ефективної системи державного управління, що були апробовані на практиці у західних країнах протягом останнього півстоліття та таких, що претендують на універсальність і загальність застосування, найпоширенішими залишаються дві – New Public Management та Good Governance, – які лежать в основі сучасних адміністративних реформ й у конкретних справах довели свою ефективність.

Суть New Public Management (NPM) полягає у впровадженні у державне управління методів діяльності, застосованих у бізнесі. Не існує певної стандартної моделі NPM, яка б працювала в усіх країнах. Кожна країна шукає свої способи реалізації загальних управлінських стандартів і правил відповідно до власних умов. Саме в рамках NPM сформувалося уявлення про послуги, які держава, за аналогією з приватними компаніями, покликана надавати громадянам. З метою підвищення якості цих послуг, а рівно й ефективності управління, пропонувалося перебудувати традиційну бюрократичну систему шляхом її децентралізації і підвищення автономії окремих ланок (аж до передачі окремих державних функцій на аутсорсинг приватним компаніям), різко посиливши орієнтацію на конкретного громадянина/споживача. З цією ж метою рекомендувалося створювати в державному управлінні конкурентне середовище і активно матеріально стимулювати чиновників за високий кінцевий результат замість використання системи заохочень, заснованої на

¹Ми розуміємо поняття «державне управління» в широкому сенсі як вітчизняний аналог сучасного поняття «публічне адміністрування» (public administration).

умовній етиці “служіння суспільству”. Тобто йшлося про перенесення технологій, вироблених в рамках корпоративного управління, у середовище державних інституцій.

NPM ставить під сумнів ефективність традиційної моделі державного управління з властивою їй ієрархічною підпорядкованістю і централізацією управлінських рішень, більш того, ця концепція проголошує перехід до постбюрократичного, менеджеріального світу. Модель “клієнт-орієнтованої” держави закладає новий зміст у поняття “ефективність” як економічної категорії.

У цілому спроба ототожнення уряду з правлінням великої компанії, а громадян – зі споживачами її послуг або товарів виявилася не дуже вдалою: громадяни стали скаржитися на те, що оновлені органи влади працюють ще гірше, ніж раніше [8, с. 1–2], а система матеріальних стимулів і створення конкурентного середовища, зруйнувавши традиційну етику служіння, не принесла натомість нічого більш ефективного. В даний час фахівці з публічного врядування дискутують з приводу того чи реформи NPM завершилися провалом або все ж таки деяких успіхів домогтися вдалося [3, с. 11–12].

Недоліки менеджеріального підходу до державного управління, а також зміни у відносинах влади і суспільства, обумовлені науковим прогресом і глобалізацією, призвели до появи нової державно-управлінської моделі, яка отримала назву Good Governance або належного врядування. Вона базується на розширенні кола учасників прийняття рішень за допомогою глобального громадянського суспільства, об’єднаного в органічну мережу за допомогою сучасних засобів комунікації. Своєрідним гаслом цієї парадигми став англійський вираз “from Government to Governance” (від урядового управління до управління публічного), який ознаменував перехід до переважно децентралізованих інститутів (мереж), в яких держава, бізнес і громадянське суспільство співпрацюють в процесі здійснення владних повноважень [3, с. 9–11]. І якщо Government (уряд як сукупність адміністративних органів та їх функцій) передбачав диференціацію, з одного боку, виконавців – державних службовців, – а з іншого боку політичного керівництва, то Governance як практика управлінської діяльності у цифрову епоху (digital-era governance, DEG) базується на інформаційних технологіях, що забезпечують діалог між урядом, політичними, економічними і соціальними інституціями та представниками організованої громадськості, тобто інститутами громадянського суспільства [4, с. 468].

Інформаційна революція, поряд з об’єктивними змінами у всіх сферах суспільства, породила цілий комплекс очікувань і прогнозів. Не стали винятком і органи влади. Разом з впровадженням інформаційних технологій в державне управління постає питання про те, як змінюються і як повинні змінюватися під впливом таких технологій традиційні ієрархічні управлінські структури, успадковані від індустріального суспільства, і як нові можливості “миттєвого зворотного зв’язку” впливають на відносини “влада – громадяни”.

Ще в 1999 р. директор Центру інформаційного забезпечення розвитку (Centre for Development Informatics) Манчестерського університету професор Річард Хікс висловив думку, що сучасне переформування уряду (англ. Reinventing Government) можливо лише на засадах широкого використання інформаційних систем як соціальних систем, що самі по собі є частиною соціальних структур [8, с. 49, 55]. Проведення реформ, що базувалися на використанні інформаційних технологій, спричинило появу нових концепцій електронного врядування – e-Government і e-Governance.

Взагалі поява ефективних можливостей інформаційних та комунікаційних технологій (КТ) і стрімкий розвиток мережі Інтернет дали підстави вважати, що інформаційні технології не тільки можуть забезпечити перехід до нових

форм взаємодії, але і те, що електронний уряд забезпечить можливість реалізації нової моделі державного управління, що з'явилася в результаті перетворення традиційних форм взаємодії громадян і влади [1]. Як показує світовий досвід, практична реалізація концепції електронного уряду йде в напрямку від широкого використання ІКТ для надання державних послуг та розвитку онлайн-сервісів до суцільної трансформації державного управління на основі зміни системотворчих принципів. Процес йде від побудови системи "e-Government" (електронного уряду) в її найпростішому розумінні як системи електронних сервісів, до усвідомлення і реалізації концепції "e-Governance" (електронного врядування), що передбачає розширення форм і сфери впливу громадян на процес прийняття та реалізації управлінських рішень.

У 2002 р. Департаментом з економічних і соціальних питань ООН було опубліковано перший огляд, присвячений порівняльному аналізу національних моделей електронного уряду (англ. Benchmarking e-Government) в глобальній перспективі. Електронний уряд визначався як "використання мережі Інтернет і системи World-Wide Web для надання громадянам офіційної інформації та послуг" [2, с. 1]. Слід зауважити, що спочатку e-Government не передбачав інтерактивної взаємодії з громадянами, він був адміністративною відповіддю на масову комп'ютеризацію та стрімке поширення Інтернет. Саме цей досить "несподіваний" для органів влади процес змусив їх перейти від програм інформатизації, розрахованих на використання неапетитного формату внутрішнього документообігу, до проектів надання громадянам послуг в електронному вигляді. Проте у 2002 р. серед усіх електронних послуг найважливішими вважалися інформаційні, оскільки саме інформація знаходиться в основі прийняття політичних рішень, виконавчої діяльності, нових адміністративних ініціатив, а також при взаємодії влади з громадянами. Про електронні послуги повного циклу тоді не йшлося. Максимум можливого полягав у завантаженні офіційних документів, зверненні до чиновників по електронній пошті та оплаті державних послуг в електронній формі. Проте навіть ці нововведення дали можливість посилити прозорість системи, суттєво посилити її підзвітність громадянам, різко скоротивши фінансові та часові витрати.

На сьогоднішній день акцент перенесено з інформаційної площини в площину організаційну. Парадигма електронного уряду включає дві основні мети: підвищення ефективності державного управління шляхом інтеграції основних його ланок і процесів в єдину систему і підвищення якості державних послуг. Поставлено завдання перетворити ієрархічні та бюрократичні структури в горизонтально інтегровані системи з метою полегшити споживачеві пошук потрібних послуг, підвищити рівень прозорості та підзвітності і головне – знизити інституційні бар'єри, які перешкоджають участі громадян у процесі прийняття рішень. Якщо в 2002 р. електронний уряд розглядався як постачальник інформації, то на сьогоднішній день він перетворився на посередника, який не просто надає інформацію, але і робить це у формі, адаптованій до запитів і потреб громадян, у т.ч. соціально незахищених верств населення.

В основі e-Government лежить "клієнт-орієнтованість" публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних та публічних послуг. Стратегічною метою e-Governance є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх акторів: уряду, громадян та бізнес-структур за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій. E-Governance відкриває для громадськості широкі перспективи щодо участі у політичному житті суспільства, створює нові можливості для багатосторонньої взаємодії уряду, громадян та неурядових громадських інститутів на підставі широко використання ІКТ.

Річард Хікс виокремлює три основні сфери (англ. domains) застосування e-Governance:

- вдосконалення внутрішньої урядової діяльності (e-administration);
- покращення взаємозв'язків між урядом і громадянами у процесі надання соціальних послуг (e-citizens and e-services);
- відбудова інституціональних інтеракцій всередині та навколо громадянського суспільства (e-society) [7, с. 4, 8, 11].

Складові концепції e-Governance в системі їх внутрішніх та зовнішніх зв'язків наочно зображено на рисунку.

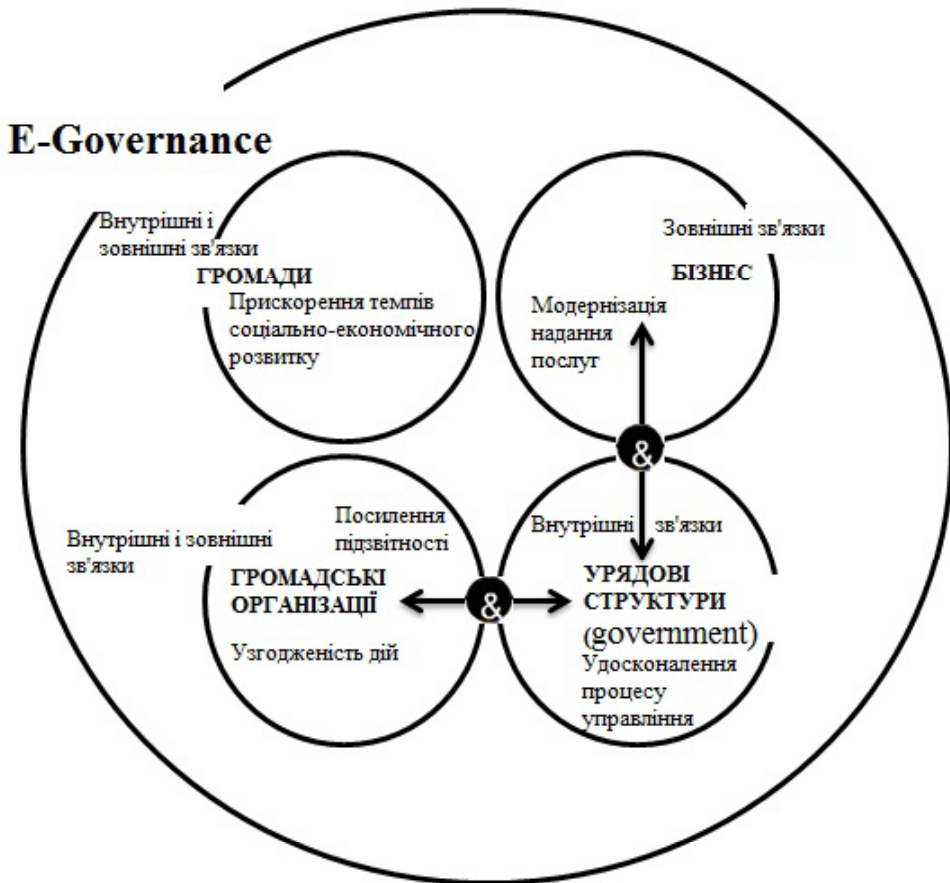


Рисунок. Складові концепції e-Governance

Модернізація кожної з вищенаведених складових пов'язана з появою нових каналів суспільного зв'язку, що стають доступними завдяки ІКТ, і створюють платформу для залучення нових акторів у процес управління. У табл. 1 наведено основні характеристики процесу державного управління із використанням ресурсів e-Governance.

Сьогодні можливості e-Government і e-Governance широко використовуються урядами розвинених країн для покращення публічних послуг і зростання ефективності публічного сектора взагалі [5, с. 1].

Основні характеристики процесу державного управління із використанням ресурсів e-Governance

Складові електронного врядування (e-Governance)	Основні характеристики
Електронне адміністрування (e-administration)	<p>Підвищення ефективності процесу управління за рахунок зменшення фінансових витрат та витрат часу</p> <p>Підвищення прозорості у процесі здійснення владних повноважень</p> <p>Полегшення здійснення моніторингу та контролю виконання управлінських рішень для самих виконавців та для установ, у підпорядкуванні яких вони знаходяться</p> <p>Сприяння децентралізації влади. При передачі повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії важливо створити умови для їхнього ефективного здійснення. Використання ІКТ дає можливість органам влади бути у безпосередній близькості до споживачів послуг і одночасно користуватися тими ж ресурсами, що і центральні органи влади</p>
Електронна взаємодія з громадянами (e-citizens and e-services)	<p>Доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, що сприяє підвищенню відповідальності службовців щодо виконання своїх обов'язків</p> <p>Оперативне реагування на потреби громади та врахування думки громадян при прийнятті управлінських рішень за рахунок створення нових потоків інформації від громадян до органів влади</p> <p>Поліпшення процесу надання публічних послуг за такими параметрами, як якість, зручність і вартість. При цьому використовується весь потенціал ІКТ для доставки інформаційних компонентів державних послуг громадянам в цифровій формі</p>
Інформаційне суспільство (e-society)	<p>Поліпшення співпраці з бізнес-структурами, які не лише отримують якісніші послуги, а й мають нові можливості за рахунок різних видів державно-приватного партнерства (наприклад, на основі аутсорсингу)</p> <p>Розвиток громад: підвищення соціально-економічного потенціалу і капіталу місцевих спільнот</p>
	<p>При цьому використовується весь потенціал ІКТ для зміцнення поточних інформаційних зв'язків і створення нових інформаційних зв'язків всередині спільнот і між спільнотами та іншими установами. Сенс полягає в підвищенні потенціалу багатства створення і якості життя членів спільноти</p> <p>Посилення партнерства між урядом, неурядовими організаціями та інститутами громадянського суспільства. При цьому використовується весь потенціал ІКТ для зміцнення поточних інформаційних зв'язків і створення нових інформаційних зв'язків між установами, що сприяє створенню сильного економічного, соціального та політичного "каркасу" в суспільстві</p>

Як показано на рисунку, e-Governance є більш загальним поняттям, ніж e-Government. Разом з тим, на нашу думку, є доцільним вказати й на інші відмінності двох концепцій (табл. 2).

Порівняльна характеристика концепцій e-Government та e-Governance

Характеристика	e-Government	e-Governance
Тип організації	Ієрархічна	Мережева
Ключові актори	Призначені посадовці	“Policy entrepreneurs” (громадські активісти, які представляють власні ідеї, відстоюють їх та втілюють в життя)
Позиція особистості	Громадянин і споживач	Споживач

Джерело: [3, с. 17].

Особливу увагу сучасні дослідники звертають на роль особистості у процесі реалізації вищевказаних концепцій: e-Government трактує особистість як відносно пасивного громадянина, який раціонально виконує свої обов'язки (найбільш показовий приклад – електронне голосування). Навпаки, e-Governance розглядає особистість як активного актора місцевої демократії, який є джерелом нових ідей та ініціатив [3, с. 17].

Дані табл. 2 вказують не лише на існуючі відмінності між e-Government та e-Governance, а й надають змогу провести певні паралелі з New Public Management. Всі три концепції сприймають громадян як споживачів послуг, а наявність мережевої організації та ключової участі бізнес-структур у процесі управління дає підставу вважати, що e-Governance є не просто сучасною “оцифрованою” концепцією NPM, а її динамічним відтворенням у модерну епоху.

Висновки. Як свідчить світовий досвід, на сьогоднішній день трендами модернізації системи державного управління є: орієнтованість на задоволення потреб споживача публічних послуг, відкритість, партнерство, передача повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії (різновид децентралізації влади). Державно-управлінська концепція e-Governance не просто заступила у ХХІ столітті місце своїх шановних попередників, але, спираючись на їх досвід, запропонувала нові відповіді на виклики сучасності. Децентралізація влади, перший логічний крок до якої було зроблено за допомогою NPM, що раціоналізувала відносини центру та регіонів, визначила економічне підґрунтя їх відносної самостійності, набула реального змісту через застосування принципів Good Governance й відтепер, враховуючи можливості електронного врядування та широкого зворотного зв'язку між органами публічної влади та організованою громадськістю, перетворюється, нарешті, в практичну програму модернізації всієї системи державного управління в Україні.

Список використаних джерел

1. Серенко А. О. Від електронного уряду до електронного урядування: трансформація ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 1 (40). С. 99–106.
2. Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States; United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002. vi, 74 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf>.
3. Bernhard I. E-government and E-governance – Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. *Licentiate thesis*; Royal Institute of Technology. Stockholm, 2013. 32 p. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>.
4. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. No 3. P. 467–494. URL: https://www.researchgate.net/profile/Patrick_Dunleavy/

publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_Long_Live_DigitalEra_Governance/links/0fcfd512e289348dcf000000.pdf.

5. EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government; European Commission. Brussels, 19.04.2016. 11 p. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.

6. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, Institute On Governance, Ottawa, Canada. August 2003. No 15.ii, 6 p. URL: <http://iog.ca/publications/iog-policy-brief-no-15-principles-for-good-governance-in-the-21st-century>.

7. Heeks R. Understanding e-Governance for Development. *i-Government Paper. Working Paper Series* (Institute for Development Policy and Management, University of Manchester). 2001. No. 11. 25 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015484.pdf>.

8. Heeks R., Bhatnagar S. Understanding success and failure in Information age reform. *Reinventing Government in the Information Age: International practice in IT-enabled public sector reform*. Ed. by R. Heeks. London and New York: Routledge, 1999. P. 49–74. URL: <http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/ReinventingGovIn InfoAge.pdf>.

9. Noordhoek P., Saner R. Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5. November 2004. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf>.

10. Jouke de Vries. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 1. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf>.

11. Dunleavy Patrick and Margetts Helen. The second wave of digital era governance. *American Political Science Association Conference*, 4 September 2010, Washington DC, USA. (Unpublished). URL: [http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_(LSERO).pdf).

Надійшла до редакції 30.03.2017 р.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.076:352

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ 2016 РОКУ

Серенок А. О.,

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

Проаналізовано результати моніторингу впровадження інструментів е-урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України в 2016 р. щодо оцінки інформаційної наповненості офіційних веб-сайтів міських рад та надання адміністративних послуг в електронній формі.

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

Serenok A. O.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

PROCESS OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN ELECTRONIC FORM IN LOCAL AUTHORITIES: RESEARCH RESULTS OF 2016

The results of monitoring e-governance tools of local authorities in largest cities of Ukraine have been analyzed to assessment of informational fullness of official web-sites of local authorities and process of provision of administrative services in electronic form.

Key words: e-governance, e-governance tools, web-sites, administrative services.

Постановка проблеми. В Україні за останні роки значно активізувався процес впровадження електронного урядування (далі – е-урядування), як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Як показали попередні дослідження, багато українських міст вже мають конкретні напрацювання у цій сфері, при цьому, не зважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію в країні, модернізаційні процеси на рівні органів місцевого самоврядування тривають – впроваджуються нові інструменти електронного урядування, оновлюються офіційні веб-сайти міських рад, розробляються електронні інструменти взаємодії з громадянами, розвиваються практики електронної участі громадян тощо. При цьому ініціатива, яка йде від органів місцевого самоврядування, дуже важлива, оскільки засвідчує розуміння значимості та актуальності даних реформ з боку місцевих лідерів, допомагає напрацювати певні муніципальні стандарти у сфері е-урядування.

© Серенок А. О., 2017

Пошвавленню розвитку е-урядування на місцях сприяють і такі волонтерські ініціативи, як “Розумне місто” – веб-сервіс, що реалізує концепцію “Smart City” в частині ІТ та надає інструменти для оптимізації процесів самоврядування та боротьби з корупцією на муніципальному рівні та iGov – волонтерський проект, покликаний полегшити доступ до громадян до публічних послуг, шляхом акумулювання в одному місці (на порталі igov.org.ua) всіх послуг, які державні органи та органи місцевого самоврядування надають звичайним громадянам та бізнесу.

Слід зауважити, що відповідно до ст. 9 Закону України “Про адміністративні послуги» [1] адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що останнє дослідження Організації Об’єднаних Націй щодо рівня розвитку електронного урядування у світі [2] свідчить про значний прогрес в Україні у сфері розвитку електронного уряду. За два роки країна піднялася на 25 позицій у сфері електронного урядування і на 45 позицій у сфері електронної участі, займаючи наразі 62-е місце серед 193 країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом попередніх років науковцями та представниками громадянського суспільства неодноразово проводилися дослідження щодо ефективності роботи веб-сайтів обласних рад, міських рад обласних центрів та міських рад других за величиною.

У 2013–2015 рр. нами, спільно з коаліцією громадських організацій на чолі з ГО “Подільська агенція регіонального розвитку», було проведено декілька моніторингів ефективності впровадження системи електронного урядування (далі е-урядування) в 100 найбільших містах України [3–5], в ході яких було проаналізовано рівень розвитку та ефективність використання таких двох інструментів е-урядування, як офіційні веб-сайти та система електронного документообігу (далі е-документообіг) органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) міст, що увійшли до вибірки.

Слід зазначити, що починаючи від моніторингу 2014 р., нами 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.

Загальною метою цих досліджень було визначення рівня використання інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування міст України та розробка рекомендацій щодо вдосконалення електронного урядування у містах задля перетворення його на дієвий засіб сприяння прозорості місцевої політики, протидії корупції, зростання якості надання адміністративних послуг, активізації громадськості та її залучення до суспільно-політичних процесів.

Метою статті є підбиття підсумків результатів моніторингу впровадження інструментів е-урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України в 2016 р. щодо оцінки інформаційної наповненості офіційних веб-сайтів міських рад та надання адміністративних послуг в електронній формі.

Виклад основного матеріалу. В 2016 р. предметом нашого аналізу стали, знову ж таки, офіційні веб-сайти міських рад, система е-документообігу та організація діяльності ЦНАПів. Особливістю дослідження 2016 р. [6] стало те, що вперше було проаналізовано не просто рівень надання адміністративних послуг через ЦНАПи, але проаналізовано можливість отримати (замовити) адміністративні послуги в електронній формі.

В рамках дослідження оцінювалась наявність на сайтах органів місцевого самоврядування інформації щодо отримання адміністративних послуг, зокрема: контактні дані та режим роботи ЦНАП, наявність переліку, опису, класифікації, інформаційних карток адміністративних послуг, можливість надіслати лист до ЦНАП через електронну пошту, подати заяву та документи для отримання адмінпослуги або здійснити запис до електронної черги через електронний кабінет користувача, відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання послуги, завантажити бланки заяв на видачу документів дозвільного характеру та отримання адмінпослуги, а також наявність інструментів електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів міст. Максимально можлива оцінка – 25 балів.

Найвищий показник в цій категорії отримали 9 міст – Київ, Харків, Львів, Рівне, Вінниця, Івано-Франківськ, Тернопіль, Кам'янець-Подільський, Володимир-Волинський (25 балів). На другому місці з результатом 24 бали опинилися міста Дніпро, Запоріжжя, Маріуполь, Чернігів, Кременчук, Мелітополь, Дружківка, Енергодар. Третє місце (23 бали) посіли міста Житомир, Кривий Ріг, Хмельницький, Одеса, Полтава, Нікополь, Павлоград, Конотоп, Мукачєво, Бахмут (Артемівськ), Сміла, Червоноград, Покровськ (Красноармійськ), Вознесенськ, Жмеринка. При цьому, 91 місто, з 98 досліджених, отримали більше половини максимально можливої оцінки (13 та більше балів).

Найгірший результат у даній категорії у міст Олександрія (7 балів), Самбір (6 балів) та Васильків (1 бал).

З усіх досліджених параметрів, лише три позиції («Можливість подати заяву та документи для отримання адміністративної послуги/здійснити запис до електронної черги через електронний кабінет користувача», «Можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги» та «Наявність інструментів електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів міста») відсутні більш ніж у половині досліджених міст, решта інформації та інструментів наявні на переважній більшості веб-сайтів. При цьому, варто відмітити, що по даним показникам спостерігається позитивна динаміка протягом останніх трьох років. Так, можливість подати заяву та документи для отримання адміністративної послуги або здійснити запис до електронної черги через електронний кабінет користувача наразі наявна у 25 містах проти 14 у 2015 р. та 11 у 2014 р. (табл. 1).

Якщо в 2014 та 2015 рр. можливість відстежувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги була доступна лише у 8 містах, то в поточному періоді такий інструмент наявний в 17 муніципалітетах. Окрім того, є непогана динаміка серед наявності інструментів електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів міста – 27 міст у 2016 р. проти 13 у 2015 р. та 9 – у 2014 р. (рис. 1).

Також суттєво збільшилась кількість міст, де є можливість надіслати лист до ЦНАП на електронну пошту для отримання консультації (92 міста у 2016 р. проти 70 – у минулому періоді та 47 – у 2014 р.).

Окрім того, деяке зростання (на 2-5 пунктів), порівняно з минулим періодом, спостерігається за такими критеріями: «Наявність інформації про режим доступу до ЦНАП» (наявна в 92 містах), «Наявність переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою» (оприлюднює 95 міст), «Наявність інформаційних карток адміністративних послуг» (наявні на 86 сайтах), «Можливість завантажити форми заяв та інших документів для видачі документів дозвільного характеру» (наявна на 75 веб-сторінках).

У той же час дещо зменшилась кількість міст, які надають можливість завантажити бланки заяв на отримання адміністративної послуги (це так звана одностороння взаємодія) – 75 міст у поточному періоді проти 78 у минулому моніторингу (у 2014 р. цей інструмент мали 69 міст).

Таблиця 1

Наявність на веб-сайтах міст інформації щодо адміністративних послуг

№ з/п	Показник	Кількість сайтів, на яких інструмент	
		наявний	відсутній
1	Наявність контактних даних ЦНАП (адреса, тел., e-mail)	94	4
2	Наявність інформації про режим доступу до ЦНАП (години прийому)	92	6
3	Наявність переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою	95	3
4	Класифікація адміністративних послуг (за суб'єктами надання послуг, за сферами діяльності, за життєвими ситуаціями тощо)	86	12
5	Наявність інформаційних карток адмінпослуг	86	12
6	Можливість надіслати лист до ЦНАП на електронну пошту для отримання консультації	92	6
7	Можливість подати заяву та документи для отримання адмінпослуги/здійснити запис до електронної черги через електронний кабінет користувача	25	73
8	Можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адмінпослуги	17	81
9	Можливість завантажити бланки заяв на отримання адмінпослуги	74	24
10	Можливість завантажити форми заяв та інших документів для видачі документів дозвільного характеру	75	23
11	Наявність інструментів електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів міста	27	71

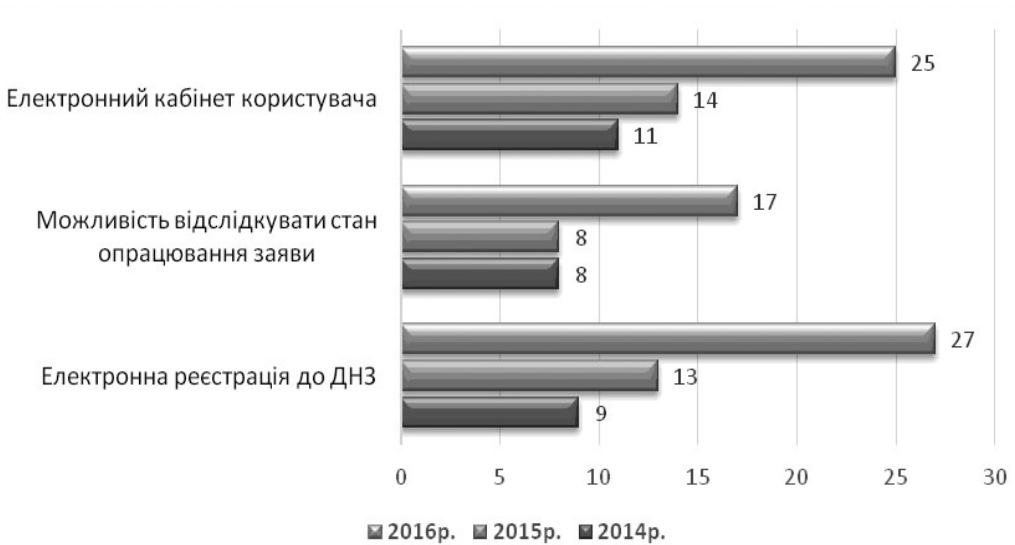


Рис. 1. Динаміка змін показників створення електронного кабінету користувача, можливості відстежувати стан опрацювання звернення та електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів протягом 2014–2016 рр.

З чим пов'язаний цей регрес? Проведений аналіз показав, що деякі міста оновили свої сайти, при цьому, на деяких з них була повністю змінена структура та рубрикація сайтів. У деяких містах оновлення сайтів ще не завершено, тому не всі сторінки заповнено.

Отже, спостерігаючи певні успіхи міст щодо використання на сайтах сучасних інструментів двосторонньої взаємодії між отримувачами послуг та ЦНАП, у той же час залишається потреба у розміщенні важливої інформації щодо надання адмінпослуг та впровадження зазначених інструментів в цілому ряді міст.

Адміністративні послуги в електронній формі. Слід зазначити, що сьогодні, перш за все на державному рівні, відбувається перехід до надання адміністративних послуг в електронній формі. Не минула ця тенденція і процесу надання адміністративних послуг і на рівні ОМС. На муніципальному рівні даний процес розпочався ще кілька років тому, коли окремі міста надали можливість клієнтам замовляти деякі послуги в електронній формі через особистий кабінет, створений на сайті міської ради. Впровадження у 2015 р. волонтерського проєкту IGOV і порталу послуг igov.org.ua значно активізувало міста в цьому напрямку, залучаючи все більше муніципалітетів до поступового переведення адміністративних послуг в електронну форму. Що ж ми маємо на даний момент?

Дослідження показало, що можливість отримати адміністративні послуги в електронній формі сьогодні надають лише 39 ЦНАПів з 98 досліджених. З цією метою міста застосовують різні інструменти. Так, 30 муніципалітетів мають власні кабінети на сайті igov.org.ua та використовують даний ресурс для надання доступу до адміністративних послуг в електронній формі, серед них: Дніпро, Львів, Кривий Ріг, Полтава, Чернігів, Хмельницький, Кам'янське (Дніпродзержинськ), Івано-Франківськ, Луцьк, Нікополь, Бердянськ, Кам'янець-Подільський, Умань, Бердичів, Новомосковськ, Червоноград, Первомайськ, Прилуки, Ізюм, Марганець, Нова Каховка, Жовті Води, Світловодськ, Вараш (Кузнецовськ), Покров (Орджонікідзе), Миргород, Каховка, Нетішин, Вознесенськ, Самбір.

В 6 містах (Харків, Дніпро, Львів, Вінниця, Івано-Франківськ, Кременчук) можливо замовити он-лайн послуги через особистий кабінет користувача, створений на сайті міської ради, ще в 4 (Київ, Дніпро, Рівне, Луцьк) – через окремий веб-портал адмінпослуг, м. Світловодськ використовує з цією метою також портал "Розумне Місто" (рис. 2).

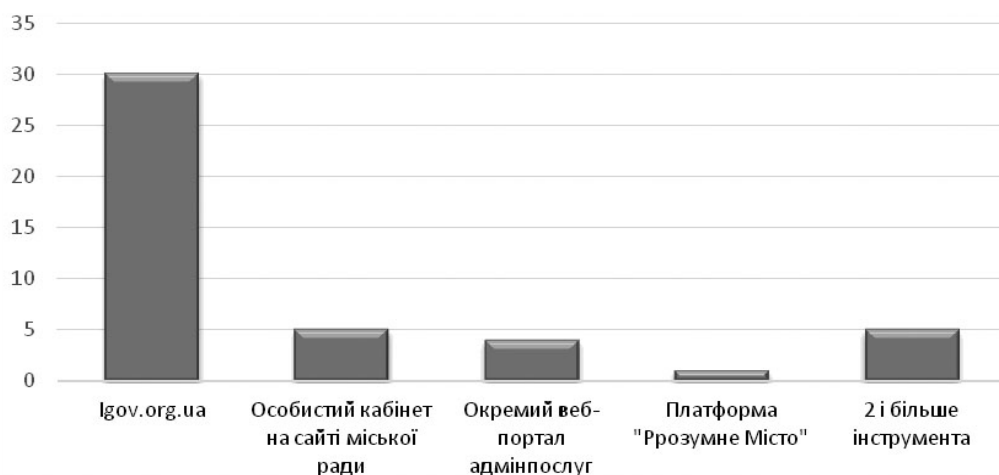


Рис. 2. Рівень використання каналів надання адміністративних послуг в електронному вигляді в містах України

При цьому заявлена кількість таких послуг різниться в кожному місті – від 3-4 послуг до кількох десятків. Наразі послуги, що надаються через зазначені ресурси, не можна назвати повноцінними електронними адміністративними послугами, оскільки немає можливості пройти весь цикл отримання послуги – від замовлення до отримання рішення, в дистанційному режимі. Окрім того, слід зазначити, що згідно зі ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. На сьогодні жодна інформаційна система органів місцевого самоврядування так і не інтегрована до Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Тобто виникає взагалі питання легітимності надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг в електронній формі на власних сайтах, порталі *igov.org.ua* чи на будь-яких інших платформах, які так і не інтегровані до Єдиного порталу адміністративних послуг, як того вимагає Закон України «Про адміністративні послуги».

Разом із тим створені електронні платформи надають користувачу можливість, не виходячи з дому, замовити ті чи інші послуги через мережу Інтернет і це, безумовно, є значним кроком на шляху до впровадження власне адміністративних послуг в електронній формі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, в цілому спостерігається покращення рівня інформування щодо адміністративних послуг та організації діяльності Центрив надання адміністративних послуг, порівняно з попередніми роками. Поряд з цим, в багатьох містах залишається необхідність впровадження електронних інструментів, які сприятимуть зростанню зручності та доступності до адміністративних послуг, зокрема: створення особистого кабінету користувача, запровадження практики електронної реєстрації до дошкільних навчальних закладів міста, створення можливості відстежувати стан опрацювання заяви на отримання адмінпослуги, завантажити бланки заяв на отримання адмінпослуги чи документів дозвільного характеру тощо. Хоча у багатьох містах відбувається часткове переведення процесу отримання адміністративної послуги в електронну форму, впровадження повноцінних електронних послуг все ж залишається справою майбутніх років, при цьому важливо, щоб цей процес був добре продуманий та якісно організований як на державному, так і на муніципальному рівні.

Список використаних джерел

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development. New York, United Nations Publication, 2016. 220 p.
3. Моніторинг ефективності впровадження системи електронного урядування в містах України. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. 65 с.
4. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді; за заг. ред. І. С. Купляк, А. О. Серенок. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. 86 с.

5. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування; наук. ред. Андрій Яскевич Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2015. 84 с.

6. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України; за заг. ред. А. О. Серенок, А. Й. Яскевич. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2015. 84 с.

Надійшла до редколегії 23.03.2017 р.

УДК 332.72

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ У СВІТЛІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Омельчак К. О.,
*аспірант, Класичний приватний університет,
м. Запоріжжя*

Проаналізовано результати реалізації реформи децентралізації влади в Україні та визначено роль заходів державного регулювання ринку земель у цьому процесі. Надано оцінку завершеності та повноти ресурсного забезпечення реалізації реформи децентралізації влади.

Ключові слова: державне регулювання, ринок земель, децентралізація влади, повноваження органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, посилення державного контролю.

Omelchak K. O.,
*Postgraduate Student of the Classic private university,
Zaporizhia*

PUBLIC ADMINISTRATION OF LAND MARKET IN THE LIGHT OF THE DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE

The results of implementation of the reform of decentralization of power in Ukraine are analyzed and the role of government regulation of land market in this process is determined. The assesses to the completeness and comprehensiveness of resource provision implementation of the reform of decentralization of power is identified.

Key words: Public Administration, land market, the decentralization of power, the powers of local authorities on land administration, strengthening of state control

Постановка проблеми. Вирішення соціально-економічних проблем сьогодення та забезпечення сталого економічного розвитку в майбутньому більшість науковців пов'язують з повноцінним функціонуванням ринку земель як одного з основних виробничих ресурсів. Державне регулювання будь-якого ринку, зокрема й ринку земель, передбачає застосування певних важелів впливу. Відповідно до теорії державного регулювання цей вплив може мати пряму або опосередковану дію на об'єкт регулювання. Важелями прямого впливу є законотворчість та адміністративні бар'єри, як то заборони, квоти, стандарти (зокрема екологічні), ліцензування, штрафи тощо. Важелі опосередкованого впливу мають за мету стимулювання розвитку певних економічних відносин. Стосовно ринку земель наразі маємо недопрацьовану законодавчу базу (Закон України «Про ринок земель» залишається на стадії проекту протягом шести років) та заборону продажу земель сільськогосподарського призначення (мораторій подовжено до 2018 р.). Тобто в Україні поки що не створено умов для функціонування повноцінного ринку земель.

© Омельчак К. О., 2017

Однак законодавчому та адміністративному регулюванню відносин купівлі-продажу, оренди, дарування, отримання у спадок земельних ділянок, на наш погляд, повинно передувати визначення права володіння та розпорядження земельними ресурсами для всіх учасників ринкових відносин. Відповідно до Земельного кодексу в Україні існує три форми власності на землю: приватна, комунальна та державна. Саме питання розмежування комунальної та державної форм власності на земельні ресурси наразі є найбільш суперечливим у світі реформи децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук перспективних напрямів формування, розвитку та регулювання ринку земель в Україні є сферою наукових інтересів багатьох вітчизняних науковців у галузях права, державного управління, економіки, сільськогосподарських наук, серед яких доцільно відмітити роботи Д. Добряка, А. Мартина, В. Месель-Веселяка, Б. Пасхавера, А. Третяка, П. Саблука, М. Федорова та ін. Проблеми реалізації реформи децентралізації влади та впорядкування в її розрізі земельних відносин висвітлювались у працях С. Біленка, О. Кулініча, Є. Перегуди, А. Ткачука та ін. Однак більшість питань за обома напрямками досліджень залишаються дискусійними та недостатньо структурованими.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз результатів реалізації реформи децентралізації влади в Україні та визначення ролі заходів державного регулювання ринку земель в цьому процесі. Досягнення мети обумовлено виконанням таких завдань:

- оцінити завершеність та повноту ресурсного забезпечення реалізації реформи децентралізації влади;
- проаналізувати переваги й недоліки законопроекту “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель”.

Вклад основного матеріалу дослідження. Реалізація будь-якого проекту потребує впорядкування та забезпечення логічної послідовності етапів його виконання. Реформа децентралізації влади за своєю суттю є проектом, що має на меті отримання унікального результату та визначені часові обмеження. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено реалізацію двох етапів реформи: підготовчого етапу (2014 р.) та етапу реалізації Концепції (2015–2017 рр.). Підготовчий етап передбачав формування законодавчої бази реалізації реформи, моделювання адміністративно-територіальних одиниць, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, визначення повноважень та ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Другий етап передбачає уніфікацію й стандартизацію публічних послуг, проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, проведення місцевих виборів та удосконалення системи планування території громад [2].

Протягом 2014–2015 рр. дійсно було прийнято низку законів, що створили нормативно-правове поле для децентралізації влади, хоча деякі питання залишилися відкритими. Однак підґрунтям реалізації будь-яких владних повноважень є не тільки створення правової бази, але й створення відповідного ресурсного забезпечення. В цьому напрямі були прийняті зміни до Податкового й Бюджетного кодексів, що визначили фінансову основу місцевих бюджетів. На думу експертів, зазначені заходи мали б завершувати реформу децентралізації [4, с. 14]. Натомість залишилось не вирішеним на законодавчому рівні питання щодо передачі повноважень територіальним громадам розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів.

У березні 2016 р. до розгляду Верховною Радою України був поданий законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (надалі – проект № 4355), який передбачає передання земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад, передання сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів в якості делегованих повноважень (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення), надання повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель Держгеокадастру та виконавчим органам сільських, селищних, міських рад у частині цільового використання земельних ділянок, своєчасного повернення тимчасово зайнятих ділянок та повернення самовільно зайнятих ділянок їх власникам або користувачам [1]. Друге читання законопроекту було призначено на 21.02.2017 р., однак, враховуючи значну кількість зауважень, було відкладене на невизначений термін.

На думку А. Ткачука, місцеве самоврядування не має відповідних структур для управління земельними ресурсами, його основні повноваження передбачають планування розвитку території, а не торгівлю землею, яка може призвести до ще більшого паювання земель та суттєвого ускладнення розвитку соціальної інфраструктури [6]. Натомість А. Єрмолаєв та співавтори вважають, що місцеві державні адміністрації вже встигли роздати землі навколо великих міст під різні цілі, що наразі робить неможливим залучення інвестицій під будівництво крупних виробничих об'єктів [4, с. 17].

На переконання В. Івченка, недоліками проекту № 4355 є вибірковість у визначенні, кому передавати землі у власність, а кому – в розпорядження, висока вірогідність розпаювання земель у випадку передання їх у комунальну власність, можливість передання у приватну власність земель лісового господарства, природно-заповідного та природоохоронного фонду загальнодержавного значення, таких, що зайняті річками та озерами, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна державної власності або які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств [5]. Така позиція автора не зрозуміла, бо в законопроекті чітко вказано, що землі оборони, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, а також інші, які мають важливе значення для держави, передаватися у розпорядження або у комунальну власність не будуть. Стосовно вибіркості передання земельних ділянок у власність можна зауважити, що такий захід стимулюватиме утворення об'єднаних територіальних громад.

Експерт із земельного права, член ради асоціації «Земельна спілка України» С. Біленко переконаний, що «децентралізація має на меті створення такого механізму державного устрою, який дозволяв би вирішувати усі важливі питання на місцях за активної участі жителів без зайвого втручання органів виконавчої вертикалі. Вирішувати, кому продати, подарувати чи надати в оренду ділянку, – це справа органів, які мають безпосереднє відношення до населення й контролюються ним» [3].

Ми погоджуємося з С. Біленком та авторами проекту № 4355, що наразі розпорядники земель не мають стимулів до наповнення місцевих бюджетів, орендна плата часто є значно заниженою, передача землі здійснюється хаотично, без врахування інтересів населення й потреб розвитку територій. Однак надання функцій контролю за реалізацією державної земельної політики Держгеокадастру викликає певні зауваження.

Теорія й практика управління свідчить, що найбільш ефективними є організації з простою організаційною структурою (не більше чотирьох вертикальних рівнів управління) та вузькою спеціалізацією (обмежений перелік видів діяльності). Порушення цих принципів веде до дублювання функцій, розробки неефективних рішень, бюрократичних перепон в процесі ухвалення рішень, ускладненню контролю за виконанням завдань. Якщо здійснення Держгеокадастром контрольних функцій є обґрунтованим, то слід розглянути можливість передання деяких його функцій іншим державним інституціям.

Таким чином, невирішеність питання перерозподілу земель між державною та місцевою владою, а також контрольних повноважень щодо раціонального використання земель, порушує логічний поступ реалізації реформи децентралізації та стоїть на заваді ефективного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни.

Землі України повинні стати основою для формування ефективного ринку нерухомості. Для цього на законодавчому рівні необхідно чітко визначити права на землю усіх учасників ринкових відносин: держави (розмежування власності держави та органів місцевого самоврядування); міст (визначення меж територіальних одиниць, розмежування земель державної та комунальної власності); громадян (визначення права власності та користування).

Пріоритетними завданнями державного регулювання земельного ринку в світлі реформи децентралізації влади слід визнати:

- прийняття Закону України “Про ринок земель», в якому встановлено вимоги та обмеження щодо здійснення операцій купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення;
- скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення;
- передавання земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об’єднаних територіальних громад;
- передавання контрольних повноважень щодо раціонального використання земель Держгеокадастру за умови скорочення функцій, що ним виконуються, шляхом їх делегування іншим державним інституціям;
- забезпечення прозорості механізмів відведення ділянок і операцій з ними;
- усунення дублювання функцій земельних комісій міських рад і різноманітних додаткових органів.

Реалізація зазначених заходів сприятиме скороченню масштабів корупції, оптимізації збору земельного податку, ефективному плануванню територій та раціональному використанню земель, що в кінцевому підсумку значно підвищить ступінь зацікавленості й довіри іноземних інвесторів.

Висновки з даного дослідження й перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В результаті проведеного дослідження визначено, що:

1. Підґрунтям реалізації будь-яких владних повноважень є не тільки створення правової бази, але й створення відповідного ресурсного забезпечення. Однак на законодавчому рівні питання щодо передачі повноважень територіальним громадам розпоряджатися земельними ресурсами за межами населених пунктів залишається не вирішеним, що порушує логічну послідовність етапів реалізації реформи децентралізації влади.

2. До переваг законопроекту “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” можна віднести передавання земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність

об'єднаних територіальних громад, що створить стимули для розпорядників земель до наповнення місцевих бюджетів, дозволить встановлювати економічно обґрунтований розмір орендної плати, забезпечить впорядкованість передання землі в користування з урахуванням інтересів населення й потреб розвитку території.

Серед недоліків проекту слід зазначити пропозицію щодо надання повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель Держгеокадастру, який наразі виконує багаточисельні функції та має складну й розгалужену організаційну структуру. Передання контрольних функцій може бути доцільним за умов передання деяких з чисельних повноважень служби іншим державним інституціям.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку є більш глибоке дослідження питань організації й здійснення Держгеокадастром контрольних функцій щодо раціонального використання та охорони земель з метою забезпечення високої якості та дієвості контролю.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель: проект Закону України № 4355 від 31.03.2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
3. Біленко С. Децентралізація: земельні аспекти. URL: <https://zsu.org.ua/copyright-material/10569-detsentralizatsiya-zemelni-aspekti>.
4. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні / А. Єрмолаєв, В. Лупаций, В. Потапенко, І. Клименко, В. Романова, В. Ємець, С. Таран. Київ: Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна», 2015. 44 с.
5. За посаду голови Держгеокадастру розпочнеться війна олігархічних кланів, – нардеп Івченко. URL: <http://uainfo.org/blognews/1476698734-za-posadu-golovi-derzhgeo-kadastru-rozpochnetsya-viyna-oligarhichnih.html>.
6. Ткачук А. Про землю і не тільки (законопроект №4355). URL: <http://www.csi.org.ua/pro-zemlyu-ne-tilky-zakonoproekt-4355/>.

Надійшла до редколегії 28.03.2017 р.

УДК 354:339.923:061.1

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛОГІСТИЧНОЇ СФЕРИ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

Федорук Є. І.,

*начальник відділу логістики ТОВ «Гермес-Трейдінг»,
м. Київ*

Досліджено спроможність розвитку логістики АПК України. Наведено результати комплексного аналізу логістики АПК України для конкретного розуміння існуючих проблем, виявлено ключові фактори, слабкі сторони у галузі, що становлять перешкоду для розвитку логістики АПК, ідентифіковано основні недоліки логістики за логістичними напрямками. Систематизовано низку ключових інструментів для процесу запозичення позитивного іноземного досвіду для логістики АПК України.

Ключові слова: механізми державного управління, логістика агропромислового комплексу, транспорт, державне управління.

© Федорук Є. І., 2017

*Fedoruk Ye. I.,
head of the logistic department, "Hermes-Trading» Ltd.,
Kyiv*

STATE REGULATION OF AGRICULTURAL LOGISTICS IN UKRAINE

The article is devoted to research about ability to development of ukrainian agri logistics. In article have been analyzed the capacity of the domestic agricultural sector and on the basis of results generated conclusions about the development potential of ukrainian agri logistics.

The article systematized number of key instruments for the process of borrowing positive foreign experience for Ukrainian agri logistics.

Key words: mechanisms of public administration, agri logistics, logistics, transport, public administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Вивчення сучасного стану логістики в агропромисловому комплексі України (далі – АПК), а також дослідження основних механізмів та особливостей її державного регулювання є надзвичайно важливим для розвитку економіки України. Необхідність здійснення аналізу механізмів державного регулювання логістичної сфери в агропромисловому комплексі обумовлена стратегічною важливістю аграрної політики для держави, оскільки обґрунтування та вдосконалення механізмів державного регулювання логістикою АПК є основою формування ефективного конкурентоспроможного агропромислового виробництва, що забезпечує продовольчу безпеку країни, нарощує експорт окремих видів сільськогосподарської продукції та продовольства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу загальних проблем теорії та практики державного управління присвячено праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бодрова, В. Бондаренка, С. Борисевича, Т. Василевської, Р. Войтович, І. Грицяка, Н. Грицьк, О. Кілієвича, В. Князева, Ю. Ковбасюка, О. Лебединської, В. Майбороди, П. Надолішного, І. Надольного, О. Нижника, О. Оболенського, О. Прохаренка, Л. Приходченко, Я. Радиша, В. Романюка, В. Ребкала, І. Розпутенка, Г. Ситника, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Трощинського, В. Цветкова та ін.

Різні аспекти державного регулювання аграрної сфери висвітлено у публікаціях В. Бобка, В. Валентинова, П. Гайдучького, М. Дем'яненка, А. Зінченка, С. Зорі, І. Кириленка, М. Корецького, М. Латиніна, В. Месель-Веселяка, І. Михасюка, О. Могильного, В. Назаренка, М. Павлишенка, Б. Пасхавера, О. Онищенко, Т. Осташко, П. Саблука, Г. Черевка, А. Юзефовича, В. Юрчишина, М. Янків та ін.

Проблематику державного управління логістикою агропромислового комплексу розкрито у дослідженнях вітчизняних та іноземних науковців Д. Вуд, Д. Вордлоу, Е. Харольд, Д. Ламбер, М. Крістофер, Р. Шапіро, Л. Штерн, В. Курганова, Б. Андрушківа, О. Бурдяка, В. Кузнецова, К. Ковтуна, Л. Ларіної, М. Окландера, Г. Плахути, Б. Плоткіна, В. Порохні, В. Смирчинського, О. Тридіда, Л. Міротіна, Ю. Неруша, В. Ніколайчука, А. Алтухова, В. Баутіна, Г. Безорної, Н. Боржунова, І. Буробкіна, А. Гордєєва, І. Загайтова, В. Закшевського, В. Амбросова, П. Гайдучького, О. Крисального, М. Маліка, П. Саблука, В. Ткаченко, В. Юрчишина, А. Зельднер, С. Кисельова, В. Клюкач, М. Коробейникова, П. Першукевича, А. Серкова, Є. Серової.

Аналіз наукових джерел, присвячених логістиці у сфері АПК, дозволяє виявити широкий спектр проблем, що залишаються поза увагою вчених. Так, актуальним є уточнення та вдосконалення наукових підходів до вивчення

механізмів державного регулювання логістичної сфери а агропромислового комплексі України, а також розробка практичних рекомендацій щодо імплементації механізмів державного управління агрологістикою України на основі ефективного використання та розвитку ресурсного потенціалу аграрного сектору.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні та вдосконаленні механізмів державного регулювання логістичної сфери в агропромислового комплексі України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні транспортно-логістичний комплекс України – це стратегічно важливий та вагомий сегмент країни у в політичному, економічному та соціальному аспекті. Логістика України становить у валовому внутрішньому продукті країни близько 12 %, при цьому створюючи робочі місця для населення у розмірі 7 % від загальної кількості зайнятого населення.

Транспортно-дорожній комплекс України має велике значення в економіці держави. Аналіз світового досвіду свідчить про те, що ефективний ринок транспортних послуг є неможливим без ефективного та цілеспрямованого державного регулювання транспортної галузі.

В Україні діє єдина логістична система, основним завданням якої є підтримувати рівень відповідності вимогам суспільного виробництва; дотримуватися вимог національної безпеки, мати розширену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України.

Як слушно зазначає С. А. Матійко, найважливішою проблемою державного регулювання в даній галузі є технічне і технологічне відставання транспортної системи України в порівнянні з розвиненими країнами. Вона не готова до повсюдного вживання сучасних технологій, насамперед – контейнерних [7].

Зростаючий попит на вантажні перевезення стримується нерозвиненістю транспортно-логістичної системи країни. На низькому рівні залишається транспортно-експедиційне обслуговування населення і економіки. У країні відсутнє високошвидкісне залізничне сполучення.

Залишається на низькому рівні інноваційна складова в розвитку парків рухливого складу і технічних засобів транспорту, особливо при здійсненні внутрішніх перевезень. Істотне відставання і по екологічних параметрах роботи транспорту [6, с. 88].

Актуальною у 2017 р. залишається проблема залучення інвестицій у розвиток транспортної галузі, що обумовлене низькими інвестиційними можливостями транспортних підприємств, труднощами із залученням довгострокових позикових, нерозвиненістю механізмів державно-приватного партнерства. В даний час в більшості випадків реалізується некапіталомістка модель розвитку, при якій об'єми послуг зростають завдяки збільшенню використання існуючих основних фондів [4].

Пріоритетним напрямом державного регулювання залишається вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку транспортної системи і ринку транспортних послуг, включаючи створення нормативно-правової бази, регулюючої питання якості транспортних послуг, забезпечення мобілізаційної підготовки транспортних організацій і виконання ними розвитку механізмів державно-приватного партнерства, що забезпечують чіткий законодавчий розподіл прав, відповідальності і ризиків між державою і інвестором, а також визначення пріоритетних сфер цих механізмів на транспорті [7].

Отже, аналізуючи праці відомих науковців у сфері державного управління та економіки, а також основні нормативно-правові документи та державні пріоритетні програми розвитку транспортно-логістичної сфери, можна зазна-

чити, що основні загальносистемні проблеми державного регулювання розвитку транспортної галузі України полягають у такому:

- наявність територіальних і структурних диспропорцій у розвитку транспортної інфраструктури;
- недостатня якість транспортних послуг;
- низький рівень експорту транспортних послуг, у тому числі використання транзитного потенціалу;
- недостатній рівень транспортної безпеки;
- посилення негативного впливу транспорту на екологію.

Таким чином, в Україні з'явилися істотні обмеження зростання економіки, обумовлені недостатнім розвитком транспортної системи. Необхідна нові підходи до механізмів державного регулювання, які визначають основні стратегічні напрями і цільові орієнтири розвитку транспортної системи [7].

Сільськогосподарську продукцію в межах України на сьогоднішній день перевозять залізницею, автомобільними та річковими шляхами. Близько 2/3 зерна доставляється в порти залізницею, 1/3 автотранспортом, і лише 3 % річковим транспортом. В Україні функціонують близько 700 бункерів для зберігання зерна та олійних культур з загальною потужністю зберігання 36 млн т та щоденною вантажопідйомністю 1,5 млн т, і ці показники постійно зростають. Близько 15 % бункерів для зберігання зерна та олійних культур країни знаходиться у державній власності, в той час як інша частина належить сільськогосподарським підприємствам, фермерам, або іншим приватним власникам. Потужності зернових терміналів зросли з приблизно 7 млн. т/рік у 1998/1999 рр. до 47,1 млн т/рік у 2012/2013 рр., причому більшість інвестицій були здійснені протягом останніх п'яти років. Україна має 16 державних портів (із загальним обсягом зберігання близько 1 млн т зерна і транзитною потужністю 17 млн т на рік), а також сім приватних портів [1–7; 12]

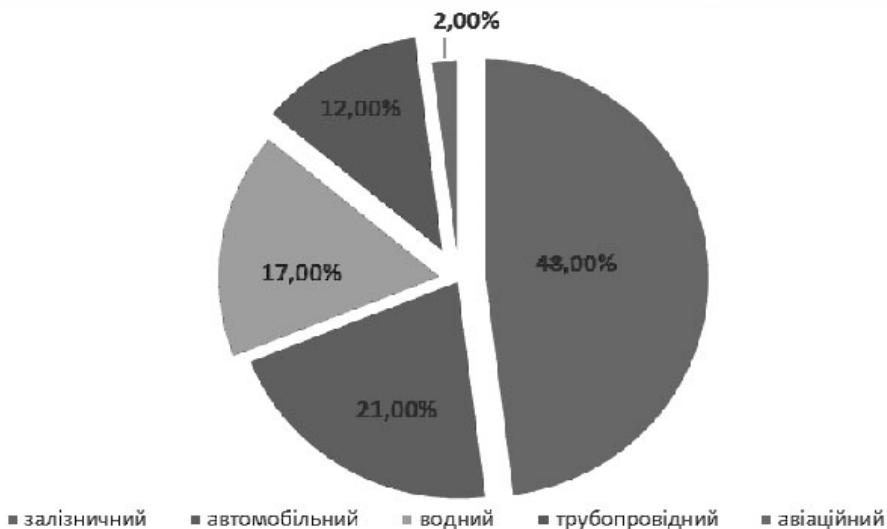


Рис. 1. Питома вага окремих видів транспорту в перевезенні вантажів 2016 р., %

Логістика АПК України потребує комплексних реформ, санації аби мати здатність до розвитку. Задля чіткого розуміння чи має логістика АПК України таку здатність, потрібно враховувати такі ключові аспекти як: сучасний стан транспортної та митної логістики України з метою виявити характерні тенденції її сучасного розвитку, розглянути стан та особливості розвитку ринку логістичних послуг в Україні з урахуванням зростаючої ролі України та українських транспортно-експедиційних компаній у здійсненні транснаціональних транзитних перевезень та реалізації нових міжнародних логістичних проектів, проаналізувати стан інфраструктури та інституційної основи логістичного ринку України, окрім того, виявити фактори, що перешкоджають ефективному розвитку логістики України та розробити конкретні, дієві механізми державного управління логістикою АПК.

Якщо звернути увагу на багатокутник основних конкурентних показників української логістики АПК, можна виокремити конкретні проблемні ділянки:

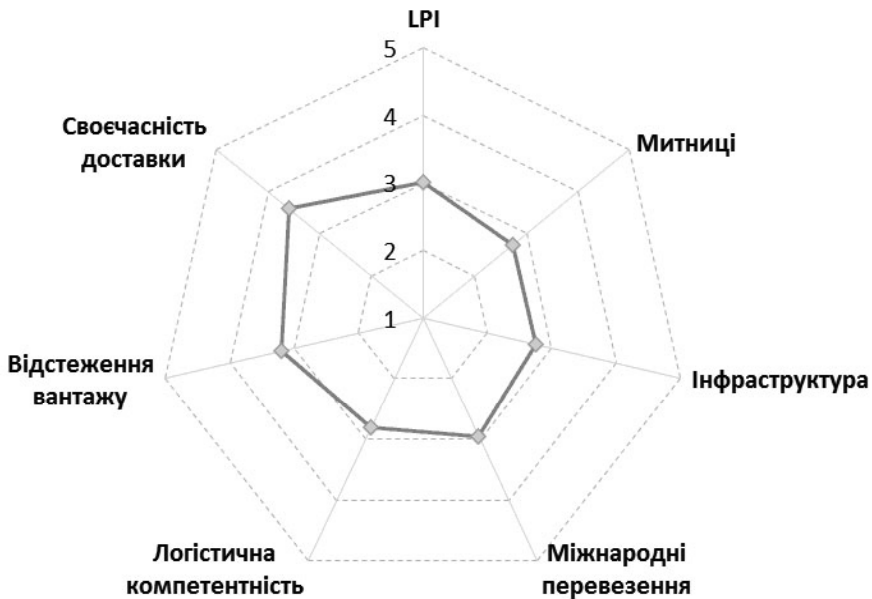


Рис. 2. Багатокутник основних конкурентних показників української логістики АПК України

Результати дослідження виявили ключові перешкоди для розвитку логістики АПК України:

- тарифні, нормативно-правові та митні бар'єри;
- низька якість базових послуг транспортування;
- слабкий розвиток транспортної інфраструктури, в тому числі через недоінвестування;
- відсутність якісної та ефективної логістичної інфраструктури, в першу чергу терміналів і складів;
- низький компетентісний рівень і недостатній масштаб бізнесу логістичних компаній.

Значною проблемою є недостатнє інвестування з боку держави. Значними інвесторами в розвиток транспортної системи є лише міжнародні фінансові інститути, насамперед ЄБРР, що пояснюється важливістю ролі України як «транзитера» в транспортній стратегії Євросоюзу.

Для реалізації потенціалу логістичної системи України та істотного підвищення її ефективності, необхідно аби держава, транспортно-логістичні компанії, вантажовідправники та об'єднання підприємців спільно розробили програми чи реформи, які допоможуть усунути основні проблеми та недоліки у наступних напрямках:

- підвищення ефективності логістичних видів діяльності;
- створення без бар'єрного середовища;
- розвиток персоналу в сфері логістики;
- імплементація та розробка нових логістичних продуктів і рішень;
- збільшення інвестицій в транспортну та логістичну інфраструктуру;
- консолідація логістичних компетенцій, створення партнерств.

Як виявили проведені дискусії, Україна «транспортна» може сьогодні пред'явити інтеграційні рішення світового рівня, вироблені, в т.ч., за рахунок ефективної організації державно-приватного партнерства. Потенціал подібних досягнень сьогодні, в нинішній складний для країни економічний період, далеко виходить за рамки власне транспортної тематики – він важливий як заявка України на роль і місце серед країн – двигунів позитивних структурних перетворень в суспільному устрої. Тим важливіше виявити проблеми і позначити якнайшвидше їх подолання, чого, власне, і було присвячено основне обговорення.

Україна готова здійснити все можливе для модернізації своєї транспортної системи шляхом підписання та ратифікації низки відповідних міжнародних конвенцій, а також участі в міжнародних організаціях, гармонізації внутрішніх норм і стандартів щодо роботи транспорту з вимогами Європейського Союзу. Наближення українського законодавства з ЄС є не тільки інструментом поглиблення економічної кооперації з ЄС, але також важливою мірою підвищення подальшого розвитку України в цілому.

Додатково хотілося би звернути увагу, на ще декілька важливих аспектів логістики АПК України, таких як розвиток конкурентного середовища та ролі споживача на ринку логістичних послуг. Відкрите та ліберальне обслуговування має спонукати до того, аби усунути монополію в залізничному секторі, тим самим показавши важливу роль залізничного транспорту у логістиці держави в цілому.

Характеризуючи інституціональну основу, необхідно відзначити, що в Україні не отримав належного поширення логістичний аутсорсинг, відповідно до якого всі послуги поділяються на п'ять класів: First, Second, Third, Fourth і Fifth Party Logistics. Логістика першого рівня (1PL) – це внутрішня логістика, де всі послуги з транспортування, складського зберігання, митних операцій і супутнім сервісам зосереджені всередині компанії-замовника.

За результатами дослідження, проведеного Georgia Institute of Technology (США), у Західній Європі об'єм внутрішньої логістики складає лише 6 %, в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні – 8 %, у США – 22 %. В Україні ситуація прямо протилежна – більше половини офіційного ринку логістичних послуг зосереджено всередині компанії-замовників, і в цій частині складське господарство відіграє визначну роль. Як показові приклади можна розглянути такі компанії, як «Nestle», «Roshen» та «Конті» у сфері складського сервісу, які створили власні підрозділи, оскільки не знайшли якісних пропозицій на ринку. Однак частка таких операторів на ринку невелика приблизно – 8-9 %.

У цілому ж до основних факторів, які уповільнюють розвиток вітчизняного ринку PL-провайдерів можна віднести: застарілий автопарк і підхід до

формування транспортних мереж; «непрозорість» логістичних операцій; недосконала законодавча база; завищені ціни на логістичні послуги; застарілі складські площі, низьких класів, причому в недостатній кількості [10–13].

Подолання перерахованих негативних факторів розвитку агрологістики України здійснюється в рамках численних міжнародних проектів. Розвитку євразійських транспортних коридорів у країні приділяється велика увага. Це пояснюється тим, що зараз в цьому напрямку проходять величезні обсяги міжнародної торгівлі (400 млрд дол. на рік), причому за прогнозами вони збільшаться на 35–40 % до 2015 р.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, основними перешкодами, які стримують розвиток транспортно-логістичного обслуговування товарних потоків в Україні, є, насамперед, незадовільний стан транспортної та логістичної інфраструктур. Розвиток транзиту безумовно сприяє розвитку інфраструктури України в цілому. Однак поки що країна програє в конкурентній боротьбі транзитних маршрутів більшості своїх сусідів, що пояснюється наявністю численних проблем. Так, навіть окремі поліпшення автодорожньої інфраструктури в чому не відповідають темпам автомобілізації. Розрив між попитом і пропозицією, особливо в якісних характеристиках автодоріг, залишається однією з найсерйозніших проблем, що знижують конкурентоспроможність української транспортної інфраструктури. Що стосується залізничних колій, то, незважаючи на їх розвиненість в кількісному вираженні, необхідний рівень якості не забезпечений. Їх модернізація стримується відсутністю реформ, спрямованих на створення конкурентного ринку ж/д перевезень і сучасної системи регулювання.

Список використаних джерел

1. Сумець О. М. Прикладний аспект рішення транспортної задачі в системі логістичного кластера. *Вісник ХНТУСГ: Економічні науки*. Вип. 113. Харків, 2011. С. 345–357.
2. Устенко М. О. «Основні проблеми транспортної логістики» УкрДАЗТ. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2010. № 29. С. 2–5.
3. Грейз Г. М., Кузменко Ю. Г., Марковский В. А. Совершенствование методов исследования цепей поставок на основе гар-анализа. *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент*. 2013. Т. 7. № 1. С. 161–164.
4. Дейнека А. Г., Дикань В. В. Регулирование интеграционных процессов на транспорте: инвестиционный аспект. *Вісник економіки транспорту і промисловості*: зб. наук. праць. Харків: УкрДАЗТ, 2005. № 11. С. 159.
5. Логистика и управление цепями поставок. Теория и практика. Основные и обеспечивающие функциональные подсистемы логистики / под ред. Б. А. Аникина и Т. А. Родкиной. Москва: Проспект, 2011. 608 с.
6. Ковзель Н. О. Оценка влияния инвестиций на развитие экспорта транспортных услуг Украины. *Залізн. трансп. України*. 2007. № 3. С. 88.
7. Матійко С. А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=150>.
8. Присяжнюк Н., Саблук П., Кропивко М. О необходимости и направлениях углубления аграрной реформы. *Економіка України*. 2011. № 6. С. 4–16.
9. Ukraine: Trade and Transit Facilitation Study prepared under the Netherlands financed World Bank executed Trust Fund «Ukraine: Support Competitiveness through Capital Budgeting, Public Financial Management and Trade and Transit Facilitation». URL: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/TTF_April2010.
10. Trade Logistics and Facilitation. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/EXTTLF/0,,contentMDK:21514122~menuPK:3875957~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:515434,00.html>.
11. Міністерство економіки України. URL: <http://www.me.gov.ua>.
12. Державний комітет статистики. URL: <http://ukrstat.gov.ua>.
13. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. URL: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>.

Надійшла до редколегії 30.03.2017 р.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.071

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Боклаг В. А.,

*д. держ. упр., доц., професор кафедри публічного управління та землеустрою,
Класичний приватний університет;*

Павленко А. О.,

*аспірант, Класичний приватний університет,
м. Запоріжжя*

Визначено роль та особливе значення громадського контролю як системи контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано необхідність створення громадських рад як координаційного органу здійснення громадського контролю. Наголошено на важливості проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Ключові слова: міське самоврядування; державний контроль; громадський контроль; територіальні громади; децентралізація.

Boklah V. A.,

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor of Public Administration and Cadastre Department, Classic Private University;*

Pavlenko A. O.,

*Postgraduate student, Classic Private University,
Zaporizhia*

SOCIAL CONTROL IN THE CONTEXT OF THE ASSOCIATION OF LOCAL COMMUNITIES AND DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The article deals with the role and special importance of public scrutiny as a system of control over the state apparatus and local government bodies. It substantiates the need to establish public councils as a coordination body to exercise public control. The article highlights the importance of holding general meetings and public hearings as an efficient mechanism of monitoring the activities of local government and executive bodies.

Key words: local government; state control, public scrutiny; local communities; decentralization.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації державної влади, тобто передачі функцій управління від центральної до місцевої влади, точніше органам місцевого самоврядування, яка розглядається світовою спільнотою як один із ключових елементів усесторонньої реформи системи державного управління в Україні, зростає роль як централізованого, так і децентралізованого контролю в державному управлінні. Крім того, сьогодні активно ведеться процес об'єднання територіальних громад, що також потребує певного контролю, особливо з боку громади над державним апаратом й органами місцевого самоврядування, що передбачає громадський контроль. Тобто участь територіальних громад у житті суспільства шляхом впровадження нових, раціональних форм активності громадян стимулює активну державотворчу позицію громадян.

© Боклаг В. А., Павленко А. О., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вчених досліджують питання державного управління через призму громадської участі, зокрема громадського контролю, серед яких М. Іжа, А. Крупник, В. Латишева, Т. Наливайко, О. Полтораков, О. Радченко та ін. Незважаючи на вагомі здобутки, питання дослідження громадського контролю в умовах децентралізації влади є незавершеним. Крім того, недостатньо дослідженими є теоретичні положення щодо контролю за діями органів місцевого самоуправління з боку громади в умовах їх об'єднання.

Мета статті – визначити роль та значення громадського контролю як системи контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування, обґрунтувати необхідність створення громадських рад як координаційного органу здійснення громадського контролю, виділити важливість проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Вдосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є важливою функцією держави, тобто держава у притаманних їй формах, застосовуючи необхідні для цього прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин як у суспільстві в цілому, так і окремо в галузі державного управління. Контроль – це процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування керованого об'єкта ухваленого управлінським рішенням і спрямований на успішне та ефективне здійснення поставлених цілей. На думку В. Гаращук, контроль – це особлива функція державного управління, "... перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь". Отже, сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання. За допомогою контролю забезпечуються нормальні умови для функціонування системи державного управління [1].

Можемо стверджувати, що на сьогодні в системі державного управління переважає централізований контроль, який полягає в наявності спеціалізованих контрольних служб; використанні суворих правил, інструкцій, жорстких нормативів; впливі "зверху донизу"; закритості інформації про контроль тощо. На нашу думку, актуальним в умовах реформування системи державного управління є активізація децентралізованого виду контролю як різновиду контролю, який базується на соціальних нормах, цінностях, традиціях і корпоративній культурі; акцентуванні уваги на самоконтролі та внутрішньогруповому контролі, що здійснюється на засадах соціальної взаємодії; прозорості інформації про цілі, засоби, терміни проведення контролю; забезпеченні двостороннього впливу тощо.

На сьогодні, зважаючи на прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", особливого значення набуває громадський контроль як система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Громадський контроль у сфері державного управління – досить нове надбання суспільства, яке знайшло своє нормативне закріплення лише на початку ХХ ст. Такий контроль за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є важливою формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління суспільством та державою [6].

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. Конституція України (ст. 38) передбачає, що “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Об’єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій тощо. Громадяни своє право контролю над державними інституціями реалізують через різноманітні громадські об’єднання (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), яке відповідно до Закону України “Про об’єднання громадян” визнається політичною партією або громадською організацією.

Світова практика показала, що громадський контроль є невід’ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив вказують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур. Через здійснення контролю населення отримує впевненість щодо захисту власних інтересів, переконання у законності, ефективності та результативності використання державних ресурсів [3]. Отже, від створення дієвої системи контролю, за чиновниками всіх рівнів, за процесом реалізації державних програм, витрачанням бюджетних коштів тощо, залежить ефективне функціонування системи державного управління в Україні.

За співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв’язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний [9]. Зважаючи на це, можемо констатувати, що наша держава має авторитарний режим управління, що є не сприяє розвитку демократичного суспільства, до чого відповідно прагне соціум. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень і має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень, що є необхідною умовою їхнього реального виконання. Такий контроль забезпечується органами державної влади – законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю [6].

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об’єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [4].

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [1]. На думку О. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної

виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам ("третьому сектору" та ЗМІ) [8]. Таким чином, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства.

Громадський контроль може бути направлений на органи державної і виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, направлених задоволення потреб та інтересів громадян.

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатися як цілеспрямований і дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним з яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства.

Зважаючи на процес децентралізації влади в країні зростає роль самоорганізації та організації суспільства, як важливих процесів структуризації суспільних відносин. Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і в цілому – відповідності стратегічним національним інтересам.

Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобюванні своїх позицій [7].

Серед форм здійснення громадського контролю спеціалісти називають соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проєктів, публікації в пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [1]. Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції [3].

Одним із напрямків діяльності громадських рад і дорадчих органів при органах публічної влади є: обговорення значущих соціально-економічних питань; участь у розробці проєктів рішень органів публічної влади; експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади; виконання проєктів на замовлення органів публічної влади [3].

Інструментальним чинником демократичного державотворення та засобом громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та організаційна форма діяльності громадських організацій.

Загальні збори проводяться на рівні “мікроромад”, у межах окремих частин сіл, селищ, міст, а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Учасники зборів одночасно в одному місці приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Рішення загальних зборів можуть носити імперативний або консультативний характер, залежно від суті обговорюваного питання [6]. Слід зауважити, що збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками збори певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням рішення зборів. Нарешті, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [9]. Окрім функції контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, а значить і громадського контролю слід виділити громадські слухання, які, на нашу думку, могли б стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що й було закладено ч. 1. ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме: “...зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, де члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування” [2], тобто здійснювати громадський контроль. Та саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли органи місцевого самоврядування та державні органи. Разом із тим в Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових досить ефективного механізму контролю за якістю управлінських послуг.

Важливим є питання компетенції слухань. Як правило, у статутах територіальних громад до компетенції громадських слухань відносять такі питання:

- звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- розгляд місцевих ініціатив;
- обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Причому деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Питання житлово-комунального господарства – це переважно питання отримання якісних послуг громадянами. Оскільки саме проблеми контролю за їх якістю найбільше турбують споживачів, було б доцільно запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад. Більше того, дану норму необхідно зробити універсальною, тобто вона має поширюватися не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді. Потребує доопрацювання і така норма як порядок врахування рішень громадських слухань. Зазвичай рішення громадських слухань розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської чи обласної ради чи на сесійному засіданні відповідної ради [5]. Принциповими є також

вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. Очевидно, що пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в мас-медіа та розглянуті в ході заходів в органах публічної влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, громадський контроль в сучасних умовах об'єднання територіальних громад, є потужним фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного державотворення. Громадський контроль повинен забезпечити реалізацію демократії та залучення громадян до управління суспільством та державою. Таким чином, саме такому контролю з боку громади належить значна роль у підвищенні відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед суспільством і громадянами за ухвалення і шляхи реалізації рішень, отримані наслідки.

Слід відзначити, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі нададуть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів. При чому процедуру здійснення громадського контролю слід прописувати у статутах територіальних громад. Результати громадського контролю повинні регулярно оприлюднюватися в мас-медіа. Доцільно у майбутньому продовжувати розгляд цієї тематики, з метою поглиблення та розширення теорії державотворення.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170–198.
3. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Державна політика*. 2012. Вип. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
4. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Он-лайн зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. № 1. 2007. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
5. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. № 2. 2007. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.
6. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
7. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія]* / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. Полтава, 2009. С. 261–276.
8. Полтораков О. Громадський контроль над "силовими" структурами в Україні: проблеми та перспективи / Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.
9. Семигіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. URL: http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskiy%20kontrol.pdf.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

ПРИРОДНІ РЕСУРСИ – РЕСУРСИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Боковикова Ю. В.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Харків*

Визначено напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад, зокрема, з'ясування меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів, закріплення у законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування, забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю.

Ключові слова: природні ресурси, розвиток територіальної громади, напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування.

Bokovyko Yu. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

NATURAL RESOURCES ARE THE RESOURCES OF DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES

The directions of improvement of local government bodies' activity considering effective using of natural resources have been determined, in particular clarification of boundaries of settlements as location of natural resources, the consolidation of the provisions in legislation in relation to obtaining information from natural cadasters by local authorities, ensuring the implementation of public and self-control.

Key words: natural resources, improvement of local community, the directions of improvement of local government bodies' activity.

Постановка проблеми. Призначення держави полягає в організації й забезпеченні здійснення в суспільній практиці певних відносин, у тому числі таких, що формуються в системі владних суб'єктів. На шляху пошуку ефективної системи управління Україна відповідно до кращих європейських зразків розвиває інститут місцевого самоврядування, намагаючись втілити ідею децентралізації влади як складову загального курсу реформ.

На думку вчених Національного інституту стратегічних досліджень та представників влади, децентралізація на сьогоднішній день є однією з найуспішніших реформ, яка ефективно впроваджується в країні [1]. Вона охопила різні сфери: освіта, охорона здоров'я, містобудування, державна реєстрація, надання адміністративних послуг, соціальна сфера, сфера земельних відносин, сфера фінансів. Головними гаслами децентралізації є: повноваження, ресурси, відповідальність. Отже, повноваження передаються на рівень місцевого самоврядування задля більш гнучкого, своєчасного, ефективного управління територіями, їх розвитком, сучасним і майбутнім. Одним із факторів розвитку є природні ресурси – ресурси розвитку територіальних громад як основної одиниці, на яку зроблена ставка щодо подальшого розвитку територій. Адже багатіє громада, задоволені люди, стабільна та багата країна. Оскільки природні ресурси – один з об'єктів права власності громади, обрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі переважно розглядаються питання пов'язані з ресурсами територіальних громад стосовно методології природокористування (А. Третяк, О. Мордвінов), підприємницької діяльності у цій сфері (М. Хвесик, В. Голян, С. Князев та ін.), правового забезпечення питань природокористування та розвитку сільських територій (М. Ільїна, В. Федорович та ін.). На наш погляд, управлінці місцевого самоврядування мають комплексно підходити до проблеми природокористування, розглядати будь-яку можливість використання, збереження та відновлення природних ресурсів територіальної громади.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Серед переліку інших ресурсів територіальних громад природні вирізняються тим, що вони:

- існують як такі (земельні, водні, лісові, мінерально-сировинні та ін.) незалежно від фінансових впливів / субвенцій, дотацій, грантів тощо,
- завжди “прив’язані”, належать до території, мають просторові ознаки,
- не мігрують на відміну від кадрових, людських,
- переважно відносяться до ресурсів, що складно відновити, вичерпуються,
- змінюють якість у залежності від умов використання.

Перелічені позиції свідчать про те, що для територіальних громад (і об’єднаних, і необ’єднаних) природні ресурси при раціональному розумному використанні мають стати найбільш стабільною основою майбутнього розвитку. Для цього необхідно розв’язати декілька управлінських проблем.

По-перше, нагальною є проблема обліку природних ресурсів територіальної громади. Традиційно, відповідно до Земельного кодексу України, комунальною власністю є землі в межах населених пунктів. Відсутність меж або їхнє необґрунтоване визначення не тільки суттєво ускладнює діяльність цих органів, а й призводить до виникнення численних порушень чинного земельного законодавства під час розпорядження землями, недоотримання місцевими бюджетами грошових надходжень, провокує виникнення спірних і конфліктних ситуацій, що неодмінно негативно позначається на ефективності використання, охорони та відтворення земель в межах певних територій.

Межі села, селища, міста, району в місті встановлюються та змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць [2].

Стаття 173 Земельного кодексу України вказує, що проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів, тобто встановлення (зміна) меж населених пунктів ставиться в залежність від розробки містобудівної документації.

Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” (ст. 17) визначає генеральний план населеного пункту як основний вид містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Однак територія населеного пункту визначається та окреслюється його межами. Отже, генеральний план населеного пункту неможливо розробити і затвердити без встановлення меж населеного пункту, а межі населеного пункту неможливо встановити без генерального плану населеного пункту. Гальмує процес встановлення зміни меж населених пунктів вартість проектів – це 70–80 тис. грн, які бюджети сільських і селищних рад здебільшого не в змозі фінансувати.

В. Федорович зазначає, що потрібно законодавчо усунути взаємозалежність містобудівної та землевпорядної документації під час прийняття рішень про встановлення (зміну) меж населених пунктів [5, с. 400].

Визначення меж населених пунктів вкрай важливе й з огляду на те, що відповідно до ст. 9 Лісового кодексу в комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності. Сільські, селищні, міські ради розпоряджаються земельними лісовими ділянками, що перебувають у комунальній власності, зокрема:

- 1) передають їх у власність, надають у постійне користування, припиняють права користування ними;
- 2) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування, припиняють права користування ними;
- 3) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання;
- 4) організовують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей;
- 5) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства та ін.

Місцеві ради регулюють також водні відносини на їх території щодо: раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; встановлення правил загального користування водними об'єктами; обмеження, тимчасової заборони (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів в разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції; організації роботи, пов'язаної з ліквідацією наслідків аварій та стихійного лиха, погіршенням якості вод або їх шкідливою дією; організації інформування населення про стан водних об'єктів, а також про надзвичайні екологічні ситуації, які можуть негативно вплинути на здоров'я людей, та про заходи, що вживаються для поліпшення стану вод та ін.

Ефективне використання природних ресурсів територіальних громад можливо у разі отримання органами місцевого самоврядування достовірної та актуальної інформації стосовно кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання. Таку інформацію за законодавством України містять державні кадастри природних ресурсів: Державний земельний кадастр, державний лісовий кадастр, державний водний кадастр, державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин, державний кадастр природних територій курортів, державний кадастр лікувальних ресурсів, державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державний кадастр тваринного світу, державний кадастр рослинного світу, Національний кадастр антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів, містобудівний кадастр. Державні кадастри природних ресурсів на території України ведуться з метою їх ефективної організації охорони і захисту, раціонального використання, відтворення, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами природних ресурсів.

Державні кадастри природних ресурсів призначені для забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання природного фонду України. Детальний аналіз кадастрів природних ресурсів [4] свідчить про таке:

– закритість інформації про власників/користувачів земельних ділянок для широкого кола осіб суперечить самої суті такого реєстру, яка полягає в підтвердженні законності права власності/користування будь-якої особи, а також захисті цього права у зв'язку з відкритістю цього реєстру. обмеження таким шляхом доступу до інформації про власників/користувачів земельних ділянок можна назвати способом приховати правопорушення в цій сфері,

– проблемним аспектом залишається доступ до Лісового кадастру. Відповідно до наказу Державного агентства лісових ресурсів України від 26.05.2011 р. № 196, яким затверджено перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України, документація державного лісового кадастру на рівні обласних управлінь лісового та мисливського господарства, області, держави та інша інформація відноситься до службової інформації, а тому не є відкритою і загальнодоступною [3];

– законодавством не встановлено положень щодо відкритості/закритості інформації Водного кадастру;

– ведення Державного кадастру природних територій курортів покладено на Держтурадміністрацію, яка нині не функціонує, тому незрозуміло який орган наразі здійснює ведення кадастру;

– Законом України “Про мисливське господарство і полювання” від 22.02.2000 р. № 1478-III та Указом Президента України “Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України” від 13.04.2011 р. № 458/2011 передбачено ведення кадастру мисливських тварин, однак положення про порядок його ведення не затверджено.

Містобудівний кадастр наразі перебуває у стадії формування.

Таким чином, можна стверджувати, що органам місцевого самоврядування сьогодні складно скористатись кадастровими даними для прийняття рішень щодо отримання зиску, охорони, збереження природних ресурсів для територіальної громади. Разом з тим, актуальним залишається питання взаємодії органів державної влади, що володіють кадастровою інформацією, та органів місцевого самоврядування (порядок отримання інформації, її вартість, терміни тощо). Сьогодні при необхідності отримати інформацію, наприклад, з Водного кадастру, органи місцевого самоврядування можуть скористатись положеннями Закону України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI. На наш погляд, у процесові акти слід додати статті, які б розкривали дане питання стосовно кожного виду природних ресурсів з урахуванням його особливостей.

Органи місцевого самоврядування виступаючи від імені громади мають зважати на те, що у ринкових умовах господарювання інтереси приватного бізнесу, що полягають в отриманні швидкого прибутку, заощадженні на капіталовкладеннях, максимальному використанні природних ресурсів не співпадають з інтересами громади. Вільний ринок не в змозі враховувати всі економічні, екологічні та соціальні наслідки розвитку подій, не в змозі врахувати можливість, що індивідуальні та суспільні інтереси можуть не співпадати у часі. Тому місцева влада зобов'язана та покликана визначати та відстоювати громадський інтерес, шукати можливості його найефективнішого задоволення, вимушена ефективно регулювати суспільні відносини, оскільки від цього залежить подальше подовження (шляхом виборів) її діяльності.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи мають повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища щодо:

– встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову;

- справляння плати за землю;
- визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами, вирішення земельних спорів;
- здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи тощо.

Відтак окреме місце щодо вирішення питання підвищення ефективності використання природних ресурсів належить контролю громадському та самоврядному, що має здійснюватись спільно. Громадський контроль має реалізовуватись через громадські організації, вуличні комітети, громадських інспекторів шляхом надання їм певних повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однією із гарантій екологічних прав громадян, відповідно до ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", є громадський контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Однією із форм громадського контролю у цій сфері є контроль, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля.

Концепція реформування системи державного природоохоронного контролю констатує про повну деградацію системи і суті громадського екологічного контролю. Персональний склад громадських інспекторів з охорони довкілля в основному "формується" керівниками підрозділів Держекоінспекції і як правило з "наближених" та "підручних" осіб, нерідко з багатою браконьєрською "біографією". Епізодична участь громадських інспекторів у заходах з контролю Держекоінспекції красномовно говорять про те що, ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів.

Щоб бути ефективним громадський контроль за використанням природних ресурсів має стати громадянським проектом, у який громадяни згодні інвестувати свій час та сили. Сьогодні громадяни об'єднуються лише навколо тих проблем, що є кричущими для суспільства, а місцева влада має спрямувати цю активність у русло виявлення, попередження та усунення незаконного використання природних ресурсів як джерела розвитку територіальної громади. Підвищення дієвості природоохоронного контролю в процесі децентралізації, має здійснюватись шляхом: передачі окремих функцій природоохоронного контролю місцевим громадам (засмічення землі, контроль об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, полювання, браконьєрство, поводження з відходами); організації діяльності інституту громадських інспекторів з охорони довкілля на базі місцевих громад.

Самоврядний контроль, що забезпечується виконкомом ради, полягає у роботі спеціально створених для цього комісій. Сьогодні це комісії з самоврядного контролю за виконанням вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель територіальної громади. Такі комісії створено переважно при міських радах та не опікуються питаннями контролю за використанням інших природних ресурсів громади. Діяльність комісій з самоврядного контролю є необхідною і в сільських та селищних радах, де державні контролюючі органи виконують свої повноваження у “пожежному” режимі. На наш погляд, до роботи комісій мають залучатися спеціалісти підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівником) для розгляду питань, що пов’язані з порушеннями природоохоронного законодавства, громадські активісти. Самоврядний контроль за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади має здійснюватись шляхом:

- проведення обстежень стану та дотримання умов використання природних об’єктів територіальної громади населеного пункту;
- розгляду звернень юридичних і фізичних осіб з питань використання та охорони природних ресурсів;
- виявлення самовільного використання природних об’єктів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад має здійснюватись у напрямках:

- обов’язкового визначення всіх без винятку меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів територіальної громади;
- закріплення у чинному законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування;
- забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади.

Перспективами подальших розвідок вважаємо розробку окремого розділу статуту територіальної громади щодо участі її жителів у здійсненні громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади, а також комплексну оцінку природних ресурсів на базі кадастрових даних як інформаційно-аналітичного підґрунтя для прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування у сфері природокористування.

Список використаних джерел

1. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fin_decent-80fc9.pdf.
2. Закон України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов’язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів”. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 19–20. Ст. 189.
3. Наказ Державного агентства лісових ресурсів України “Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України” від 26.05.2011 р. № 196. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=82020.
4. Севлісян Г. Ф. Огляд кадастрів, які функціонують в Україні. URL: http://3222.ua/article/oglyad_kadastrv_yak_funktsonuyut_v_ukran.htm.
5. Федорович В. Правове забезпечення встановлення (зміни) меж населених пунктів в Україні: проблеми та шляхи їхнього вирішення. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Вип. 61. 2015. С. 395–401.

Надійшла до редакції 30.03.2017 р.

ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЙНОГО ПЕРЕХОДУ РЕГІОНІВ ДО ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ

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*

Крізь призму просторового виміру подано авторську рефлексію ключових проблем модернізаційного транзиту українських регіонів від централізованої до децентралізованої моделі розвитку. Експертним шляхом здійснено аналіз факторів, завдяки яким можна долати інертність у прийнятті рішень регіональними органами влади.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, перетворення, транзит, інертність, регіональна модернізація, інтеграція.

Dunayev I. V.,

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

PROBLEMS OF MODERNIZING TRANSITION OF REGIONS TOWARD DECENTRALIZED DEVELOPMENT MODEL

The paper proposes the author's reflections as to the key problems in a modernizing transit of the Ukrainian regions from a centralized model of development to a decentralized one, given in the light of spatial dimension. The paper also presents the survey-based findings about factors entitled to overcome regional authorities' inertness in decision-making.

Key words: modernization, regional economic policy, transformations, preconditions, transit, inertness, regional modernization, integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Напря́м переходу українських до децентралізованого розвитку в Україні зараз присутній в українському політичному і адміністративному полі крізь прояв у трьох реформах, що одночасно відбуваються: реформа місцевого самоврядування, реформу державної регіональної політики і реформу адміністративно-територіального устрою. Ці реформи просуваються з різною швидкістю і мають різну політичну підтримку, але проблема оновлення способів управління на регіональному рівні у напрямі підвищення його спроможності до самодостатнього розвитку чи навіть до саморозвитку в унітарній Україні поки що випала з політичного порядку денного в Україні. Хоча саме на ньому можливі чи не найбільші перетворення і економічний прогрес при чіткому розмінні локальної специфіки, що вже стало принциповим для аналогічних реформ в усіх країнах ЄС.

Ступінь розробленості проблеми й аналіз останніх досліджень. Специфіка перетворень в регіональному управлінні тісно пов'язана з проявом економічних закономірностей і системних проблем, які роками накопичилися в регіонах і в країні. З розпочатку в Україні децентралізацією влади і загальним курсом на лібералізацію економіки з'являється чимало наукових праць щодо оновлення концептуальної моделі розпочатих реформ – реформи місцевого самоврядування, реформи державної регіональної політики і реформи адміністративно-територіального устрою. Суттєвий внесок у розробку даних моделей і механізмів їх впровадження зробили О. Берданова, Ю. Ганущак, В. Зубенко, І. Коліушко, В. Кашевський, А. Павлюк, А. Ткачук, О. Шевченко та ін.,

© Дунаєв І. В., 2017

однак наразі можна відчутти певний брак концентрованого бачення взаємозв'язків між визначеними проблемами і проект цієї на просторовий, а не тільки на економічний чи адміністративний вимір.

Метою статті є визначення головних проблем у переході українських регіонів до моделі децентралізованого розвитку та перевірка гіпотези щодо ролі інертності у прийнятті рішень у процесі даного переходу.

Виклад основного матеріалу. Можна відзначити низку найбільш значущих проблем розвитку економічного простору України, які свідчать про порушення цілісності просторового каркаса країни й ускладнюють вірну постановку проблем саме на рівні регіонів в їх економічній політиці.

1. Спостерігається виражений процес звуження економічного простору при одночасному розширенні простору, необлаштованого або виключеного з господарського обороту. Це виявляється у зниженні чисельності населення (за період з 2009 по 2015 рр. чисельність населення скоротилася на 3,38 млн осіб, або 46143,7 тис. осіб на 1 січня 2009 р. проти 42760,5 тис. осіб на 1 січня 2016 р. [10, с. 14; 9, с. 11]), але сумарна кількість адміністративно-територіальних одиниць різного типу майже не змінилася за ці сім років. Тим не менш відбувається депопуляція сільської місцевості, особливо в сільсько-господарській глибинці. Така тенденція спостерігається в усіх регіонах, навіть найрозвиненіших. Протягом 2015 р. порівняно з 2014 р. питомо вага площі сільськогосподарських земель в загальній площі (території) України не змінилася і складала 70,8 %, а площа забудованих земель збільшилася на 2,5 тис. га до 2552,9 тис. га, в тому числі під житловою забудовою – на 1,2 тис. га до 488,9 тис. га. За 2015 р. землі промисловості збільшилися на 0,6 тис. га до 224,7 тис. га, землі комерційного та іншого використання – на 0,5 тис. га до 55,4 тис. га [2], але це засвоєння нових земель відбувалося майже цілком навколо великих міст. Результатом даного процесу є не тільки зменшення територіального базису української економіки, але і спотворення її просторової структури (поява економіко-демографічних “пустот” у віддалених від обласних центрів районах послаблює господарський каркас країни і конкретного регіону, що, відповідно, послаблює і суб'єкти, розташовані поблизу, і збільшує навантаження на інші елементи каркаса).

2. Економічний простір країни залишається поляризованим і централізованим при розпочатій децентралізації влади. Економічне зростання все більше зосереджується у великих містах України або безпосередньо навколо їх. Майже чверть населення України (24,46 % або 10,4 млн осіб) проживає у десяти найбільших містах (Київ, Харків, Одеса, Дніпро, Донецьк, Львів, Запоріжжя, Кривий ріг, Миколаїв, Маріуполь) [11]. Особливо тенденції централізації характерні для Києва і Харкова як єдиних в Україні центрів великих агломерацій з ознаками метрополітенського регіону, зокрема, якщо у 2012 р. на м. Київ доводилося 18,8 % валового регіонального продукту країни, то у 2014 р. – вже 22,5 % [1]. Таке зосередження значної частини активів у декількох точках простору знижує загальну ефективність економіки за рахунок нерационального розселення, ресурсного виснаження інших територій тощо.

3. В результаті зміни навантаження на окремі частини просторового каркаса країни посилюється розривність і фрагментація економічного простору, що виражається у зростаючій диференціації регіонів за економічними показниками, інфраструктурною роз'єднаністю території, що можна пояснити поганим станом автомобільних доріг, невисокими реальними доходами населення при зростаючих цінах, порівняно невисокою щільністю населення сільській місцевості низки областей України. Так, у 2012–2014 рр., що передували старту активної фази реальної децентралізації й добровільному об'єднанню тери-

торіальних громад, різниця між “крайніми” регіонами за відносним показником “ВРП на душу населення” збільшилася з 2,91 раза до 2,97 раза (табл. 1). Оцінюючи ж відповідні абсолютні значення ВРП (у фактичних цінах), усереднена різниця між “крайніми” групами регіонів з найбільшим (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Харківська області та м. Київ) і найменшим (Волинська, Закарпатська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька області) його рівнем у 2012–2014 рр. становила майже вісім разів.

Таблиця 1

Порівняльні розрахунки ВРП на душу населення між групами регіонів з найменшим і найбільшим значенням перед початком активної фази реальної децентралізації в Україні, у грн за фактичними цінами

Регіон	2012 р.	2013 р.	2014 р.	Регіон	2012 р.	2013 р.	2014 р.
<i>Група А “Регіони з найменшим ВРП на душу населення”</i>				<i>Група Б “Регіони з найбільшим ВРП на душу населення”</i>			
Волинська	19249	19817	23218	Дніпропетровська	44650	46333	53749
Закарпатська	17088	17044	19170	Запорізька	30656	30526	37251
Рівненська	18860	19003	24762	Київська	40483	39988	46058
Тернопільська	16644	16819	20228	Полтавська	38424	39962	48040
Чернівецька	14529	15154	16552	м. Київ	97429	109402	124163
Сумарно за рік	86370	87837	103930	Сумарно за рік	251642	266211	309261
Середнє арифметичне за рік	17274	17567,4	20786	Середнє арифметичне за рік	50328,4	53242,2	61852,2
Сумарна частка у загальному подушовому ВРП України	0,5397	0,5248	0,5632	Сумарна частка у загальному подушовому ВРП України	1,5726	1,5906	1,6760
Темпи зміни до попереднього року	0	0,9722	1,0732	Темпи зміни до попереднього року	0	1,0114	1,0537
Різниця між групами Б і А, рази	-	-	-	-	2,91	3,03	2,97

*Джерело: розраховано автором на основі [1].

4. Прописана, але не налагоджена наскрізна системність в управлінні просторовим розвитком економіки країни. Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 р. (далі – ДСРР-2020), замість оптимізації просторової структури економіки країни введено пріоритет “територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток” [6], який у ДСРР-2020 підкріплено ґрунтовним переліком цілей і завдань на національному рівні. Однак на регіональному (субнаціональному) рівні проблеми просторової інтеграції внутрішньо-регіонального простору і сама просторова складова не знайшла належного відображення у більшості регіональних стратегій і розглядалася за “залишковим” принципом. Розробники ж регіональних стратегій робили акцент переважно на традиційні економічні, інфраструктурні та соціальні проблеми за “звичним кліше”. Окрім цього відсутні нормативно-правові акти, які

дозволили б системно регулювати просторовий розвиток України (наприклад, Генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил України, що була б синхронізована з системою стратегічних і програмних документів держави).

Окрім цього, зміни у Бюджетному і Податковому кодексах України та фактичне скорочення більшості міжбюджетних трансфертів дозволили у 2016 р. додатково збільшити дохідну частину обласних бюджетів, але це відбулося разом із додатковим навантаженням на місцеві бюджети, тому зараз важко вимагати від місцевих рад і адміністрацій гучних проектів.

5. Приховування проблем регіональної депресивності через різні визначення і класифікації у різних нормативно-правових документах. Як вказується у роботі [4, с. 12], “характерною особливістю (якщо не основним напрямком української політики регіонального розвитку) є те, що міжрегіональну диспропорцію почали ховати за проблемою місцевої репресивності”. Незважаючи на певну невизначеність щодо того, чи має підхід, передбачений у ст. 11 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” [8] та відповідному Порядку [7], спрямовуватися на регіони, на практиці фокус уваги посадовців перенесений з державного і міжрегіонального рівня на внутрішньо-регіональний рівень, розчиняючи проблему серед окремих адміністративно-територіальних одиниць, які в принципі не можуть нічого зробити з цією проблемою.

6. Наступна проблема модернізаційного переходу регіонів – це проблема негарантованої державної підтримки у співфінансуванні пріоритетних проектів регіонів. Протягом 2014-2015 рр. Україна сформувала свою законодавчу рамку формування та реалізації Державної регіональної політики через ухвалення Закону України “Про засади державної регіональної політики” та “Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року”, було визначено систему стратегічного планування регіонального розвитку та джерела фінансування проектів з регіонів через механізм Державного фонду регіонального розвитку. В 2015-2016 рр. регіони отримували кошти на виконання власних проектів розвитку за об’єктивною формулою, а не на основі лояльності до центральної влади, як це було раніше. На жаль, у грудні 2016 р. при ухваленні Державного бюджету України було внесено деякі зміни до ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, які, по суті, руйнують вибудовану раніше систему планування та фінансування регіонального розвитку [5], так само залишається не вирішеним питання фінансування проектів загальнонаціонального рівня, що спрямовані на формування згуртованості держави, єдність її простору в межах усїєї своєї території.

Отже, просторовий фактор поки що не є для України “точкою опори” і умовою її економічного зростання, соціально-економічного розвитку та модернізації суспільства. Одночасно триваючі в Україні реформи місцевого самоврядування, державної регіональної політики і адміністративно-територіального устрою поступово зміщують частину відповідальності й увагу з державного рівня на локальний і регіональний рівні. Однак зараз регіональні органи влади скоріше зорієнтовані на “виживання” і згладжування проблем, аніж на перспективу розвитку. Як свідчать результати експертного опитування¹,

¹ Експертне опитування “Визначення здатності економічної політики регіонів України до змін” проводилося дисертантом самостійно, воно тривало у лютому-березні 2017 р. В опитуванні взяло участь 44 експерти з 14 регіонів України і міста Києва. Опитування проводилося анонімно у он-лайн режимі за допомогою спеціально сформованої анкети в Google Form (<https://docs.google.com/forms/d/1mXYQRg-jMo1Q73wXLe3cHjgt7Ckld-eDfdoZBZGGFRAA/>) без наданої можливості експертам коригувати свої відповіді після заповнення анкети. Анкета містила 4 питання для загального представлення експерта (регіон, сфера роботи, освіта і стать) і 43 запитання за предметною тематикою.

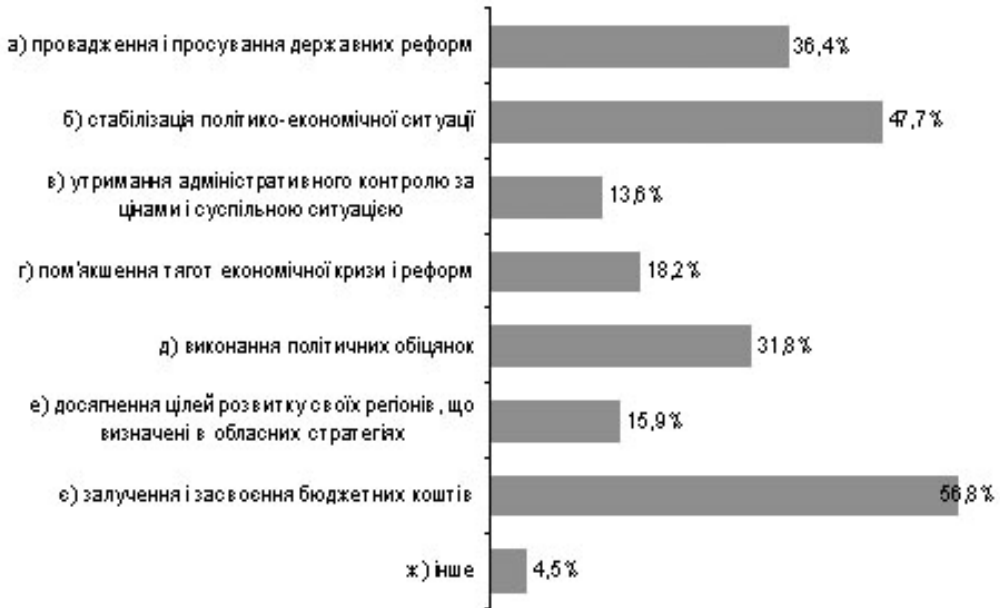


Рис. 1. Розподіл відповідей експертів на питання “На що сьогодні фактично зорієнтовані органи управління на регіональному рівні?”, %

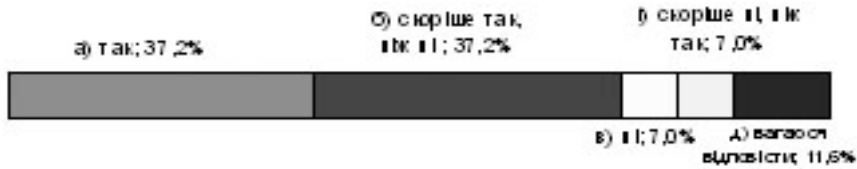
*Джерело: розробка автора.

проведеного автором в цілях даної дисертаційної роботи у 2017 р. (рис. 2), більше половини респондентів бачить серед таких цільових орієнтирів регіональних органів влади “залучення і засвоєння бюджетних коштів” (56,8 %), а 47 і 36 % респондентів бачать ще “стабілізацію політико-економічної ситуації” і “проведення та просування державних реформ”.

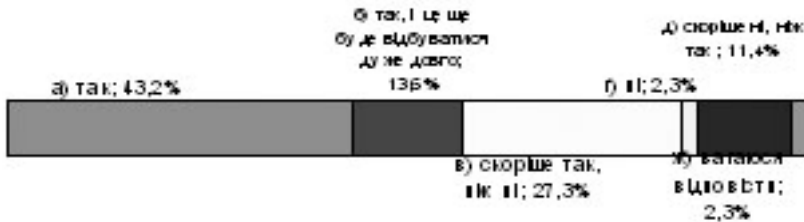
Показово, що лише 15,9 % експертів впізнали “досягнення цілей розвитку своїх регіонів, що визначені в обласних стратегіях” серед чинних пріоритетів на практиці, хоча кожна область ще протягом 2014-2015 рр. отримала власну стратегію і план її реалізації, які у певній мірі синхронізовані з державною системою планувальних документів.

Відомо, що важливу роль при прийнятті рішень відіграє оперативність і гнучкість. Експертним шляхом була перевірена робоча гіпотеза щодо інертності усвідомлення і прийнятті рішень на регіональному рівні: більше третини респондентів впевнені у затримках без “гри на упередження проблем” і стільки ж схиляються до цього (рис. 2-а).

З'ясувалося, що сумарно більше половини (56,8 %) респондентів переконані, що рішення регіональних влад більше спрямовані на усунення наслідків, аніж на попередження негативних явищ (рис. 2-б). Це логічно підкріплює попередню узагальнену думку про існуючу невисоку пріоритетність досягнення цілей розвитку своїх регіонів, які визначені в регіональних стратегіях (див. рис. 1). Оптимальний склад документів, які поєднували і визначали би перспективи регіону на майбутнє, мусить включати в собі: середньострокові прогнози, масштабні проблемно-орієнтовані концепції, загальна стратегія розвитку регіону, рамкові обласні програми, плани діяльності із наповнення рамкових програм, тому запізнена або відсутня реакція регіональних органів влади на зовнішні виклики не є дивною.



а) Чи вважаєте Ви, що зараз у регіональному управлінні рішення приймають вся із затримкою, без випередження?



б) Чи можна зараз казати, що рішення, які приймають вся на регіональному рівні в Україні, більше спрямовані на усунення наслідків, аніж на попередження негативних явищ?

Рис. 2. Розподіл відповідей експертів на питання стосовно ознак інертності та випереджальної ініціативи в рішеннях регіональних органів влади, %
*Джерело: розробка автора.

Враховуючи вищевикладене, варто признати, що за зростаючої оснащеності українських регіонів інструментами підтримки прогресивних змін все частіше на перше місце виходить реальна практика застосування цих інструментів і прозорість економічної політики регіону для бізнесу. Загальною властивістю такої практики поки що є дуже невисокий рівень реального практичного запровадження і навіть затребуваність аналітичних механізмів і інструментів на основі проектного підходу чи управління по цілях, хоча в деяких регіонах (напр., у Харківській області) це включено в перелік операційних цілей до 2020 р. Одна з головних причин криється у переважній орієнтації регіональних органів влади на вирішення поточних питань, а роботі на перспективу заважає відсутність коштів на розробку якісних довгострокових документів і елементарна відсутність достатньо кваліфікованих спеціалістів "всередині" органа влади, а не волонтерство місцевих експертних команд.

Враховуючи вищевикладене, варто признати, що за зростаючої оснащеності українських регіонів інструментами підтримки прогресивних змін все частіше на перше місце виходить реальна практика застосування цих інструментів і прозорість економічної політики регіону для бізнесу. Загальною властивістю такої практики поки що є дуже невисокий рівень реального практичного запровадження і навіть затребуваність аналітичних механізмів і інструментів на основі проектного підходу чи управління по цілях, хоча в деяких регіонах (напр., у Харківській області) це включено в перелік операційних цілей до 2020 р. Одна з головних причин криється у переважній орієнтації регіональних органів влади на вирішення поточних питань, а роботі на перспективу заважає відсутність коштів на розробку якісних довгострокових документів і елементарна відсутність достатньо кваліфікованих спеціалістів "всередині" органа влади, а не волонтерство місцевих експертних команд.

Перспективи модернізації регіональної економічної політики та якості місцевої економічної політики слід розглядати крізь призму здатності і готовності відповідних органів влади забезпечувати необхідні темпи середньо- і довгострокового соціально-економічного розвитку і внутрішньої злагоди, що прямо залежить від міри внутрішнього консенсусу всередині та гнучкості і швидкості реакції у уповноважених органах.

Існуюча інертність, а часом – і безініціативність у прийнятті важливих рішень на регіональному рівні зумовлені різного роду причинами, серед яких причини економічної, політичної, комунікаційної, соціально-культурної природи. Результати експертного опитування засвідчили, що серед економіко-політичних факторів, завдяки яким можна долати інертність у прийнятті важливих рішень на регіональному рівні, потенційно мають найбільшу ефективність такі: рішення обласних рад і нові виконкоми (сумарно більше 50 % за оцінками “5” і “4”), наближення виборів (сумарно біля 60 %) (рис. 3), – що не є дивним, оскільки саме ці чинники достатньо віддзеркалюють спосіб збереження місцевих еліт при владі.

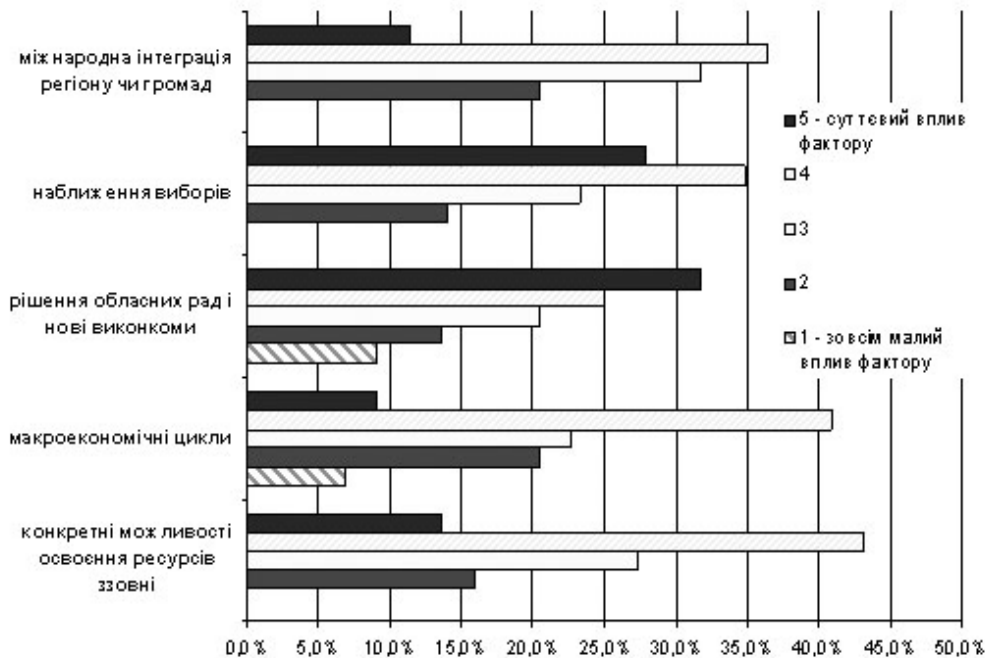


Рис. 3. Згруповані результати експертної оцінки економічних та політичних факторів, завдяки яким можна долати інертність у прийнятті важливих рішень на регіональному рівні, %.

*Джерело: розробка автора.

Переважно економічні чинники (макроекономічні цикли, конкретні можливості освоєння ресурсів ззовні, міжнародна інтеграція регіону) здебільшого оцінені зі значним (від 23 до 43 %), але не суттєвим впливом на динамічність рішень. Причини цьому вбачаються у складності ідентифікації і залучення їх до управлінської системи або недостатній переконливості прикладів. Важливим є те, що фактор “міжнародної інтеграції регіону і громад”, за зведеними оцінками, має значний наростаючий, але поки що відкладений потенціал як доповнюючого чинника, що вказує на його дуже недостатню застосовність.

Такі чинники, як “збалансованість інтересів різних груп зсередини”, “ініціативи з боку міжнародних партнерів” і “експерти від громадськості”, що віднесені до групи комунікаційних і соціальних факторів, потенційно мають найбільший вплив на додання інертності – сумарно більше 60% за оцінками “5” і “4”, але жоден з них також не носить суттєвого чи-то визначального впливу (рис. 4). Найменше єдності серед опитаних експертів, але і найбільше критичності спостерігається за фактором “антикорупційні кампанії”.

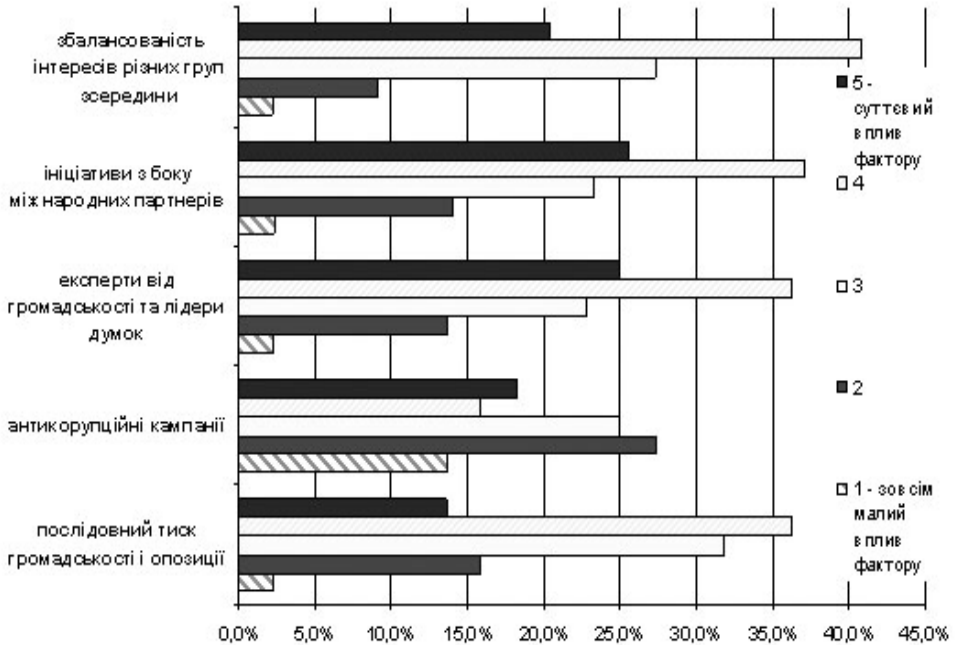


Рис. 4. Згруповані результати експертної оцінки комунікаційних і соціальних факторів, завдяки яким можна долати інертність у прийнятті важливих рішень на регіональному рівні, %.

*Джерело: розробка автора.

Регіональна проєкція оцінки сприйняття найбільш сильних факторів додання інертності (рис. 5) свідчить, що існують суттєві відмінності в їх сприйнятті експертами². Експерти зі східного макрорегіону бачать найбільш дієвими фактори економічної природи й ті, що спрямовані на конкретну, вимірювану можливість. Експерти з інших макрорегіонів віддають умовну перевагу чинникам з локальної політичної та інтеграційної площин (рис. 5-а). Консенсус у кращих оцінках експертів з усіх трьох макрорегіонів спостерігався лише за двома чинниками: “наближення виборів” як поштовх для своєї діяльності і чергової порції популізму (рис. 5-а) і “залучення експертів від громадськості...” (рис. 5-б) як стримано-оптимістичного чинника.

² Примітка: в умовний макрорегіон “Схід” увійшли експерти з Харківської, Сумської, Дніпропетровської і Запорізької областей; в умовний макрорегіон “Захід” увійшли експерти з Тернопільської, Львівської, Житомирської і Рівненської областей; в умовний макрорегіон “Центр і Південь” увійшли експерти з міста Києва, Вінницької, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Київської областей і АР Крим.

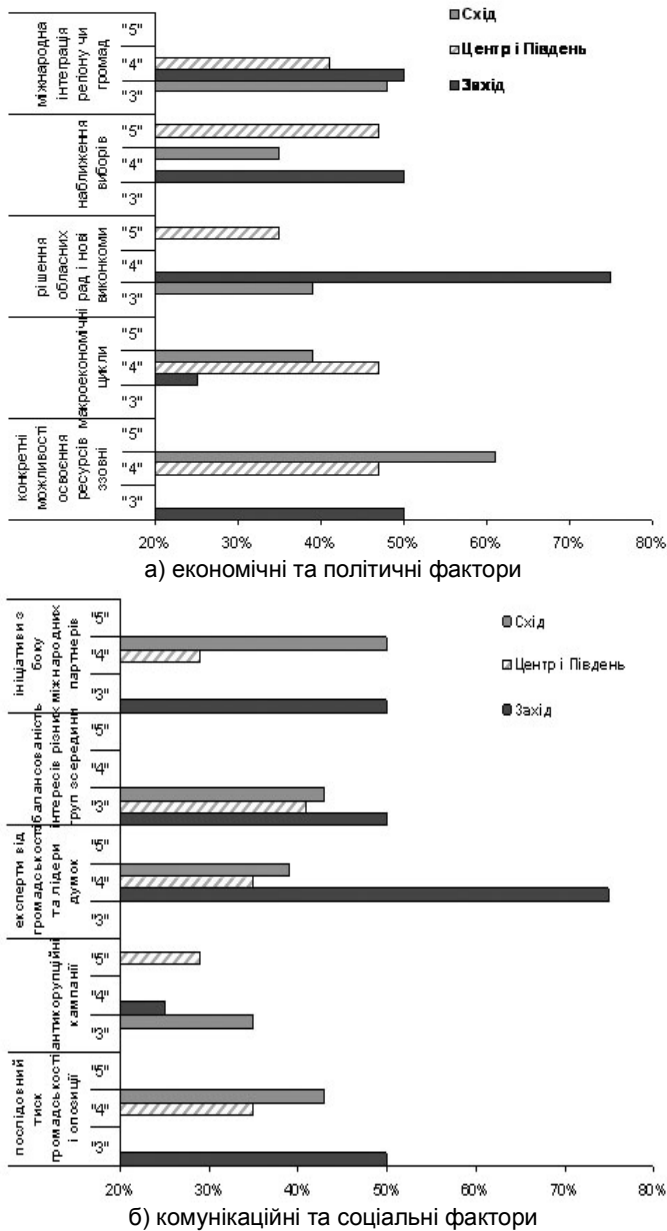


Рис. 5. Результати експертної оцінки найбільш дієвих факторів, завдяки яким можна долати інертність, що згруповані за трьома макрорегіонами України (Схід, Захід, Центр і Південь) і відібрані за найбільшим отриманим значенням для кожного оціненого фактору, у % за трьома найвищими балами п'ятибальної шкали.

*Джерело: розробка автора.

У цілому застосований приклад розподілу відповідей за макрорегіонами може бути додатковим сигналом про наявність спільних цінностей у пошуку способів оновлення регіональної економічної політики як для усієї країни, так

і для макрорегіонів. Також це буде основою для праксеологічної адаптації нововведень до регіональної специфіки через підвищення корисності від політики для споживача, узгодженість цілей учасників взаємодії і більшу лояльність до експертного кола розробників оновленої політики.

Висновки. Отже, в економічній політиці Української держави явно не вистачає тверезого розуміння “коридору можливостей”. Депопуляція, стягування населення в обласні центри, АТО на Сході країни, нестача фінансових ресурсів для технологічної модернізації комунального господарства в місцевих громадах та ін. Змушують жорстко фокусувати пріоритети. Про масштабну реалізацію пріоритетів як державної регіональної політики, так і пріоритетів регіональних стратегій говорити передчасно в силу об’єктивних ресурсних обмежень. У багатьох регіонах життя змушує орієнтуватися на точковий розвиток об’єднаних територіальних громад і формування нової мережі локальних центрів (регіональний поліцентризм). Точковою повинна бути інфраструктурна підтримка державою найбільш ефективних місцевих проектів, що співфінансуються бізнесом, оскільки це чітко співпадає з зрозумілим для іноземного інвестора проектним підходом і економить час.

У рамках вузького “коридору можливостей” бажано робити ставку на те, що росте само. В українських регіонах вже склалися зони росту на основі наявності там явних конкурентних переваг. Явно недооцінюється зростаюча конкуренція регіонів за людські й інвестиційні ресурси, незважаючи на те, що саме ця конкуренція, а зовсім не плани міністерств і відомств, визначатиме просторовий розвиток. І виграє той, хто більш привабливий для людей і бізнесу.

Список використаних джерел

1. Валовий регіональний продукт за 2014 рік: стат. зб. / за ред. І. М. Нікітіної. Київ: ДССУ, 2016. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/zb/04/Zb_VRP_2014.w.zip.
2. Держгеокадастр. Інфографіка: зміни в структурі земельного фонду України за 2015 рік. URL: <http://land.gov.ua/infografika-zminy-v-strukturi-zemelnoho-fondu-ukrainy-za-2015-rik/>.
3. Оновлення регіональних стратегій задля забезпечення стабільного розвитку. Аналітична записка / НІСД. Київ: НІСД, 2016. № 38, Серія “Регіональний розвиток”. 11 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2403/>.
4. Подолання диспропорцій у розвитку регіонів в Україні – виклики та можливості / Проект “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”. Київ: Проект “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”, 2015. 65 с.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до статей 24-1, 29, 30 Бюджетного кодексу України” (щодо приведення у відповідність із Законом України “Про засади державної регіональної політики” в частині удосконалення порядку фінансування проектів та програм регіонального розвитку) / Ін-т громадянського суспільства. Київ: ІГС, 2017. URL: http://www.ig.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/%D0%9F%D0%AF%D0%A1%D0%9D%D0%AE%D0%92%D0%90%D0%9B_%D0%9D%D0%90_%D0%97%D0%90%D0%9F%D0%98%D0%A1%D0%9A%D0%90_%D1%81%D1%82_24-1_29_30_57_%D0%91%D0%9A%D0%A3_.doc.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 06.08.2014 р. № 385. *Уряд. кур’єр* від 03.09.2014. № 160.
7. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними: Постанова КМУ від 02.03.2010 р. № 235. *Уряд. кур’єр* від 24.03.2010 р. № 54.
8. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV (зі змінами). *Голос України* від 08.11.2005 р. № 211.
9. Статистичний збірник “Регіони України” 2009. Ч. I / Держ. комітет статистики України. Київ: ДКСУ, 2009. Ч. 1. 369 с.
10. Статистичний збірник “Регіони України” 2016. Ч. I / Держ. служба статистики України. Київ: ДССУ, 2016. Ч. 1. 295 с.
11. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2016 року / Держ. служба статистики України. Київ: ДССУ, 2016. 86 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2017 р.

ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ У МЕХАНІЗМАХ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І БІЗНЕСУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Митник А. А.,

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано особливості сучасних відносин бізнес-об'єднань з публічними органами влади в Україні та розроблено пропозиції щодо підвищення ролі бізнес-асоціацій у механізмах взаємодії влади і бізнесу на регіональному рівні.

Ключові слова: держава, бізнес, бізнес-об'єднання, бізнес-асоціація, взаємодія, регіональний рівень, інституціоналізація, синдикалізація.

Mytnyk A. A.,

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

ENHANCING THE ROLE OF BUSINESS ASSOCIATIONS IN THE MECHANISMS OF GOVERNMENT-BUSINESS INTERACTION AT THE REGIONAL LEVEL

The paper analyzes the features of modern relations of business associations with public authorities in Ukraine and puts forward proposals as to enhancing the role of business associations in the mechanisms of interaction between government and business at the regional level.

Key words: state, business, business association, interaction, regional level, institutionalization, syndicalization.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції розвитку неперервної глобалізації економіки, включаючи все більш тісну інтеграцію ринків, посилення ефекту масштабу, збільшення можливостей прибуткового функціонування корпоративних структур, а також підвищення рухливості кордонів між приватним і державним секторами, що спостерігаються з початку 1990-х рр., висувають нові вимоги до формування системи управління взаємодією держави та бізнесу.

Сучасна ситуація у сфері управління взаємодією держави та бізнесу в Україні характеризується, з одного боку, визнанням представниками державних структур, бізнес-сектору та науково-експертного співтовариства високої актуальності стимулювання міжсекторної співпраці, появою успішних управлінських моделей і позитивних результатів державно-приватного партнерства, посиленням інституційних передумов підвищення ефективності управління взаємодією державного та комерційного секторів в межах повного спектра державно-владних повноважень (включаючи управлінські функції органів влади та функції надання послуг) і реалізації управлінських цілей влади та бізнесу; з іншого боку, відсутня системність у вирішенні виникаючих проблем, недостатньо чітко окреслений механізм управління перетвореннями відносин держави і бізнесу в контексті стимулювання соціально-економічного розвитку. Особливої актуальності в підвищенні ефективності взаємодії влади та бізнесу набуває активізація ролі бізнес-асоціацій, які є формою самоорганізації ділового співтовариства, представляють інтереси суб'єктів підприємництва та мають впливати на рішення органів влади щодо створення сприятливих умов для розвитку бізнесу.

© Митник А. А., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційно-правові аспекти створення та функціонування торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій, громадських об'єднань підприємців та особливості їх взаємодії з державою досліджують Б. Александрова, Д. Антонюк, В. Биковець, Г. Болдирь, Т. Лужанська, Д. Ляпін, М. Мальський, М. Плєсков, Г. Чижиков, та ін. Однак у теоретичних доробках все ще бракує обґрунтування комплексних пропозицій щодо активізації потенціалу об'єднань підприємців у взаємодії держави та бізнесу на регіональному рівні.

Метою статті є аналіз особливостей сучасних відносин бізнес-об'єднань з публічними органами влади в Україні та розробка пропозицій щодо підвищення ролі бізнес-асоціацій у механізмах взаємодії влади і бізнесу на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом рівень організованості бізнесу в Україні почав підвищуватися. Поки що цей процес обмежується переважно формальними ознаками – створенням союзів, асоціацій та інших об'єднань підприємців, більшість із яких існує, як правило, лише на папері.

Консалтинговим об'єднанням “Центр громадської експертизи” було проведено опитування експертів, що представляють державний та приватний сектори, міжнародні організації та проекти, а також анкетування представників активних бізнес-об'єднань. Експерти, які представляють різні групи інтересів, загалом оцінюють нинішнє значення бізнес-об'єднань (далі – БО) як незначне та декларативне [8].

Представникам БО було надано можливість оцінити свою діяльність упродовж 2014 р. За результатами опитування, така діяльність БО здебільшого була сконцентрована на МСП, їх активність відносно незначна.

На думку більшості експертів, БО неефективно виконують роль налагодження контактів всередині сектору МСП, а також вироблення спільних стандартів діяльності і консолідації сектору навколо спільних цілей. Причиною цього, на думку експертів, є низький рівень професіоналізму БО та їх неспроможність здійснювати дієві заходи, спрямовані на підтримку МСП, консультативній та навчально-тренінговій роботі, а частина БО була задіяна також у благодійній та волонтерській діяльності.

На сьогодні консолідованої позиції різних експертних середовищ щодо оцінки рівня відносин БО із публічними органами влади немає.

У більшості випадків експерти відзначають несистематичну і сегментовану співпрацю БО із публічними органами влади. Деякі БО досягли відчутного впливу на публічні органи влади, а вплив інших існує лише “на папері” й обмежується формальною участю у спільних заходах. На думку експертів, про системні і дійсно партнерські відносини БО із публічними органами влади говорити надто рано.

БО сьогодні не беруться відстоювати загальні інтереси сектору МСП і в кращому випадку орієнтовані на вузькі інтереси своєї цільової групи. При цьому лише незначна кількість зауважень та пропозицій БО береться до уваги публічними органами влади.

У сфері відносин БО з публічними органами влади взаємодія часто відбувається завдяки харизмі окремих особистостей. Таким чином, успішний досвід співпраці БО з публічним сектором існує, але немає системності й відсутня культура партнерських стосунків.

Оцінки представниками БО їх відносин з публічними органами влади центрального рівня розподілилися майже навпіл між тими, хто вважає їх відносно конструктивними, і тими, хто оцінив їх як радше неконструктивні або й зовсім неконструктивні (13 та 14 опитаних відповідно) [8].

В обґрунтуванні своїх відповідей перші зазначають, що, хоча публічні органи центрального рівня й декларують співпрацю з БО, на практиці їх пропозиції рідко враховуються. Причиною негативної оцінки відносин з публічними органами влади є, перш за все, небажання влади враховувати потреби МСП та прислухатися до пропозицій БО.

Співпрацю БО з ОМС та державними органами влади на місцях представники перших оцінюють порівняно позитивно: більше двох третин опитаних вважають їх або радше конструктивними, або відносно конструктивними (20 з 27 опитаних). Щоправда, незважаючи на те, що посадовці місцевого рівня все-таки більш схильні рахуватися з потребами МСП та пропозиціями БО, проблеми з налагодженням конструктивного зворотного зв'язку залишаються актуальними так само, як і у випадку з посадовцями центрального рівня [8].

На жаль, доводиться констатувати, що, незважаючи на значну кількість таких об'єднань, які створені і функціонують в Україні (лише на загальноукраїнському рівні їх нараховують близько 70), вони ще не зайняли належного місця в структурі громадянського суспільства. Це зумовлено низкою суб'єктивних і об'єктивних чинників [1; 3; 5], провідними серед яких є:

1. Важкий фінансовий стан багатьох вітчизняних підприємств, через що вони не бажають створювати додаткові структури, користь яких може бути доведена у більшості випадків лише в перспективі.

2. “Ринковий ідеалізм” багатьох керівників підприємств, який протягом попередніх років активно заохочувався державою. Вважалося і вважається досі, що для підприємця не існує іншого шляху, ніж “виживати” наодинці з ринковою стихією. Закономірно, що відповідна стратегія поведінки кінцево кінцем почала суперечити державним інтересам, унаслідок чого вітчизняні підприємства у їхньому сучасному вигляді іноді подаються в ролі чи не найголовніших ворогів ринкових реформ.

3. Перехід загальнодержавних органів до функціональних методів управління та майже повна відмова від галузевих. При цьому знехтувано тим, що найбільші корпорації розвинених країн будуються за галузевим принципом, а середній і малий бізнес згуртовується за тим самим принципом у відповідні громадські об'єднання. Відсутність нормативної бази не дозволила активізувати діяльність щодо створення ефективних об'єднань роботодавців і заповнити таким чином наявну нішу в господарському управлінні.

4. Недоліки у діяльності власне спілок підприємців, як-то:

- надмірна політизація діяльності цих об'єднань;
- зловживання адміністративними методами залучення підприємців до лав об'єднань, що суперечить головним принципам їхнього функціонування – добровільності та демократизму;
- використання цих об'єднань як засобу монополізації певних секторів ринку великими підприємствами шляхом залучення до своєї “орбіти” менш потужних конкурентів;
- змішування функцій громадських організацій і господарських корпорацій;

– необґрунтована конкуренція між об'єднаннями роботодавців. Принагідно слід нагадати, що між великими, середніми та малими спілками об'єктивно існує такий саме розподіл функцій, як у будь-якій ринковій економіці, – між велетенськими корпораціями, середнім і малим бізнесом .

Отже, незважаючи на активний розвиток громадських об'єднань підприємців в Україні, вони поки що не утворили мережі, необхідної для ефективного узгодження корпоративних інтересів та формування відносин трипартизму й соціального партнерства як підвалин громадянської злагоди у суспільстві.

Значна кількість громадських об'єднань підприємців є фактично елітарними угрупованнями, які вирішують вузькогрупові цілі, часто – суто політичного характеру, та не створюють належного загального середовища захисту інтересів підприємництва (інституційна за формою модель є олігархічною за суттю). Підприємства, які не увійшли до таких політико-економічних “холдингів”, опиняються перед необхідністю протистояння політиці держави, і саме цьому завданню підпорядковано діяльність їхніх об'єднань. Через дефіцит ресурсів сфери впливу об'єднань підприємців, які надають конкретну ділову підтримку бізнесу, вельми обмежені, існує інформаційний вакуум щодо ринку ділових послуг, можливостей громадських об'єднань щодо захисту й підтримки підприємництва. Значна кількість підприємств ще не усвідомила потенціалу громадських об'єднань і намагається подолати власні проблеми самотужки. На вкрай низькому рівні знаходиться розвиток професійних об'єднань, які в розвинених країнах успішно виконують функції регуляторів ринків, засобів корпоративного контролю за якістю, обсягами виробництва, антимонопольного регулювання, інструментами впровадження відповідальності виробника за продукт тощо [4].

Українською небезпечною видається тенденція до наростання антагонізму між об'єднаннями підприємців та інститутами державної влади. Це свідчить про посилення розриву інтересів держави та вітчизняного підприємництва. Між тим, необхідність врахування останніх є на даному етапі економічної трансформації нагальною необхідністю. При цьому можна говорити про два типи взаємодії – “режим консультацій” і “режим делегування”. Прикладом першого є, наприклад, входження представників Української спілки підприємців і промисловців в колеґії міністерств і відомств. Другий варіант можна проілюструвати делегуванням Кабінетом Міністрів Конфедерації роботодавців права брати участь в розробці і затвердженні Генеральної угоди між урядом, профспілками і роботодавцями. Однак в цілому, цікаві й важливі самі по собі, ці форми взаємовідносин продовжують залишатися винятком і не визначають основного обсягу взаємодії між державою і бізнесом в Україні.

З нашої точки зору, забезпечуючи постійний моніторинг державної політики з метою виявлення точок її неузгодженості із завданнями розвитку національного капіталу та національного підприємництва, громадські об'єднання підприємців здійснюють “демонополізацію” процесу прийняття рішень в сфері економічної політики. Спираючись на них, органи влади матимуть змогу одержувати оперативну інформацію про стан національної економіки й потреби суб'єктів господарювання, делегувати їм певні права на реалізацію заходів державної економічної політики, повноваження щодо економічної експертизи інвестиційних проектів, економіко-правового аналізу проектів законів та постанов уряду, вироблення проектів рішень органів влади з відповідних питань тощо. Отже, залучення громадських об'єднань до реалізації функцій державної влади дозволить не лише скоротити шлях, який проходять управлінські рішення у владній ієрархії, але й зменшити відповідні статті витрат державного бюджету [6].

Оскільки окремі економічні угруповання не в змозі подолати макро-економічних ресурсних обмежень, виникає об'єктивна потреба в утворенні їхніх альянсів. Завданням держави є сприяння легітимній інституціоналізації таких альянсів через максимальне спрощення умов утворення промислово-фінансових груп, залучення громадських об'єднань підприємців до процесів формування та реалізації економічної політики.

У розвинених країнах, де процес формування національного капіталу характеризується значно більшим динамізмом, розвиток об'єднань підприємців

супроводжується підвищенням рівня вимог до учасників, виникненням і розвитком різноманітних схем регулювання поведінки на ринку (типу “кодексів ділової етики”). Союзи і асоціації звільнюються від зайвої політизації і орієнтуються на взаємодію з державою по конкретних питаннях, які входять до сфери їхньої безпосередньої компетенції [7].

Головна перевага інституційної моделі полягає в тому, що вона дозволяє подолати тенденції до “політизації” капіталу і будувати взаємовідносини влади з бізнесом на демократичній основі. В той же час і цій моделі притаманні деякі вади, в тому числі – мала гнучкість і висока бюрократизація. Інституціонувати весь обсяг взаємовідносин неможливо з трьох основних причин:

1) досвід показує, що система представництва корпоративних інтересів, основана на союзах і асоціаціях, не задовольняє повною мірою інтереси великих підприємницьких структур. Більшість із них являє собою диверсифіковані утворення, пов'язані відразу з декількома галузями і секторами сучасної економіки. Ці інтереси надто різноманітні, щоб бути адекватно реалізованими в одному або декількох союзах або асоціаціях бізнесу, і часто вимагають оперативних і швидких рішень, що погано узгоджується з повільністю бюрократичних процедур, передбачених системою представницьких інтересів, основаною на громадських об'єднаннях підприємців;

2) примусова синдикалізація бізнесу, коли членство в корпоративних об'єднаннях формально або фактично стає обов'язковим для підприємців, являє собою особливу небезпеку для перехідної економіки, що реформується, оскільки гальмує соціальну та економічну мобільність;

3) інституційна модель взаємовідносин суперечить потребі у гнучкості й оперативності, різноманітності форм зв'язку, а значить і каналів контакту з державними і громадськими структурами.

Отже, інституціалізація допомагає уникнути пастки “зрощування” у взаємовідносинах бізнесу з державою, але робить їхню взаємодію надмірно жорсткою, неповороткою і породжує небезпеку примусової синдикалізації. Пряма взаємодія політичної і економічної еліт, вільна від інституційних обмежень, дозволяє уникнути вад синдикалізації, але створює загрозу олігархічного “зрощування”. Обидва варіанти пов'язані з високими витратами і для бізнесу, і для держави.

Світовий досвід показує, що можна уникнути як пастки “зрощування”, так і загрози примусової синдикалізації. Цивілізована взаємодія великих структур з державою поза асоціаціями стає можливою завдяки включенню до механізму цієї взаємодії нової ланки - інституту незалежних посередників (агентств), які підтримують безпосередній зв'язок із відповідними “мікроструктурами” всередині самих великих корпорацій. Такі інститути – природне доповнення і одночасно конкурент підприємницьких об'єднань. Їхня присутність надає інституційній моделі необхідну гнучкість. Подальший розвиток таких структур іде шляхом професіоналізації, спеціалізації, диференціації і розширення спектру послуг. Вони створюють можливість вибору і своєрідні ринки посередництва і послуг, пов'язаних з забезпеченням представництва інтересів.

Двосекторна система зв'язків (по формулі “союзи+агентства”) наділяє інституційну модель необхідним ресурсом гнучкості і дозволяє уникнути як небезпеки симбіозу з владою, так і загрози примусового синдикування великих бізнес-структур в підприємницьких союзах і асоціаціях. Довгий час двосекторна система зв'язків з державою вважалася національно-специфічним атрибутом “американської моделі”, а загальним правилом визнавалося домінування асоціацій у взаємовідносинах держави і бізнесу, характерне для

західноєвропейських країн і Японії. Поєднання внутрішніх зрушень з глобалізацією світової економіки змінило картину. “Інституційна гнучкість” стала перетворюватися в найважливіший стратегічний ресурс та національну конкурентну перевагу – скрізь, в тому числі і в системах представництва інтересів. Поворот систем представництва інтересів в напрямку зближення з американською моделлю зв’язаний з діяльністю транснаціональних корпорацій, для яких ані національні, ані міжнародні союзи підприємців не можуть створити оптимальні форми зв’язків з державою і суспільством.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, державне регулювання форм інституціалізації узгодження корпоративних інтересів та стосунків влади і бізнесу є важливою складовою загальної стратегії, яка має на меті забезпечення якомога повнішого врахування інтересів провідних політико-економічних груп при виборі стратегічних пріоритетів в державній економічній політиці. Перехід від олігархічної до інституційної моделі впливу корпоративних інтересів на вибір стратегічних пріоритетів економічної політики держави є необхідною умовою переходу до стратегії економічного відродження.

Для посилення бізнес-асоціацій у механізмі взаємодії влади і бізнесу необхідно здійснювати низку заходів одночасно в трьох взаємопов’язаних напрямках: по-перше, в полі “бізнес-актори” – громадські об’єднання бізнесу; по-друге - в частині співпраці громадських об’єднань між собою (для посилення інтегруючого потенціалу інституціональних посередників і створення багатоканальної мережі координаційних зв’язків); по-третє, в просторі “громадські об’єднання - регіональні органи державної влади та інші державні організації”. Розробка системи таких заходів може стати напрямком подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Антонюк Д. А., Єнгоян Н. Х. Бізнес-асоціації в системі інфраструктурного забезпечення малого та середнього підприємництва в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2013. № 4. Т. 1. С. 64–71.
2. Биковець В. Вплив громадських об’єднань підприємців на становлення і розвиток малого та середнього бізнесу в Україні: регіональний аспект. *Економіка та держава*. 2007. № 4. С. 23–25.
3. Жаліло Я. А., Лупацій В. С., Сменковський А. Ю. Корпоративні інтереси і вибір стратегічних пріоритетів економічної політики. Київ: НІСД, 1999. 60 с.
4. Лужанська Т. Підвищення спроможності галузевих/професійних громадських організацій як важливий фактор розвитку національного бізнесу. *Членство України в СОТ: перспективи для національного малого та середнього бізнесу*. Матеріали II Міжнар. конф. 2008. URL: www.wto.inform.org.ua/files/850.ppt.
5. Ляпін Д. В. Бізнес-асоціації в Україні: оцінка спроможності і перспективи розвитку. Київ: Інститут конкурентного суспільства; Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. 48 с. URL: www.ucipr.kiev.ua/files/books/book_business_associations2005.zip.
6. Мальський М. Практика функціонування бізнес-асоціацій в Європі: прикладний аспект. *Членство України в СОТ: перспективи для національного малого та середнього бізнесу*. Матеріали II Міжнар. конф. 2008. URL: www.wto.inform.org.ua/files/852.ppt.
7. Плєсков М. Світова практика громадських об’єднань підприємців. *Рейтинг*. 2006. № 17. С. 4–9.
8. Розвиток малого і середнього підприємництва в Україні: проблеми, потреби, перспективи. Київ: Центр громадської експертизи, Центр міжнародного приватного підприємництва, 2015. 44 с.

Надійшла до редколегії 22.03.2017 р.

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Павлюк Н. В.,

*аспірант кафедри європейської інтеграції та права,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що сприяють формуванню системи публічного управління в Україні, показано взаємозалежність правового регулювання публічного управління і децентралізації влади, виявлено ризики у ході становлення правової основи публічного управління, до яких належить зміна юридичного статусу окремих категорій посад та їх відповідальності, правова незбалансованість окремих етапів децентралізації влади на регіональному та місцевому рівнях, відсутність належного правового упорядкування політичної відповідальності.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правова основа, децентралізація влади, механізми управління, формування, демократія, відповідальність.

Pavlyuk N. V.,

*Postgraduate student of European integration and rights
LRIPA NAPA, Lviv*

FORMATION OF LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The basic regulations that contribute to the formation of the system of public administration in Ukraine, shows the interdependence of legal regulation of public administration and decentralization of power, the risks identified in the course of formation of legal framework of public administration, which includes changing the legal status of certain categories of jobs and their liability law unbalanced individual stages of decentralization of power to regional and local levels, the lack of proper legal regulation of political responsibility.

Key words: public administration, regulatory framework, decentralization of power, control mechanisms, formation, democracy, responsibility.

Постановка проблеми. Взаємообумовлені процеси розвитку публічного управління і децентралізації влади зародилися в суспільно-політичних умовах провідних країн світу. Вони спрямовувались на забезпечення успішного реформування систем управління відповідно до прогресивних перетворень, які нині стають дедалі динамічнішими. Усвідомлюючи, що гарантом стабільності й розвитку систем управління є не лише дотримання права, а й його вдосконалення відповідно до нових потреб, творчо розроблялись і виважено упроваджувались на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях необхідні нормативно-правові акти. У цих актах поступово закріплювались досягнуті ступені публічності управління. Розширення нормативно-правової основи публічного управління відбувалось узгоджено з процесом децентралізації влади, що сприяло зростанню рівня стабільності системи управління загалом. Сьогодні й в Україні значно активізувалася робота над створенням належної нормативно-правової основи публічного управління, яка повинна узгоджуватися із нормативно-правовим регулюванням процесу децентралізації влади, що й визначає необхідність дослідження цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою статті стали праці іноземних авторів, таких як А. Гор, Д. Осборн, Ф. Томпсон, а також українських дослідників В. Баштанника, Н. Нижник, Ю. Сурміна, В. Дзюндзюка, В. Мамонової, Н. Мельтюхової, С. Серьогіна, Ю. Шарова. Сутність публічного управління розкрили у своїх працях В. Бакуменко, О. Оболенський, Р. Мельник; нормативно-правову основу досліджували Г. Атаманчук, П. Мартиненко, А. Мельник, територіальну організацію влади – В. Куйбіда й О. Кучабський. Проте ґрунтовних наукових розробок сучасного процесу формування нормативно-правової основи публічного управління у ході здійснення децентралізації влади в Україні поки-що немає.

Метою статті є розкриття найважливіших складових і проблемних моментів процесу формування нормативно-правової основи публічного управління у контексті децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Формування нормативно-правової основи публічного управління розпочалося із нормативно-правового забезпечення децентралізації влади, тому що це питання постало першим у процесі вдосконалення системи управління. Децентралізація з самого початку сприймалася як розширення повноважень і зміцнення місцевого самоврядування, що вимагало розроблення відповідного правового механізму забезпечення цього процесу. У 1985 р. було прийнято Європейську хартію місцевого самоврядування, у преамбулі до якої в контексті децентралізації влади відзначалося, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів і це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно й близьке до громадянина управління. Тому охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи визнавалися важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади [2]. Отже, Європейська хартія місцевого самоврядування, зосереджуючи основну увагу на питаннях нормативного врегулювання процесу децентралізації влади, разом із тим прогностично вказала й на головну ознаку майбутньої системи управління – близькість до громадянина, тобто відкритість, публічність.

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи “Про участь громадян у місцевому публічному житті” від 06.12.2001 р. були окреслені нові тенденції в контексті формування публічного управління на засадах децентралізації влади в Європі. Зокрема наголошено: громадяни є осереддям демократії; свідомі своїх громадських обов’язків, вони становлять життєву силу будь-якої демократичної системи; місцева демократія є одним з наріжних каменів демократії в країнах Європи і має функціонувати в контексті, який висуває нові проблеми, що є наслідком структурних і функціональних змін в організації місцевих урядів; місцева політика змінює свою форму, а це, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і конкретних методів участі [15].

У Рекомендації визначено основні тринадцять принципів демократичної участі на місцевому рівні, які опосередковано спрямовані на утвердження і розвиток публічного управління та децентралізацію влади. Зокрема, рекомендувалось: гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє; приділяти більше уваги зв’язкам між органами державної влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі грома-

дян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечення належної відповіді на потреби, які висловлюють громадяни; визнати й піднести значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі; відповідно до принципу субсидіарності заручитися підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції [15]. Для осмислення суті й складових організаційно-правового механізму публічного управління в контексті децентралізації влади важливе методологічне значення мають конкретні, визначені в Рекомендації, кроки й заходи, спрямовані на заохочення громадян до участі в місцевому публічному житті та на зростання такої участі.

Відправним нормативним актом, що становить найважливішу правову основу формування і функціонування публічного управління в Україні є Основний Закон – Конституція України. Вона утворює загальні засади конституційного ладу, а це означає, що впровадження системи публічного управління та здійснення децентралізації влади повинні відбуватись відповідно до її положень. Стаття 5 Конституції України встановлює, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [4, с. 4]. Принцип народовладдя зводиться до таких положень: народ є єдиним джерелом верховної влади в державі; публічна влада існує виключно в його інтересах; народу належить верховне право вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, формування органів публічної влади, що здійснюватимуть функцію політичного управління, а також право контролю за їх діяльністю [18, с. 464]. Чинними конституційними нормами встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, яким визначено відповідний статус (ст. 118) та надані компетенційні повноваження на відповідній території (ст. 119). Разом з тим в Україні на місцях визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), яке є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140) [4, с. 54-56, 66]. Також Конституція України закріплює демократичні правові механізми для публічного управління та децентралізації влади, адже носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69) [4, с. 4, 27].

У березні 2004 р. були прийняті два чинні й донині, надзвичайно актуальні для України нормативно-правові акти, які однозначно визначили її курс на європейську інтеграцію і заклали важливі правові основи для формування публічного управління. Перший з них – схвалена Указом Президента України Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Її прийняття диктувалось стратегічним завданням України щодо здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу до Європейського Союзу, наближення державної служби до загальноприйнятих її засад у країнах – членах ЄС. Адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу планувалось здійснювати за наступними пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефек-

тивності управління державною службою; професіоналізація державної служби. Концепція стала основою дня розроблення Кабінетом Міністрів України із залученням фахівців та науковців як вітчизняних, так і міжнародних організацій нормативно-правових актів та здійснення комплексу заходів, спрямованих на розбудову інституту державної служби в Україні в рамках його адаптації до стандартів ЄС [11].

Другий нормативно-правовий акт – Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Програма визначила механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Цей механізм включає адаптацію законодавства, її етапи, послідовність здійснення у пріоритетних сферах; утворення відповідних інституцій; фінансове, кадрове, інформаційне забезпечення, інші додаткові заходи для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього [7].

В результаті революційних суспільно-політичних подій 2013-2014 рр. в Україні склалися сприятливі передумови для формування належної нормативно-правової основи здійснення децентралізації влади та розвитку системи публічного управління. Одним із перших документів у комплексі нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення цього процесу стало Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” від 01.04.2014 р. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [14]. 18.06.2014 р. було видано Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [9].

У серпні 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, якою передбачено реформування адміністративно-територіального устрою з метою посилення і гармонізації владних відносин та системи управління у регіонах на прогресивних європейських засадах [8]. У прийнятій 27.11.2014 р. Угоді про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” було включено окремий розділ VII “Децентралізація та реформа публічної адміністрації”, положення якого спрямовані на забезпечення формування системи державної влади та системи органів місцевого самоврядування з метою ефективної реалізації прав громадян, надання на належному рівні публічних послуг, відповідального управління об’єктами державної і комунальної власності, у тому числі шляхом розширення прав і повноважень місцевих громад [17]. Президент України подав 01.07.2015 р. на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” [5]. У висновку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015 р. (протокол № 38) зазначено, що метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи

територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1].

Складність нинішнього процесу формування належної нормативно-правової бази публічного управління, перш за все, полягає у тому, що сама категорія “публічне управління” є багатогранною за своїм змістом і проявами, через що в Україні наразі відсутня загальноприйнята дефініція цього поняття. Сьогодні більшість учених досліджують публічне управління шляхом вивчення його окремих важливих елементів.

Спираючись на класичну схему стримувань і противаг щодо влади, виходячи з того, що законодавчу діяльність може здійснювати лише законодавча влада, якою є Верховна Рада України, судочинство – судова влада, якою є Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції, то публічне управління має здійснювати (або переважно повинна здійснювати) виконавча влада. А це означає, що здійснення публічного управління, тобто організаційна складова механізму управління, перебуває в компетенції органів виконавчої влади. Законодавча та судова влади можуть впливати на організаційну складову механізму публічного управління шляхом створення відповідних нормативних актів, тобто через правові норми. Отже, правова складова механізму управління в частині створення правових передумов для публічного управління, виражається в нормотворенні і може перебувати як всередині органів виконавчої влади, так і за їх межами, наприклад, у випадку прийняття законів чи ухвалення судових рішень.

Через публічне управління відбувається реалізація політики держави органами виконавчої влади. Для України сьогодні важливим завданням є нормативно-правове закріплення сфер політичної і публічної управлінської діяльності. У цьому контексті уже прийнято окремі правові норми, переважно для вищих органів державної виконавчої влади. Так, у Законі України “Про Кабінет Міністрів України” зазначено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри та міністри України (ч. 1 ст. 6). Ці посади належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 3 ст. 6) [10]. А у п. 3. ч. 3 ст. 3 нового Закону України “Про державну службу” до переліку посад, на які не поширюється дія цього закону додаються ще й посади перших заступників та заступників міністрів [6]. Отже, зазначені вище посади не є ні політичними, ні посадами державних службовців, хоч мають безпосередній стосунок до публічного управління через здійснення функцій у виконавчій владі.

Загалом же у ч. 3 ст. 3 нового Закону України “Про державну службу” подано 18 пунктів, у яких перелічені суб’єкти, що здійснюють або залучені до процесу публічного управління, проте на них дія закону не поширюється. Серед них, зокрема на найвищому рівні: Президент України; Глава Адміністрації Президента України та його заступники; Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; Голова та членів Анти-монопольного комітету України; Голова та членів Національного агентства з питань запобігання корупції; Голова та члени Рахункової палати; Голова та члени Центральної виборчої комісії; голови та члени інших державних колегіальних органів; Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники; Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступники; Голова Фонду державного майна України та його заступники; народні депутати України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники. На місцевому ж рівні дія Закону

України “Про державну службу” не поширюється, наприклад, на депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; суддів; прокурорів; працівників патронатних служб [10].

Виведення з-під юрисдикції Закону України “Про державну службу” певних категорій посад означає й відміну для них відповідальності, встановленої для державних службовців. Разом із тим значення та вплив передбачених ч. 3 ст. 3 зазначеного Закону суб’єктів публічного управління зберігається. Тому постає потреба запровадження адекватного до характеру публічного управління правового механізму відповідальності цих суб’єктів.

Якщо умовно відокремити політичну діяльність і публічне управління, то й порушення, а відтак і відповідальність у цих сферах можна поділити на політичну й юридичну – дисциплінарну, адміністративну, цивільну, кримінальну. У межах юридичної відповідальності для державних службовців існує ще й спеціальна відповідальність їх як спеціальних суб’єктів державної служби. Через те державні службовці несуть і загальну юридичну відповідальність, і спеціальну юридичну відповідальність, а інші учасники публічного управління – лише загальну юридичну відповідальність, якщо інше не передбачено для них спеціальними правовими актами. Тому у спеціальному законодавстві, підзаконних та локальних нормативно-правових актах, які регламентують здійснення публічного управління суб’єктами, що не є державними службовцями, має бути передбачений такий правовий механізм відповідальності, який є адекватним статусу суб’єктів управління і ймовірним ризикам, що виникають через неналежне виконання вказаними суб’єктами управління своїх обов’язків. А це означає, що при зміні організаційної складової механізму публічного управління, особливо в контексті здійснення децентралізації влади, необхідно одночасно, відповідно до цих змін вносити зміни й доповнення до конкретних нормативно-правових актів, збалансовуючи таким чином правову складову цього механізму. Такий підхід забезпечить оптимальне співвідношення повноважень і відповідальності суб’єктів публічного управління для конкретних етапів децентралізації влади.

Розвиток публічного управління в Україні потребує чіткості у правовому розумінні політичної відповідальності, її відмежування від юридичної відповідальності. У Резолюції Європейського Парламенту від 24.05.2012 р., яка стосується України, зазначено, що підписання й ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і її ефективне запровадження вимагатимуть декриміналізації політичних рішень в умовах верховенства права та глибшої демократії, припинення утисків політичної опозиції та вільних, чесних і прозорих виборів [16]. Хоч ця Резолюція й спрямована проти переслідувань з політичних мотивів, проте вона однозначно поставила питання про розмежування політичної і юридичної відповідальності. В українському праві також піднімалось питання про таке розмежування. Зокрема, у Постанові Верховної Ради України «Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи “Функціонування демократичних інституцій в Україні” від 11.04.2012 р. № 4631-VI ставилось завдання створити міжвідомчу робочу групу з метою здійснення аналізу досвіду держав – членів Ради Європи з питань розмежування політичної та кримінальної відповідальності [12].

Можливість належного удосконалення правової основи для забезпечення розвитку публічного управління у контексті децентралізації влади закладена у Конституції України, ст. 132 якої закріплює положення про те, що територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної те-

риторії, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [4, с. 63]. Удосконалення нормативно-правової основи розвитку публічного управління в Україні має проводитись виважено, з урахуванням реально існуючих обставин. Учений Б. Калиновський, зокрема, застерігає, що для з'ясування розуміння конституційних основ децентралізації у здійсненні державної влади в Україні потрібно пам'ятати, що розвиток і становлення місцевої публічної влади в Україні відбувалися у відмінних від інших європейських держав умовах, при цьому аналізу підлягають ті положення Конституції України, в яких закріплено суверенітет України, і те, що він поширений на всю її територію, отже, Україна є унітарною державою, її територія в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [3, с. 85].

Відповідно до Конституції України адміністративно-територіальний устрій повинен визначатися виключно законом. Однак такий закон не прийнято. Тому базовим актом, що врегульовує вищезазначене правове поле, є підзаконний нормативно-правовий акт – Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12.03.1981 р. № 1654-X [13]. Проте у ньому використовується застаріла або така, що суперечить іншим, сучасним нормативно-правовим актам термінологія.

Висновки. Отже, формування нормативно-правової основи публічного управління повинно відповідати управлінському призначенню відповідних органів влади і зміні їх характеру у процесі децентралізації. На загальнодержавному рівні публічне управління має здійснюватись переважно виконавчою владою. Законодавча та судова влади можуть впливати на організаційну складову механізму публічного управління шляхом створення відповідних нормативних актів, тобто через правові норми. Правова ж складова механізму управління в частині створення правових передумов для його публічності, виражається у нормотворенні і може перебувати як всередині органів виконавчої влади, так і за їх межами, наприклад, при прийнятті законів чи ухваленні судових рішень.

Перспективною подальших досліджень може бути аналіз ефективності нормативно-правової основи публічного управління в умовах здійснення децентралізації на регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015 р., протокол № 38. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15.10.1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036.
3. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2015. № 2 (32). С. 84–89.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Київ: Преса України, 1997. 80 с.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 0107.2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
6. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Верховної Ради України*. 2004. – № 29. – Ст. 367.

8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
9. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
11. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/200 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
12. Про План заходів щодо реалізації положень Висновку № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи та Резолюції № 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 11.04.2012 р. № 4631-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4631-vi>.
13. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
15. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи від 06.12.2001 р. № Rec (2001) 19. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_739.
16. Резолюція Європейського Парламенту від 24.05.2012 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a89.
17. Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
18. Щербанюк О. В. Визначальна роль народного суверенітету для конституційного принципу народовладдя. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 462–466.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.1

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ

Балуєва О. В.,

*д.е.н., доц., проректор з наукової роботи,
Донецький державний університет управління;*

Келембет О. С.,

*старший викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту,
Донецький державний університет управління,
м. Маріуполь*

Розглянуто питання формування державної політики відновлення територій, що зазнали пошкодження унаслідок конфлікту на Сході. Проаналізовано соціально-економічну ситуацію, що склалася на тимчасово окупованих територіях. Висвітлено основні принципи, за якими пропонується формування та впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Проаналізовано методи, які мають бути використані в реалізації державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій.

Ключові слова: постконфліктна територія, державна політика відновлення, деокупація, реінтеграція, репатріант, деконтамінація.

Balueva O. V.,

*Doctor of Economics, Associate Professor, Vice-Rector on Scientific Work,
Donetsk State University of Management;*

Kelembet O. S.,

*Senior lecturer of the Finance, Accounting & Auditing and Banking Department,
Donetsk State University of Management,
Mariupol*

THE STATE POLICY PRINCIPLES OF THE CONFLICT-AFFECTED TERRITORIES RECOVERY

The article is dedicated to the formation of the state policy of the territories recovery that was damaged due to the conflict in the East of Ukraine. Social-economic situation, which formed in the temporary occupied territories, was analyzed. The basic principles, which it is suggested to form and implement the state policy of the conflict-affected areas recovery, are highlighted. Methods that need to be used in the fulfillment of the state policy of the conflict-affected areas recovery are analyzed.

Key words: post-conflict territory, state policy of the recovery, deoccupation, reintegration, repatriate, decontamination.

Постановка проблеми. В сучасному світі існує низка регіонів, які охоплені різноманітними конфліктами, в тому числі й військовими. Ці конфлікти призводять до людських жертв, і водночас супроводжуються руйнуванням навколишнього середовища, систем життєзабезпечення та інфраструктури, економіки і соціальних об'єктів. Даний вид збитків здебільшого можна компенсувати, але це потребує концентрації матеріальних, енергетичних, фінансових і трудових ресурсів.

Навіть при активній та широкомасштабній підтримці світової спільноти відновлення постраждалих територій та їх реінтеграція в політичне, економічне

та культурне життя відноситься насамперед до зони відповідальності держави, під міжнародно-визнаним суверенітетом якої знаходяться ці території. Держава зобов'язана не тільки повністю відновити постраждалий ареал, але й створити рівні умови для життєдіяльності всіх залучених у конфлікт спільнот, незалежно від причини виникнення конфлікту [6].

Завдання з відновлення територій необхідно вирішувати й в Україні. На сьогодні складно визначити час, коли країна зможе розпочати практичну реалізацію реабілітаційних робіт. Необхідно зауважити, що кожна держава повинна завчасно готуватися до постконфліктного відновлення.

За оцінками міжнародних експертів, які займаються подібними конфліктами, якщо протягом п'яти років не почнеється процес реінтеграції, то далі він стає неможливим. Виходячи з того, що практично три роки з цих п'яти вже минуло, вкрай необхідним є усвідомлення необхідності прискорення процесів відновлення та реінтеграції, розробки та реалізації дієвої державної політики в цій сфері [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність відновлення постконфліктних територій, реінтеграція їх економіки та інфраструктури, а також інші соціально-економічні проблеми, які пов'язані з конфліктом на цих територіях, є предметом постійних наукових дискусій. Серед наукових досліджень даного напрямку необхідно відмітити працю Г. Гусейнова, який аналізує досвід країн світу з урегулювання проблеми сепаратизму й пропонує набір напрямів, за якими необхідно проводити роботу для недопущення повторення подібних конфліктів [2]. Н. Музаффарлі й Е. Ісмаїлов розглядають питання відновлення територій, зруйнованих збройними конфліктами, аналізують економічні аспекти відновлення систем життєзабезпечення, інфраструктури й економіки та проблеми внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [5]. Р. Бортник [1] й О. Колтунович [3-4] і наводять аналіз міжнародного досвіду країн Азії та Європи, які успішно вирішили проблеми деокупованих та постраждалих від конфліктів територій, крім того в своїх працях ці науковці розглядають соціально-економічні наслідки конфлікту, з якими зіткнулася держава в результаті конфлікту, та шляхи їх подолання й пропонують пріоритетні напрямки та механізми реінтеграції Донбасу до економіки України. Тим не менш, низка питань реінтеграції, а саме формування і впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, залишаються невирішеними, що потребує проведення подальших ґрунтовних досліджень даної тематики.

Розробка і впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій здійснюється з урахування низки принципів, тому вкрай необхідним є визначення та формування даних принципів й економічних аспектів планування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій, що і формує **мету** даної статті.

Виклад основного матеріалу. Реальність, яка сьогодні склалася на Донбасі, без сумніву відбилася на всіх сферах життя регіону. Наслідком військового конфлікту, який ще триває, стала деурбанізація Донбасу, втрата населення, потужна економічна дестабілізація, системне руйнування житлового фонду та інфраструктури, втрата робочих місць, зниження доходів населення, загострення криміногенної ситуації та гуманітарна катастрофа. Тривалі бойові дії призвели до значних людських жертв, спустошили міста і села, спричинили масові хвилі територіального переміщення населення як внутрішнього, так і за кордони країни. Кількість внутрішньо переміщених осіб зростала прак-

тично рівномірно, крім стрибків у період ускладнення воєнних дій, а саме грудень 2014 – лютий 2015 рр., коли кількість ВПО зросла на 493 902 осіб. Середньомісячна кількість переміщених із зони проведення антитерористичної операції осіб за даний період складає 10 000 осіб [7].

У Донецькій і Луганській областях 24 міста обласного значення опинилися на непідконтрольній території, а 36 населених пунктів – у безпосередній близькості від лінії розмежування або знаходяться в «сірій» зоні, на непідконтрольних територіях Донбасу залишились 3,3 млн людей.

За оцінками ООН, загальна кількість внутрішньо переміщених осіб станом перебільшила 1,4 млн осіб, притулок на території інших країн отримали 388,8 тис. осіб, ще 732 тис. українців шукають інші форми законного перебування на території інших держав [7]. Ситуація, яка склалась на Донбасі, катастрофічна не тільки з економічної точки зору. Негайного вирішення потребує низка соціальних питань для недопущення гуманітарної катастрофи.

Розробка державної політики відновлення й реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, складові частини якої взаємопов'язані як у просторі, так і функціональному відношенні, сама по собі є дуже складним дослідницьким завданням.

Аналізуючи реалізацію державної політики або державних програм у цілому, визначають загальні принципи, дотримання яких сприяє поліпшенню цього процесу: зниження рівнів управління та спрощення організаційних структур; створення ефективного механізму координації і тісної співпраці між учасниками реалізації політики; надання певної самостійності та автономності виконавчим організаціям; систематична оцінка результатів роботи і вдосконалення механізму звітності; застосування сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем [2].

Розробка державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій припускає наявність реалістичної оцінки економічних спроможностей держави. Йдеться про визначення обсягу ресурсів, які держава може мобілізувати й направити на відновлення і розвиток постраждалих територій. Маються на увазі не тільки власні ресурси, а й міжнародна допомога, яку потенційно можливо залучити. Саме фінансово-ресурсними можливостями визначається тривалість відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Цими можливостями визначається також і те, на який якісний рівень відновлення і реконструкції може бути орієнтована дана політика.

Розглянемо принципи, на яких має будуватися державна політика з реінтеграції та відновлення постраждалих від конфлікту територій (рисунок), запропоновані Н. Музаффарлі й Е. Ісмаїловим [2; 5] та доповнені нами:

1. Принцип урахування міжнародного досвіду. З необхідністю відновлення територій, економіка й інфраструктура яких виявились зруйнованими в результаті військових конфліктів, зіткнулося багато держав, а саме Грузія, Азербайджан, Балканські країни та ін. Використання міжнародного досвіду у сфері відновлення і розвитку зруйнованих територій – неодмінна умова впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій.

Разом із тим нормалізація життєдіяльності на відновлюваних територіях України має свої складнощі, відрізняється від багатьох аналогічних проблем в вищеназваних країнах, оскільки виходить далеко за межі вирішення лише матеріально-технічних і фінансових завдань. Потрібно буде реінтегрувати нині окуповані території та їх населення в політичне, економічне і культурне життя України, що пов'язано, у свою чергу, з низкою проблем [5].

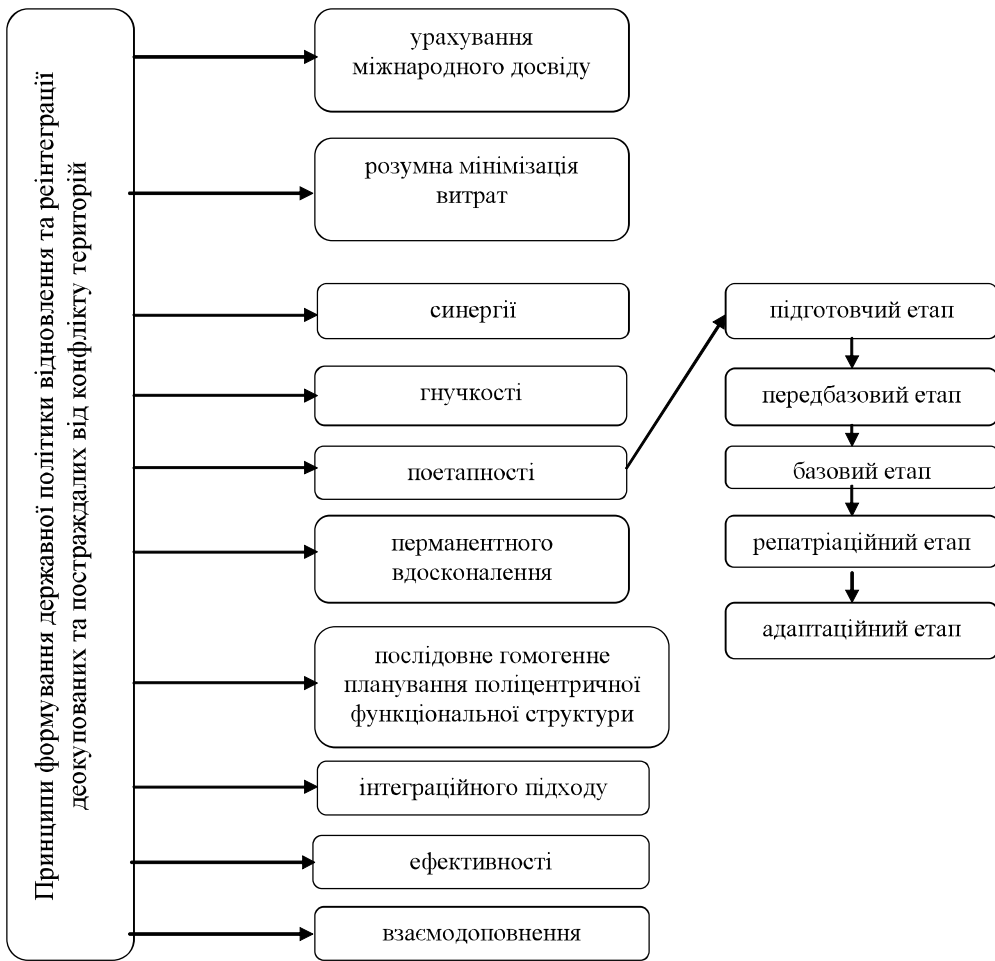


Рисунок. 1. Принципи формування державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій

2. Принцип розумної мінімізації витрат. Здійснення повномасштабної реабілітації постраждалих від конфлікту територій вимагає великих ресурсів. У порівняно невеликих державах обсяг необхідних для цього фінансових ресурсів може бути цілком зіставлений з масштабами економіки країни в цілому. Тому мінімізація витрат є атрибутивним принципом програмування державної стратегії відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, до того ж неприпустимо, щоб економія на ресурсах перетворилась у наріжний принцип і домінувала над цільовими настановами територіальної реабілітації. Мінімізація витрат, яка призводить до погіршення якості робіт і тим самим створює загрозу для безпеки населення, принципово неприйнятна [5].

3. Принцип синергії – поновлення старого і створення нового. Будь-яке відновлення повинно поєднувати нове будівництво з реставрацією раніше побудованих об'єктів. Кількісне співвідношення цих двох форм визначається низкою факторів: реальний стан інфраструктурних, виробничих і соціально-

культурних об'єктів на постраждалій території, цільові настанови (стандарти) відновлення, ресурсні можливості країни, тривалість часу від зруйнування до початку робіт. Навіть у випадках, коли існує можливість реставрації старих об'єктів, нове будівництво з використанням прогресивних сучасних технологій нерідко більш ефективно. Це стосується не тільки інформаційно-комунікаційних систем, відновлювати які на базі старих технологій є недоцільним, але й традиційних елементів інфраструктури, наприклад таких як дороги [5].

4. Принцип гнучкості територіального планування. Даний принцип слід розглядати як окремий випадок застосування попереднього принципу, тим не менш він має самостійне значення. З одного боку, існують вагомі аргументи щодо відновлення доконфліктної мережі поселень. При цьому, по-перше, відпадає необхідність в додатковому містобудівному і ландшафтному плануванні; по-друге, забезпечується законне право кожного переселенця на повернення у власний будинок або в свій населений пункт. Право приватної власності переселенців на нерухомість відноситься до числа консервативних факторів системи розселення. З іншої сторони, формування нової структури розселення надає додаткові можливості для реінтеграції постконфліктних територій в політико-економічну структуру країни, хоча при некоректності виконання може супроводжуватися обмеженням прав власності репатріантів і, крім того, потребує проведення великої попередньої роботи. Саме тому подання цих двох принципів вбачається більш ефективним [5].

5. Принцип поетапності. Постконфліктне відновлення територій відноситься до великомасштабних проєктів, ефективна реалізація яких потребує обов'язкового розділення реабілітаційних робіт на чіткі стадії. Слід дотримуватись наступних етапів, які є типовими для більшості постконфліктних територій, незалежно від їх приналежності до країни.

Початковий (підготовчий) етап включає в себе розробку державної програми відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. На цій стадії проводиться комплекс аналітичних досліджень з планування та проєктування інфраструктурних, виробничих і соціально-культурних об'єктів, розробляються рекомендації з стимулювання місцевих і закордонних інвесторів для їх залучення в реабілітаційні роботи, особливо, в відновлення економіки. В даному аспекті необхідним є проведення консультацій з міжнародними фінансовими інститутами та іншими потенційними донорами з метою залучення додаткових ресурсів. У країнах, де території, які потребують відновлення, складають значну частку загальної площі, необхідне створення спеціального органу (міністерства або агентства), відповідального за реабілітацію та реінтеграцію територій. Як це було зроблено в Україні.

На другому ("передбазовому") етапі проводиться безпосереднє дослідження постконфліктних територій, після чого державна програма корегується та затверджується. На цьому етапі починається створення прикордонної безпеки, застосовуються початкові засоби для забезпечення безпеки населення, проводиться деконтамінація пріоритетних територій. Важливе завдання даного етапу – відновлення повноважень органів місцевої адміністрації.

Третій етап є базовим і припускає відтворення систем життєзабезпечення на основній частині території. До числа завдань даного етапу відносяться водозабезпечення та енергозабезпечення, телекомунікації та зв'язок, початок широкомасштабних робіт з відновлення житлового фонду, невідкладного соціального забезпечення, транспортних комунікацій та інших інфраструктурних об'єктів.

На четвертому (репатріаційному) етапі відбувається повернення вимушених переселенців в місця їх постійного проживання. Масова репатріація

повинна супроводжуватися створенням нових робочих місць і особливо сприятливих умов для приватного підприємництва. Це неодмінна умова поступового перетворення відновлюваної території в регіональний суб'єкт самоорганізації і самостійного економічного розвитку.

П'ятий етап, який можна назвати адаптаційним, характеризується остаточним закріпленням репатріантів в місцях їх постійного проживання. Формуються дієздатні спільноти і виробничі сили. На передній план виступають завдання, пов'язані з відновленням соціально-культурних і спортивних об'єктів. Інтенсифікується процес формування органів місцевого самоврядування [5].

6. Принцип перманентного вдосконалення програм відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Усі сфери відновлення відчувають вплив фактора часу. До особливо швидких і радикальних змін схильні засоби комунікації і зв'язку, швидкість технологічного оновлення яких дуже висока. Суттєво змінюються технології і матеріали, які переважають в цивільному будівництві, енерго- і газопостачанні, а також у будівництві й реконструкції транспортної інфраструктури [5].

Крім вищеназаних принципів, які були сформовані та запропоновані Н. Музаффаралі та Е. Ісмаїловим і мають досить універсальний характер, з урахуванням специфіки нашої країни слід застосувати кілька наступних принципів для формування більш ефективної державної політики реінтеграції та відновлення деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, а саме:

1) принцип послідовного (гомогенного) планування поліцентричної функціональної структури, яка б дозволила впроваджувати зміни не тільки в якусь конкретну сферу життя, а розповсюджувалася на всі аспекти життєдіяльності відновлюваної території;

2) принцип інтеграційного підходу, тобто стійке відновлення умов життєдіяльності на відновлювальних територіях, повинен включати в себе усі параметри якісного життя та участь місцевого населення в розробці і впровадженні заходів, адже усі зміни повинні враховувати і орієнтуватися на спосіб життя, яке вело населення даного регіону до конфлікту;

3) принцип ефективності – досягнення довгострокових результатів за допомогою короткострокових проектів, які б стимулювали інтерес інвесторів. Виконання цього принципу можливо при використанні проектів приватно-державного партнерства. Дане партнерство добре зарекомендувало себе в інших країнах, що зіткнулися з такими ж проблемами;

4) принцип взаємодоповнення, тобто всі проекти з відновлення та реабілітації постраждалої від конфлікту території не повинні вступати в протиріччя між собою.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відновлення постраждалих від конфлікту територій за відносно короткий час, незважаючи на всю свою складність і колосальну ресурсомісткість, є не тільки реальним завданням, а й вкрай необхідним для сучасного суспільства. Україна має достатній потенціал для того, щоб при активній підтримці міжнародної спільноти максимально швидко відновити свої території. Це дозволить повернути деокуповані райони до політико-економічного простору країни, а їх економічне відродження відіграє виключно позитивну роль в підвищенні добробуту всіх громадян регіону, а також у загальному соціально-економічному розвитку країни. Нами доповнено систему принципів, за якими має формуватися державна політика відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, але залишається потреба конкретизації заходів щодо її реалізації, що задає проблематику для подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Бортник Р. Реінтеграція Донбасса: міжнародний опыт и модели для України. URL: <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa>.
2. Гусейнов Г. Опыт разрешения этносепаратистских противостояний в Европе и его возможное применение в урегулировании армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта. *Кавказ и Глобализация*. 2007. № 1 (5). С. 6–15.
3. Колтунович А. Восстановление Донбасса: проблемы и приоритеты развития. URL: <http://vybor.ua/article/economika/vosstanovlenie-donbassa-problemy-i-prioritety-razvitiya.html>.
4. Колтунович А. Реінтеграція Донбасса. URL: <http://vybor.ua/article/economika/reintegratsiya-donbassa.html>.
5. Музаффарли Н., Исмаилов Э. К вопросу о восстановлении постконфликтных территорий. *Кавказ и Глобализация*. 2009. № 3 (2-3). С. 7–28
6. Тука Г. Б. Начинать реінтеграцію Донбасса нужно уже сейчас. URL: http://censor.net.ua/news/389684/nachinat_reintegratsiyu_donbassa_nujno_uje_seyichas_tuka.
7. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. Т. 1. Зведений звіт. URL: www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf.

Надійшла до редакції 21.03.2017 р.

УДК 349

ДІЯ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Величко Л. Ю.,

*к.ю.н., доц., завідувач кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Статтю присвячено питанню сфери дії трудового законодавства на регламентування праці держаних службовців. Автор, дослідивши позиції науковців, законодавче забезпечення та судову практику за темою дослідження, дійшов висновку, що відносини у сфері праці держаних службовців входять до сфери дії трудового права, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед стосовно службових функцій держаних службовців та їх відповідальності.

Ключові слова: сфера дії трудового права, право на працю, трудові правовідносини, державна служба, державні службовці.

Velichko L. Yu.,

*PhD in Legal Sciences, Head of the Chair of Law and European Integration, KRI NAPA,
Kharkiv*

EFFECTS OF LABOR LAW AT THE REGULATION OF PUBLIC SERVANTS

The article is devoted to the question of the scope of labour law to regulate the work of civil servants. The author examined the positions of scientists, legislative provision and the jurisprudence on the subject, came to the conclusion that the relations in the sphere of work of civil servants are in the scope of labor law, but given the nature of their work, duties assigned to them, first of all, in respect of the official functions of public officials and their responsibility.

Key words: scope of labour law, labour law, labour relations, public service, public servants.

Постановка проблеми. Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання державним службовцями завдань і функцій держави. Державним службовцем може бути громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної

влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Ці особливості обумовлюють специфіку реалізації права на працю: встановлення додаткових вимог при прийнятті на державну службу стосовно стану здоров'я, ділових, особистих і моральних якостей кандидатів, віку, освітнього рівня; певного ряду обмежень і заборон, пов'язаних із проходженням державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Усе частіше в науковій юридичній літературі з'являються твердження про застосування законодавства про працю не лише до суб'єктів трудового права, але й до інших категорій осіб, які отримали статус "подібних до найманих працівників". Тому, як справедливо зазначає О. Ярошенко, нині спостерігається включення до числа суб'єктів трудового права осіб, які раніше або взагалі не вважалися суб'єктами трудового права, або їх відносили до них із великими вилученнями та пересторогами. У зв'язку з цим назріла нагальна необхідність чіткого визначення в трудовому законодавстві України кола суб'єктів, на яких поширюються норми трудового права [1, с. 65]. Окремі спроби дослідити ці питання зроблені такими науковцями, як М. Александров, О. Барабаш, М. Бару, Г. Гончарова, В. Жернаков, М. Іншин, А. Лушніков, М. Лушніков, О. Пашков, О. Процевський, С. Прилишко, Г. Скачкова, В. Смирнов, А. Сироватська, А. Таль, О. Ярошенко та ін.

Мета статті. Незважаючи на те, що особливості правового статусу державних службовців досліджувалися низкою вчених, усе ж й досі залишається невирішеною проблема щодо дії трудового законодавства на відносини у сфері праці держслужбовців, що вимагає подальшого вивчення цієї проблеми та пошуку найкращих шляхів для її вирішення.

Виклад основного матеріалу. Законом України "Про державну службу" від 10.12.2015 р. № 889-VIII [2] встановлено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, що не врегульовані цим Законом (ч. 3 ст. 5). Це положення ще більше загострює дискусію, яка точиться тривалий час з приводу того, якою галуззю права впорядковуються службово-трудові відносини, що виникають між державними службовцями та державними органами, установами й організаціями. Нормами Закону України "Про державну службу" від 16. 12. 1993 р. № 3723-XII [3] встановлювалося, що трудові відносини державних службовців регулюються КЗпП України, з урахуванням передбачених у цьому законі особливостей. Іншими словами, положення Закону 1993 р. забезпечували диференціацію правового регулювання трудових відносин державних службовців порівняно з іншими категоріями найманих працівників, тоді як встановлений у Законі України "Про державну службу" 2015 р. [2] підхід відокремлює його положення від законодавства про працю без урахування того, що відповідні положення вказаного Закону за своєю галузевою належністю є частиною законодавства про працю. Адже між державним службовцем і державним органом, в якому він проходить державну службу, виникають трудові відносини, в яких держслужбовець є працівником, з яким укладається трудовий договір, а державний орган – роботодавцем. Крім того, запровадження вказаного підходу суттєво знижує рівень захисту трудових прав державних службовців.

Хибність відокремлення положень цього Закону, що регулюють працю державних службовців, від законодавства про працю виявляється ще й у тому, що жоден аспект праці держслужбовців у ньому не врегульовано так повно, як у законодавстві про працю. Приміром, у разі припинення держав-

ної служби у зв'язку зі скороченням чисельності або штату чи реорганізації органу державної влади положень, які визначають обов'язок персонального попередження про таке звільнення й обов'язок урахування переважного права на залишення на роботі, в Законі бракує. У такому випадку будуть застосовуватися норми КЗпП України.

Вищий адміністративний суд України у висловленій правовій позиції теж наполягає на субсидіарному застосуванні КЗпП України. Зокрема, зауважує, що під час вирішення спорів щодо звільнення державних службовців пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі. Тому, якщо у спеціальному законі не передбачено або прямо заборонено застосування норм трудового законодавства, то особа може бути звільнена виключно з підстав передбачених цими законами. В той же час низка спеціальних законів (приміром, Закон України «Про державну службу» та ін.) передбачають можливість поширення на службові відносини трудового законодавства. У зв'язку з цим судам необхідно виходити з того, що підстави припинення служби у такому випадку діляться на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України, та спеціальні, передбачені відповідними спеціальними законами України [4].

Як бачимо, як законодавець, так і судові органи єдині у тому, що пріоритетними при регулюванні правовідносин державних службовців у сфері праці є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі. Проте вирішальним при визначенні сфери дії трудового законодавства на правове регулювання відносин державних службовців під час реалізації їх права на працю, має бути те, що, незважаючи на специфіку трудової функції державного службовця, яка полягає у виконанні завдань і функцій держави, все ж службовець підлягає господарській владі суб'єкта призначення, організаційно підпорядкований йому щодо місця виконання роботи, режиму роботи, конкретного її змісту та обсягу, а, отже, ці відносини за своєю природою є трудо-правовими.

Разом із цим у Законі України «Про державну службу» [2] є й такі положення, які «виводять» трудові правовідносини державних службовців з-під сфери дії трудового права. Приміром, ст. 80 Закону встановлює, що держава має право зворотної вимоги до державного службовця за шкоду, умисно спричинену його незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю. Нормами Закону регламентується повне відшкодування шкоди, а обмежена відповідальність не згадується. Оскільки за умови неврегульованості відносин у сфері праці державних службовців Законом допускається субсидіарне застосування норм трудового права, то цілком логічно було б скористатися положеннями КЗпП України з цього питання. Втім, незважаючи на те, що Глава 3 аналізованого Закону називається «Матеріальна відповідальність державних службовців», зі змісту стає зрозумілим, що фактично йдеться про майнову відповідальність. Остання є цивільстичною категорією, а розмір і порядок майнової відповідальності визначено Цивільним кодексом України від 16.01.2003 р. № 435-УІ.

Варто підтримати думку М. Іншина, що трудові відносини державних службовців належать до сфери дії трудового права України. У той же час ці відносини є предметом регулювання різних галузей права – адміністративного, конституційного, екологічного, кримінального та ін. Відносини, в які вступають державні службовці, мають складну структуру, що відображається на

суб'єктному складі. Як носії владних повноважень, вони можуть бути суб'єктом трудових і державно-управлінських відносин, що залежить від сфери реалізації означених повноважень. Це, у свою чергу, зумовлює комплексний характер правового статусу зазначеної категорії працівників, який інтегрує в собі адміністративно-правовий і трудо-правовий статуси. Правове ж регулювання останнього становить собою типовий випадок взаємодії норм різних галузей права у певній сфері діяльності [5, с. 140].

На думку вчених-адміністративістів, однією з ознак, яка вирізняє працю державних службовців та вказує на приналежність держслужбовців до суб'єктів адміністративного права, є особлива сфера дії – державно-службові відносини, тобто відносини щодо забезпечення виконання повноважень державних органів, а також відносини, що характеризуються особливими публічними правами та обов'язками, якими наділені державні службовці. Не можемо підтримати вказану думку, оскільки суспільні відносини щодо застосування праці державного службовця містять усі ознаки трудових. Державному службовцеві протистоїть держава в особі роботодавця. Чиновник виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим на рівні локальному, так і держави.

Перелічені відмітні риси, на переконання А. Слюсаря, свідчать про те, що відносини, які виникають у зв'язку з працею державного службовця, не входять до сфери дії адміністративного права України. Принципово важливим є положення ст. 3 КЗпП України, яка закріпила, що законодавство про працю регламентує трудові відносини працівників усіх підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, виду діяльності й галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичною особою. Із цього випливає, що будь-який громадянин, маючи статус працівника (безвідносно, робітник він чи службовець), підпадає під сферу дії трудового права [6, с. 78–79]. Л. Чіканова також справедливо стверджує, що відносини, які виникають під час реалізації прав та обов'язків державного службовця у конкретному держоргані є службово-трудовами. Тобто ці відносини за своєю природою є трудовими і повинні регулюватися нормами трудового права з особливостями, встановленими законодавством про державну службу [7, с. 10].

Справедливо зазначав О. Процевський, у сучасних умовах розвитку суспільства об'єктивно досягти «стерилізації» однієї галузі права від другої і вважати її виключно приватною практично неможливо. Віднесення трудового права до приватного права є умовним для зручності сприйняття особливостей трудових правовідносин і врахування потреб людини [8, с. 152–153]. Тому варто підтримати фахівців, які переконують, що в умовах глобалізації поглиблюється зближення, проникнення приватного у публічну сферу суспільних відносин, а публічного – в приватну, іншими словами, конвергенція приватного і публічного права. У процесі конвергенції приватне і публічне право не розчиняються один в одному, не утворюють нового правового феномену, а зберігають свою юридичну сутність, галузеві специфічні особливості і системні ознаки, які знаходять відображення в структурних елементах відповідних методів правового регулювання. Тому як приватноправовий, так і публічно-правовий методи регулювання виконують двоєдину соціальну функцію трудового права, яка полягає у забезпеченні рівноваги інтересів, що відображають вимоги особистої свободи (приватні інтереси) та інтересів, що відображають загальне благо (публічний інтерес) [9, с. 161].

Висновок. За результатами проведеного теоретичного аналізу можемо стверджувати, що відносини у сфері праці державних службовців входять до

сфери дії трудового права. Державний службовець виконує трудову функцію особисто й повинен підкорятися службовій дисципліні, спеціальним правилам, установленим як на рівні локальному, так і державному. При використанні праці держслужбовців виникають трудові відносини, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед, стосовно службових функцій державних службовців та їх відповідальності. Реалізуючи свої повноваження, державний службовець так чи інакше зачіпає як публічні, так і приватні інтереси.

Список використаних джерел

1. Ярошенко О. М. Сфера дії трудового права України. *Нове законодавство України та питання його застосування*: тези доп. та наук. повідомл. учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 26-27 груд. 2003 р.). – Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2004. С. 63–65.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
4. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10.
5. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 452 с.
6. Слюсар А. М. Правовий статус суб'єктів трудового права України: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 336 с.
7. Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2006. 45 с.
8. Процевський О. І. Методологічні засади трудового права: монографія. Харків: ХНАДУ, 2014. 260 с.
9. Луценко О. Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців України. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 159–165.

Надійшла до редколегії 30.03.2017 р.

УДК 327

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Балуца І. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено діяльність міжнародних неурядових організацій в умовах глобалізації; розглянуто основні ознаки та функції міжнародних неурядових організацій; проаналізовано основні елементи правотворчої діяльності міжнародних неурядових організацій; розглянуто інформаційну взаємодію міжнародних неурядових організацій з громадянським суспільством та іншими суб'єктами міжнародних політичних відносин; виокремлено роль міжнародних неурядових організацій в міжнародних відносинах в умовах глобальних суспільних трансформацій.

Ключові слова: неурядові організації (НУО), міжнародні неурядові організації (МНУО), міжнародні відносини, глобалізація, громадянське суспільство, внутрішня та зовнішня політика держави.

© Балуца І. В., 2017

Baluta I. V.,

*Postgraduate Student of politics and philosophy department, KRI NAPA,
Kharkiv*

ANALYSIS OF INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS ACTIVITY IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

In the article the activities of international NGOs in the context of globalization; the basic features and functions of international NGOs; analyzes the main elements of the legislative activities of international NGOs; is considered information interaction international NGOs and civil society and other actors in international political relations; singled out the role of international non-governmental organizations in international relations in terms of global social transformation.

Key words: non-governmental organizations (NGOs), international NGOs (INGOs), international relations, globalization, civil society, domestic and foreign policy.

Постановка проблеми. Сьогодні ми спостерігаємо низку глобальних політичних, економічних та соціальних проблем, на подолання яких держави та їх уряди витрачають велику частку ресурсів, але самотійно, без широкої участі своїх народів не в змозі це зробити. Усвідомлення такого деструктивного процесу почалось у доволі пізній період його розвитку. Зараз постає питання пошуку та розробки принципово нових механізмів для координації своїх зусиль з метою вирішення всіх проблем. Одним із таких інструментів, який є достатньо реальним та дієвим, є визнання ролі міжнародних неурядових організацій. Необхідність їх створення була обумовлена необхідністю інформаційного обміну між державами. У процесі розвитку суспільства комунікація з часом набувала масового характеру і ці проблемні питання ставали об'єктом для обговорення в міжнародних неурядових організаціях для обміну даними задля вирішення актуальних міжнародних питань, що відіграють найважливішу роль у становленні існуючої системи міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Основні питання діяльності та функціонування неурядових організацій, їх вплив на світовий процес в умовах глобалізації висвітлено у працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Т. Алексєєва, І. Берлін, О. Бурлак, В. Буткевич, В. Василенко, В. Головенько, Н. Гусак, М. Драгоманов, О. Зайцева, А. Карась, Б. Кістяківський, А. Колядін, С. Кравченко, М. Кризан, Н. Крилов, В. Маркушина, А. Мацко, Г. Морозова, Т. Нешатаєва, С. Подшибякін, В. Поліщук, Т. Розова, Ж. Руссо, Г. Сковорода, О. Тарасов, А. Ходорчук, П. Юркевич та ін.

Аналіз теоретичних засад функціонування неурядових організацій і громадянського суспільства здійснено у працях деяких західних науковців. Зокрема, професор Принстонського університету (США) Рональд Пеннок здійснив фундаментальне дослідження "Демократична політична теорія", присвячене глибокому аналізу і систематизації існуючих теорій демократії [9]. Також п'ятий розділ твору Алексіса де Токвіля "Демократія в Америці" присвячено ролі неурядових об'єднань в громадському житті і має назву "Користь, яку мають американці від громадських об'єднань у громадському житті" [8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень діяльності неурядових міжнародних організацій та їх ролі у системі міжнародних відносин, сьогодні у більшості науковців ще не сформовано єдиної думки з приводу компетенції та визначення правового статусу зазначених організацій; спостерігається відсутність повного аналізу форм, методів та шляхів впливу діяльності міжнародних неурядових організацій на формування внутрішньої та зовнішньої політики держав та основних світових угруповань.

Також потребують більш детального дослідження питання ролі та місця міжнародних неурядових організацій у вирішенні проблем міжнародного значення, а також питання перспектив їх розвитку.

Метою статті є дослідження діяльності міжнародних неурядових організацій та аналіз їхнього впливу на міжнародні відносини в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Вперше предметом наукового аналізу та об'єктом досліджень в державному управлінні неурядові організації стають з кінця 90-х рр. з розвитком політичної системи, економіки, соціальної сфери, поступовим реформуванням системи державного управління. Варто зазначити, що розвитку та зростанню кількості і розширенню діапазону діяльності неурядових організацій в Україні значною мірою сприяло запровадження в Україні проектів міжнародної технічної допомоги. Ці проекти були сфокусовані на різних аспектах суспільного життя в Україні, і мали на меті сприяти становленню та розвитку інституцій «третього сектора» в Україні, а саме - неурядових організацій.

Варто визначити, що ж собою являють міжнародні неурядові організації. Але без визначення поняття світового громадянського співтовариства, ми не зможемо в повній мірі розглянути визначення міжнародних неурядових організацій. Отже, світове громадянське співтовариство визначається як децентралізована система самостійних і незалежних від будь-якої держави неурядових інститутів і відносин, що покликані забезпечити умови для самореалізації на міжнародному рівні потреб, інтересів, цілей і прагнень громадянських суспільств, також окремих індивідів та їх колективів і всього світового співтовариства в цілому [7, с. 8].

Сьогодні міжнародні відносини характеризуються помітним зростанням кількості міжнародних неурядових організацій, збільшенням їхнього впливу на сучасний світ і міжнародну співпрацю. Європейська конвенція про визнання прав юридичної особи міжнародних неурядових організацій, прийнята РЄ в 1986 р., виділяє три ознаки міжнародних неурядових організацій:

- некомерційний характер діяльності;
- створення відповідно до внутрішнього акта якої-небудь держави;
- здійснення діяльності у двох і більше державах.

Отже, можна визначити, що міжнародна неурядова організація – це організація некомерційного характеру, створена не на основі міждержавної угоди, однак відповідно до нормативного акту держави місцеперебування для здійснення діяльності у двох і більше державах відповідно до основних принципів і нормами міжнародного права. Фактично міжнародна неурядова організація являє собою об'єднання національних громадських організацій двох і більше держав для досягнення загальних цілей у міжнародному масштабі [1].

Окремо варто відмітити, що кожна міжнародна неурядова організація має певні функції. Спільною для всіх міжнародні неурядові організації є інформаційно-аналітична функція. Дана функцію є історично обумовленою та відображає зростання потреби держав в обміні інформацією [6].

Інформаційна функція міжнародних неурядових організацій включає в себе такі основні аспекти:

- збір, обробка та розповсюдження інформації, що стосується компетенції організації, рейтингових індексів, аналітичних доповідей;
- підготовка та розповсюдження інформації про основні напрями діяльності організації;
- збір та розповсюдження інформації, що має нормативно-правовий характер, стосовно діяльності організації.

Сьогодні нараховується понад 48 тис. неурядових організацій, які відіграють не менш важливу роль, ніж державні чи міждержавні інституції. Неурядові структури мають вплив на світовий процес в глобальному та в регіональному вимірах; здійснюють безпосередній тиск на уряди; репрезентують широкі суспільні інтереси, що виходять за межі окремих держав; контролюють виконання міжнародних угод; сприяють ефективності та оптимізації міжнародного співробітництва та забезпечують аналіз та експертну оцінку політичних проблем.

Основним механізмом діяльності міжнародних неурядових організацій в період глобалізації є мобілізація думки світової спільноти. З метою досягнення поставлених цілей та завдань міжнародні неурядові організації застосовують тиск на міжурядові організації та безпосередньо на уряди тих чи інших країн. Своєї основної мети вони досягають шляхом вирішення питань на міжурядовому рівні, де створюються міжнародно-правові норми, і поза межами традиційних міжурядових каналів, на самостійно створених аренах у співпраці з іншими неурядовими організаціями.

В межах взаємовідносин з партнерами, що мають консультативний характер, міжнародні неурядові організації беруть участь у роботі всіх організацій і органів системи ООН практично на рівних правах з офіційними делегаціями країн: пропонують проекти договорів і конвенцій, беруть участь у їх обговоренні, надаючи експертні, науково-технічні та інші висновки; контролюють їх дотримання та виконання після прийняття і т.п. Досить важливою є роль міжнародних неурядових організацій у формуванні світової громадської думки і доведенні до відома світової спільноти, членів урядів і міжурядових організацій громадської позиції стосовно висунутих ними договірних ініціатив. Міжнародні неурядові організації забезпечують розширення варіантів і гнучкості політики держав, пропонують власні варіанти дій і рішень, яким раніше не приділялася увага, не розглядалися і не аналізувалися, допомагають політикам краще зрозуміти сутність і особливості тієї сфери діяльності, за яку вони несуть відповідальність, а також зрозуміти завдання, що потребують вирішення, з точки зору громадян. Тобто вони виконують функцію соціалізації нових соціально-політичних рухів до міжнародного співтовариства, виступають агентами глобального громадянського суспільства, представляють і захищають інтереси громадян, найбільш вразливі з точки зору порушення прав, здійснюють моніторинг діяльності урядів, будучи власне елементом системи політичних противаг. Характерне місце неурядова діяльність має у проекті Східного партнерства, в межах якого успішно функціонує міжнародна організація Форум громадянського суспільства. За період свого існування цей Форум став досить важливою інституцією Східного партнерства, який продемонстрував себе, в якості повноправний партнер в інституційних відносинах з Європейською Комісією та національними урядами. Представники Керівного комітету та різних робочих груп Форуму регулярно беруть участь у круглих столах, міжнародних конференціях, та інших заходах, а також створюють власні міжнародні фонди та аналітичні структури з питань Східного партнерства [2].

За допомогою міжнародних неурядових організацій, які мають значний досвід у своїй діяльності, є змога активізації потенціалу неурядових організацій різних країн світу. Засоби масової інформації також відіграють важливу роль, яка сприяє ефективній діяльності міжнародних неурядових організацій. Побідні організації можуть отримувати фінансування від транснаціональних корпорацій, урядів та інших організацій, що мають власні інтереси, відмінні від інтересів міжнародних неурядових організацій. Завдяки такому механізму

останні намагаються захистити власні комерційні інтереси і прикриваючись, діяльністю організації, використовують її для досягнення своєї мети. В такому разі неурядові організації досить часто можуть бути інструментом втілення планів бізнес структур.

Досить цікавим є той факт, що подібне критичне ставлення суспільства до великого бізнесу як в США та країнах Західної Європи, так і в країнах, що розвиваються, дуже зросло на початку XXI століття. Здійснене Gallor International опитування близько 34 тисяч респондентів з 46 країн показало, що довіра до корпорацій стала нижчою, ніж до будь-якого іншого з 16 перелічених в опитуванні інститутів [10].

На всіх рівнях ми можемо спостерігати зростання розуміння ролі міжнародних неурядових організацій, стимулювання діяльності організацій громадянського суспільства, заохочення органів місцевого самоврядування до вирішення проблем соціально відповідального бізнесу.

Варто зазначити, що неурядові міжнародні організації досить активно і ефективно діють у різних сферах. Розглядаючи практичний аспект цього питання, варто відзначити, що значний вплив на сучасні міжнародні процеси здійснюють такі неурядові організації, як «Міжнародна федерація з прав людини», «Всесвітня федерація професійних спілок», «Всесвітня організація боротьби проти тортур», «Міжнародна амністія», «Human Rights watch», «Freedom House», «Всесвітня рада миру», «Репортери без кордонів», «Товариство Червоного Хреста і півмісяця», «Римський клуб», «Всесвітня федерація демократичної молоді», «Християнська мирна конференція»; неурядова організація у галузі спорту ФІФА. Також активно функціонують екологічні неурядові організації «Всесвітній фонд дикої природи» та «Грінпіс». Також у сфері захисту та представлення інтересів і прав жінок на загальнонаціональному та міжнародному рівнях найвпливовішими є – міжнародні та всеукраїнські організації: Союз Українок, «Жіноча Громада», Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда – Україна» та ін. Такий аналіз дає нам можливість усвідомити масштабність діяльності та ефективного впливу неурядових організацій на формування внутрішньої та зовнішньої державної та соціальної політики.

Також є доцільним виокремити правотворчу роль міжнародних неурядових організацій на світовій арені. Міжнародні неурядові організації вважаються найважливішим носієм світової громадської думки та інституалізованим суб'єктом світового громадянського співтовариства. Світова громадська думка впливає на учасників міжнародних відносин з метою виконання вже існуючих правил поведінки і створення на їх основі нових міжнародних норм. Це проявляється на різних етапах механізму міжнародно-правового регулювання [7, с. 8].

Отже, маємо змогу виділити такі основні елементи правотворчої діяльності міжнародних неурядових організацій:

- 1) встановлення прогалин в діючому міжнародному праві;
- 2) розроблення проектів резолюцій та конвенцій;
- 3) внесення проектів у відповідні органи держав та міжнародних урядових організацій та вимога їх детально розгляду;
- 4) створення за допомогою світової громадської думки морально-політичної і, по можливості, матеріальних умов для підписання та ратифікації міжнародних договорів;
- 5) доктринальне тлумачення норм міжнародного права відповідно до ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН [7, с. 9].

Основними ж завданнями міжнародних неурядових організацій в процесі правової реалізації є: громадський контроль за виконанням державами

своїх зобов'язань; розроблення і внесення пропозицій у відповідні органи держав і міжнародні урядові організації по подоланню кризових ситуацій; інформування світового співтовариства, в першу чергу ООН, про факти порушення державами своїх зобов'язань; формування за допомогою світової громадської думки морально-політичних та матеріальних умов з метою миттєвого припинення міжнародно-правових порушень [7, с. 9].

Отримання ж консультативного статусу залежить від міжнародного авторитету неурядової організації, заінтересованості у співробітництві з нею. Такий статус створює можливість направляти спостерігачів на засідання міждержавних інституцій, виступати із заявами, брати участь в обговоренні питань, пропонувати питання до порядку денного, висловлюючи свою позицію щодо певних проблем, впливати на процес прийняття постанов міжурядовими організаціями. Більшість неурядових організацій прагнуть отримати консультативний статус при відповідних міждержавних організаціях. Отримання такого статусу не тільки означає визнання діяльності конкретної організації, але і в той самий час відображає зростання міжнародного авторитету і впливу міжнародних неурядових організацій на розвиток сучасних міжнародних відносин [3, с. 90].

Варто відзначити, що співробітництво неурядових організацій з міждержавними здійснюється за такими напрямками: надання консультацій з питань, що входять до їх компетенції, іншим організаціям, суспільним групам та окремим особам; надання інформації про свою діяльність і розповсюдження інформації, одержаної від міждержавних організацій; спостереження за дотриманням норм міжнародного права, особливо у сфері прав людини і у справі охорони довкілля та участь у правотворчому процесі, розробка проектів міжнародних угод; утворення слідчих комісій для розслідування міжнародних злочинів. Також, міжурядові організації доволі часто залучають кваліфікованих експертів із неурядових організацій з метою збору інформації, з'ясування позицій, що дає змогу спиратись на думку громадськості під час прийняття рішень [4, с. 341].

Також варто зазначити, що характерною особливістю світової системи XXI ст. є глобальне інформаційне протиборство. Геополітичне становище держави на міжнародній арені, ступінь його впливу на світові події залежать вже не тільки від економічної та військової потужності. Більш значим стає інформаційний фактор: можливість ефективного впливу на інтелектуальний потенціал інших країн, можливість поширення та впровадження духовних та ідейних цінностей у суспільну свідомість населення. В призмі таких тенденцій основними засобами впливу неурядових організацій на світову політику є мобілізація громадської думки, створення тиску як на міждержавні організації, так і на окремі держави для вирішення тих чи інших проблемних питань, нагляд за діяльністю урядів у різних сферах суспільного життя і виконанням ними взятих на себе зобов'язань.

У результаті функціонування неурядових організацій відбувається низка трансформаційних процесів в політичній системі світу. В таких умовах наявні закономірності поступово перестають діяти. Ситуація стає менш прогнозованою та передбачуваною, інколи навіть з цілком різними ймовірними наслідками. Наявна система відносин зазнає потужних трансформацій, що іноді призводить до унеможливлення прийняття управлінських рішень. Ч. Кеглі і Г. Раймонд визначили початок XXI ст. як поворотну точку в історії, коли одна модель міжнародної взаємодії зміниться іншою [5].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В період глобалізації та значних суспільних трансфор-

маційних перетворень створюються умови для формування такої системи міжнародних відносин і глобального світового співтовариства, в якій стає можливим здійснення регулювання суспільних процесів завдяки прямим згодам недержавних суб'єктів. При цьому міжнародні неурядові організації будуть виступати відповідними елементами формування глобального громадянського суспільства. Цей процес також є безумовним наслідком інтеграційних явищ у світі, демократизації та гуманізації міжнародних відносин. Сьогодні спостерігається збільшення впливу міжнародних неурядових організацій на світову правотворчу діяльність та міжнародний процес.

Підсумовуючи, варто зазначити, що велика кількість неурядових організацій, діючи врозріз своїм першочерговим цілям, виступають політичним інструментом. Неурядові організації, як відповідні елементи глобальної системи трансформації міжнародних відносин, можуть бути як повністю самостійним суб'єктом, так і політичним інструментом.

Список використаних джерел

1. Абашидзе А. Х., Урсин Д. А. Неправительственные организации: международно-правовые аспекты. Москва: РУДН, 2002. 160 с.
2. Величко В. Форум громадянського суспільства як нововведення в расках Східного партнерства: досвід перших двох років. URL : <http://eu.prostir.ua/view/247777.html>.
3. Ільницька У. В. Особливості міжнародно-правової суб'єктності неурядових організацій. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2012. Вип. 24. С. 84–91.
4. Міжнародні організації: навч. посіб. / за ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, З. Кутайні. Київ: Центр навчальної літератури, 2007. 440 с.
5. Мединська Т. Статус світового лідера: США в сучасних процесах глобалізації: виклики та наслідки. *Політика і час*. 2010. № 3. С. 67–74.
6. Подшибякин С. А. Правовой статус международных неправительственных организаций. Москва: Юрлитинформ, 2006. 128 с.
7. Тарасов О. В. Міжнародні неурядові організації в системі світового громадянського співтовариства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ: [б. в.], 1995. 19 с.
8. De Tocqueville A. *Democracy in America*. V.II. New York: Vintage Books, 1945. 518 p.
9. Pennock J. R. *Democratic Political Theory*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1979. 573 p.
10. Responding to the Leadership Challenge: Finding of a CEO Survey on Global Corporate Citizenship. Geneva, 2013.

Надійшла до редколегії 24.03.2017 р.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 35:347.77

УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ТРАНСФОРМАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Лазарев М. І.,

д.пед.н., проф., проректор з наукової роботи;

Луначек В. Е.,

д.пед.н., проф., завідувач кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності;

Рубан Н. П.,

к.пед.н., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності;

Тіманюк В. М.,

к.фарм.н., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності;

Фесенко Н. С.,

к.держ.упр., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності;

Черненко Ю. Ю.,

к.е.н., асистент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності,

Українська інженерно-педагогічна академія,

м. Харків

Розглянуто генезис процесу управління підготовкою фахівців у сфері інтелектуальної власності у вищих навчальних закладах України як необхідна умова подальшого розвитку економіки. Наголос зроблено на економічному значенні процесів, пов'язаних із комерціалізацією інтелектуальної власності, що безпосередньо впливає на зростання ВВП країни в межах економіки побудованої на знаннях.

Ключові слова: інтелектуальна власність, компетентності, магістерські програми, підготовка фахівців.

Lazarev M. I.,

Doctor in Pedagogy, Professor, Vice-Rector for Research;

Lunyachek V. E.,

Doctor in Pedagogy, Professor, Head of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department;

Ruban N. P.,

PhD in Pedagogy, Associate Professor,

Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department;

Timaniuk V. M.,

PhD in Pharmaceutical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department;

Fesenko N. S.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department;

Chernenko Yu. Yu.,

*PhD in Economics, Assistant of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department,
Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv*

MANAGEMENT OF TRAINING SPECIALISTS IN INTELLECTUAL PROPERTY: PRESENT STAGE TRANSFORMATIONS

The paper considers genesis of the management process of training specialists in the field of intellectual property at the higher educational institutions of Ukraine as a prerequisite for further

economic development. Emphasis is placed on the economic significance of the process associated with the intellectual property commercialization, which directly affects the GDP growth within the knowledge-based economy.

Key words: intellectual property, competences, Master programmes, training of specialists.

Постановка проблеми. Вхідження України у світовий освітній простір стимулювало низку трансформаційних перетворень у системі вищої освіти. Одним із них стало затвердження нового переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти у 2015 р. [3]. Разом із тим аналіз таблиці відповідності Переліку напрямів [2] і підготовка документів для ліцензування відповідно до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти [4] спеціальностей, що раніше відносилися до групи “Специфічні категорії”, зокрема спеціальності “Інтелектуальна власність”, висвітлили низку проблем, які потребують обговорення науковою спільнотою і унормування на загальнодержавному рівні.

Актуальність проблематики, що розглядається, підсилюється тим, що інтелектуальна власність як загальнолюдський доробок і продукт розумової праці наших сучасників у всіх сферах життя перетворюється на найважливішу складову наукоємної моделі розвитку економічного сектора. Сьогодні доведено, що основними причинами, які гальмують розвиток ринку інтелектуальної власності, є не тільки відсутність фінансування інноваційної діяльності, але й нестача кваліфікованих фахівців-патентознавців, менеджерів, здатних виявляти й просувати інноваційні розробки на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Виходячи з цього, нижче пропонуються матеріали, що сприятимуть прийняттю виважених управлінських рішень у царині професійної підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності.

Аналіз досліджень та публікацій. Важливість підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності для подальшого розвитку економіки України обґрунтовується у низці наукових джерел. Це пов'язано з тим, що в Україні проблемним аспектом виступає сьогодні не стільки створення інноваційного продукту, скільки його якісна промоція та захист прав автора на цей об'єкт інтелектуальної власності. Проблеми підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності відображено в роботах О. Бутнік-Сіверського, Ю. Бошицького, Н. Глущенко, М. Лазарева, М. Погорілої, Н. Рубан, В. Тіманюк, В. Троцької, П. Цибульова та ін. У своїх працях вони розкривають бар'єри на шляху впровадження інновацій в Україні, визначаючи серед них головним – нестачу у вчених та практичних працівників відповідних знань, досвіду і підготовки. Вони доводять, що нагальною потребою часу є формування інтегральної компетентності як у певних спеціалістів, так і у значного прошарку населення України, як умови подальшого економічного розвитку та поліпшення якості життя. Запровадження компетентнісного підходу у вищій професійній освіті висвітлено в наукових працях Н. Брюханової, О. Коваленко, В. Лунячека, В. Олійника та ін. Разом із тим до цього часу, незважаючи на велику кількість методологічно і теоретично обґрунтованих пропозицій у сфері підготовки сучасних фахівців з управління інтелектуальною власністю, в Україні не розроблений єдиний освітній стандарт, який би дозволив підготовку відповідних фахівців, існують певні змістовні і ідеологічні розбіжності в поглядах на вирішення цієї проблеми.

Формулювання цілей статті. Метою статті є висвітлення проблемних питань щодо специфіки окремих напрямів підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності в магістратурі ВНЗ, що ускладнює процес ліцензування спеціальності “Інтелектуальна власність” на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Підготовка фахівців у сфері інтелектуальної власності є специфічним напрямом професійної підготовки. З одного боку цей процес регулюється нормативними актами МОНУ з іншого вітчизняним і міжнародним законодавством у сфері інтелектуальної власності. Підготовка фахівців галузі інтелектуальної власності в Україні здійснювалася з 1998 р. за спеціальністю 7.000002 “Інтелектуальна власність” з кваліфікацією “Менеджер інтелектуальної власності” (постанова КМУ “Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти” від 24.05.1997 р. № 507 [2]). На підготовку фахівців у цій сфері вплинув також Указ Президента України “Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні” від 27.04.2001 р. № 285/2001 та рішення колегії МОНУ “Про започаткування роботи щодо запровадження у навчальних закладах курсу з основ інтелектуальної власності та підготовки за державним замовленням фахівців з інтелектуальної власності” від 20.06.2002 р. № 6/3-16.

З 2006 р. в Україні почали проводити підготовку магістрів за спеціальністю специфічних категорій 8.000002 (8.18010011) “Інтелектуальна власність”. Для цього МОНУ було розроблено Галузеві стандарти вищої освіти України підготовки магістра за спеціальністю 8.000002 (8.18010011) “Інтелектуальна власність” [1] з кваліфікації 1238 “Керівник установи структурного підрозділу з інтелектуальної власності” (наказ МОН України № 416 від 29.05.2006 р.) і кваліфікації 2419.2 “Професіонал з інтелектуальної власності” (наказ МОН України № 954 від 29.10.2007 р.).

Постановою КМУ “Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра” від 27.08.2010 р. № 787 спеціальність “Інтелектуальна власність” була віднесена до галузі знань 1801 “Специфічні категорії”.

З 2015 р. наказом МОН “Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти...” від 06.11.2015 р. № 1151 [2] впроваджено новий перелік галузей знань і спеціальностей, де виключено специфічні категорії. Згідно таблиці відповідності спеціальність “Інтелектуальна власність” віднесено до галузі знань 07 “Управління та адміністрування” за спеціальністю 076 “Підприємництво, торгівля та біржова діяльність” або до галузі знань 08 “Право” за спеціальністю 081 “Право”.

Наказом МОН від 12.04.2016 р. № 419 внесено зміни до наказу МОНУ від 06.11.2015 р. № 1151, де спеціальність “Інтелектуальна власність” також віднесено до галузі знань 07 “Управління та адміністрування” за спеціальністю 073 “Менеджмент” (доповнено).

Таким чином, на даний час спеціальність “Інтелектуальна власність” за новим переліком галузей знань і спеціальностей відсутня, а може бути відображена інших галузях знань (див. табл. 1).

Таблиця 1

Таблиця відповідності 2016 р. Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, що стосується підготовки фахівців з інтелектуальної власності

Галузь знань	Спеціальність
07 Управління та адміністрування	073 Менеджмент доповнено
	076 Підприємництво, торгівля та біржова діяльність
08 Право	081 Право

У процесі підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності, навчальний процес у ВНЗ орієнтується на формуванні у студентів спроможності щодо розробки і управління інтелектуальною власністю в системі наука – виробництво – ринок; своєчасне виявлення об'єктів інтелектуальної власності на кожній із стадій інноваційної діяльності й прийнятті відповідних рішень щодо вибору форми, виду, способу, методу охорони інтелектуальної власності, своєчасності встановлення можливих ризиків в процесі формування об'єкта інтелектуальної власності та здійсненні їх мінімізації. Важливим є також набуття компетентностей щодо роботи з колективами творчих особистостей, розробці бізнес-планів з урахуванням формування об'єктів інтелектуальної власності, оцінки їх ефективності і просування на ринку. Результатом навчання за цією спеціалізацією є підготовка висококваліфікованих менеджерів у сфері інтелектуальної власності з інноваційними, креативними поглядами та нестандартним способом мислення.

Зважаючи на те, що науковий ступінь за цим напрямом відсутній, методологічні і теоретичні основи цього процесу розробляли представники різних спеціальностей. Зокрема у розробці стандартів розроблених робочою групою Міністерства освіти і науки України у 2006, 2007 рр. і внесених Закритим акціонерним товариством “Інститут інтелектуальної власності і права” були задіяні фахівці з інтелектуальної власності, які є представниками різних сфер науки: технічної, педагогічної, юридичної, державного управління, медичної та інших (див. табл. 1) [1].

Таблиця 1

Розробники стандартів вищої освіти України підготовки магістра за спеціальністю “Інтелектуальна власність” 2006, 2007 рр.

Спеціальність “Інтелектуальна власність”	Розробники
Кваліфікація “Керівник установи структурного підрозділу з інтелектуальної власності”	– к.пед.н., доц., зав.каф. Університету економіки і права “КРОК” <i>Бурлакова І. А.</i> – заступник Голови Державного департаменту інтелектуальної власності МОН України <i>Жаров В. О.</i> – начальник управління Державного департаменту МОН України <i>Кожарська І. Ю.</i> – д.мед.н., проф. зав.каф. науково-дослідним сектором професійної і рятувальної післядипломної освіти <i>Науменко І. М.</i> – к.юр.н., доц. Національної академії державного управління при президентові України <i>Плахотнюк Н. Г.</i> – к.т.н., доц. завідувач сектора Інституту інноваційних технологій та змісту освіти МОН України <i>Присенко М. О.</i> – к.т.н., декан Закритого акціонерного товариства “Інститут інтелектуальної власності і права” <i>Сердюк Г. Н.</i> – к.держ.упр., доц. Національної академії державного управління при президентові України <i>Таланова Ж. В.</i> – д.т.н., доц., проректор Закритого акціонерного товариства “Інститут інтелектуальної власності і права” <i>Цибульов П. М.</i>
Кваліфікація “Професіонал з інтелектуальної власності”	– заступник Голови Державного департаменту інтелектуальної власності МОН України <i>Жаров В. О.</i> – начальник управління Державного департаменту МОН України <i>Кожарська І. Ю.</i> – д.мед.н., проф. зав.каф. науково-дослідним сектором професійної і рятувальної післядипломної освіти <i>Науменко І. М.</i> – к.т.н., декан Закритого акціонерного товариства “Інститут інтелектуальної власності і права” <i>Сердюк Г. Н.</i> – д.т.н., доц., проректор Закритого акціонерного товариства “Інститут інтелектуальної власності і права” <i>Цибульов П. М.</i>

Це було обумовлено в тому числі тим, що всі дисципліни за кваліфікацією “Професіонал з інтелектуальної власності” умовно були поділені на три блоки: розуміння ідеї розробки та патентування її (**технічний**), оцінка прав інтелектуальної власності (**економічний**) та захист прав інтелектуальної власності (**правовий**).

У табл. 2 наведено перелік рекомендованих стандартами 2006, 2007 рр. дисциплін навчального плану за спеціальністю “Інтелектуальна власність” [1].

Таблиця 2

Перелік рекомендованих дисциплін за спеціальністю “Інтелектуальна власність”, згідно стандартів 2006, 2007 рр.

<i>Кваліфікація “Керівник установи структурного підрозділу з інтелектуальної власності”</i>	<i>Кваліфікація “Професіонал з інтелектуальної власності”</i>
Введення до управління системою (підсистемою) інтелектуальної власності	Введення до інтелектуальної власності
Управління інформаційною діяльністю	Право інтелектуальної власності
Прогнозування розвитку	Основи системного аналізу
Управління процесами створення інноваційних продуктів та інноваційної продукції	Основи евристики
Управління процесами набуття прав інтелектуальної власності	Набуття прав інтелектуальної власності
Управління діяльністю щодо оцінки вартості прав інтелектуальної власності	Економіка інтелектуальної власності
Управління комерціалізацією об’єктів права інтелектуальної власності	
Управління діяльністю щодо розпорядження правами інтелектуальної власності	Розпорядження правами інтелектуальної власності та їх захист
Управління з ахистом прав інтелектуальної власності	Маркетинг інтелектуальної власності
Управління маркетингом інтелектуальної власності	
Управління системою інтелектуальної власності організації	Управління інтелектуальною власністю
Управління інноваційними проектами	Інтелектуальна власність в сфері інноваційної діяльності
Менеджмент організацій	
Соціальна та екологічна безпека діяльності	Соціальна та екологічна безпека діяльності

У період до 2016 р. майже всі ВНЗ України, що здійснювали підготовку фахівців в межах спеціальності “Інтелектуальна власність” присвоювали кваліфікацію “Професіонал з інтелектуальної власності”. Ліквідація такого напрямку, як специфічні категорії, внесли певну хаотичність у підготовці спеціалістів у сфері інтелектуальної власності у зв’язку з тим, що ця спеціальність є комплексною і міждисциплінарною.

В останні роки розширилася сфера використання авторських і суміжних прав, особлива увага приділяється колективному управлінню авторськими правами і дотриманню прав в мережі Інтернет. З переходом на ринкове господарювання стало необхідно не тільки отримувати патенти на свої розробки, а й вводити їх в господарський обіг, дотримуючись права на об’єкти інтелектуальної власності. Сьогодні роботодавці висувають високі вимоги до молодих спеціалістів. Однією з таких вимог є наявність компетентності в сфері інтелектуальної власності. Ми розглядаємо інтегральну компетентність професіонала з інтелектуальної власності як спроможність щодо оформлення охорон-

них документів для надійної правової охорони і захисту об'єктів патентного і авторського права, участь в їх просуванні на зовнішній і внутрішній ринок з урахуванням прав власників тощо.

Виходячи з цього інтегральна компетентність менеджера з інтелектуальної власності, це здатність здійснювати організаційно-управлінську, інформаційно-аналітичну та підприємницьку діяльність, пов'язану з ефективним управлінням об'єктами інтелектуальної власності на всіх стадіях інноваційного процесу та його комерціалізацією.

Інтегральна компетентність юриста в галузі інтелектуальної власності – це здатність вирішувати актуальні питання правового регулювання інтелектуальної власності при здійсненні охорони, захисту, передачі і придбання прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Висвітлені вище аспекти підтверджуються європейським і світовим досвідом. За результатами досліджень Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), найбільш розвинені світові країни у стратегію економічного підйому закладають наявність новітніх технологій та наукових винаходів. Продукти розумової, технічної та творчої діяльності громадян цих держав становлять ціннісну та прибуткову парадигму подальшого суспільного розвитку. Узагальнюючи статистичні дані, що надані у звіті ВЕФ про глобальну конкурентоспроможність (The Global Competitiveness Report 2016-2017), можна дійти висновку, що США, Швейцарія, Сінгапур та більшість країн-членів Європейського Союзу належать до інноваційної групи і займають провідні позиції у рейтингу конкурентоспроможності [5].

В процесі дослідження проблематики, що висвітлена в цій роботі, було з'ясовано, що у світовому навчальному просторі виокремлюються декілька напрямів магістерських програм (post-graduate master's degree), в яких закладено ґрунтовне вивчення питань управління інтелектуальною власністю.

Так, Іллінойський технологічний інститут став першим серед ВНЗ США, в якому була розроблена та запроваджена навчальна програма “магістр в сфері управління інтелектуальною власністю та ринками” (Intellectual Property Management and Markets, Master). Його випускники набувають умінь та навички з п'яти ключових дисциплін: ведення бізнесу, інформатика, проектування, інженерія та право [6].

Інститут інтелектуальної власності Королеви Марії Лондонського університету надає можливість отримати диплом магістра наук в області управління інтелектуальною власністю випускникам інженерних спеціальностей, які хочуть будувати свою подальшу кар'єру в якості патентних повірених, а також іншим особам, хто вже має вищу освіту та хоче навчатися на цій післядипломній програмі. Магістри досліджують основи інтелектуальної власності, патентне право, захист товарних знаків, складові процесу управління та ін. [7].

Поглиблена магістерська програма у сфері права інтелектуальної власності та менеджменту знань розроблена викладачами Маастрихтського Університету (The Advanced Master's in Intellectual Property Law and Knowledge Management). Університет пропонує унікальний навчальний комплекс дисциплін на межі права, управління та технологій у галузі інтелектуальної власності. Прийом претендентів на навчання селективний, групи магістрів малочисельні, що забезпечує високий рівень компетентності випускників [8].

Всесвітньо визнаним освітнім і дослідницьким закладом, що готує професіоналів у галузі промислової власності, є Центр міжнародних досліджень інтелектуальної власності Університету Страсбурга (CEIP). Його магістерські програми надають можливість отримати спеціальні знання у сфері європейського патентного захисту або управління інтелектуальною власністю [9].

Магістра наук у галузі інтелектуальної власності, інновацій та креативної економіки готує Університет Глазго [10]. Студенти набувають знання щодо авторського права, захисту товарних знаків та баз даних, а також вчаться економічному аналізу, маркетинговій стратегії, основам ринкового регулювання та управління правами інтелектуальної власності.

Підготовку фахівців у сфері інтелектуальної власності в Україні веде обмежена кількість ВНЗ, зокрема Національний технічний університет "ХПІ", Державний вищий навчальний заклад "Приазовський державний технічний університет", Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля та ін. готують фахівців за спеціальністю "Підприємництво, торгівля та біржова діяльність" у межах спеціалізацій "Економіка і управління інтелектуальною власністю", "Інтелектуальна власність у технологічному підприємстві", "Інтелектуальна власність". Такі ВНЗ, як Сумський державний університет (Навчально-науковий інститут права), Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького та ін., готують фахівців за спеціальністю "Право" спеціалізацією "Інтелектуальна власність". Українська інженерно-педагогічна академія та Національна металургійна академія України на даний час вибрали спеціальність "Менеджмент" за спеціалізаціями "Управління інтелектуальною власністю", "Інтелектуальна власність".

Усе це свідчить про диверсифікацію підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності, що потребує відповідного навчально-методичного та управлінського забезпечення, перш за все створення відповідних стандартів.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити такі **висновки**:

1. Досвід США та держав Європейського Союзу доводить необхідність підготовки фахівців у сфері інтелектуальної власності за декілька специфічними напрямками (право, економіка, управління).

2. Нагальною потребою часу є розробка на рівні відповідного структурного підрозділу МОНУ методичних рекомендацій щодо підготовки ліцензійних справ для ВНЗ, що готують фахівців з інтелектуальної власності за різними спеціальностями і спеціалізаціями.

3. Необхідно створити систему електронного погодження ліцензійних справ у Департаменті ліцензування і акредитації МОН України для оптимізації цього процесу.

4. ВНЗ потрібно формувати зміст навчальних дисциплін з урахуванням надання знань з основ захисту інтелектуальної власності.

5. Потребує розгляду процедура ліцензування окремих спеціальностей, що раніше відносилися до галузі знань "специфічні категорії", з точки зору оптимізації управління цим процесом.

До перспективних напрямів досліджень даної проблематики ми відносимо створення факторно-критеріальних моделей оцінки професійної компетентності фахівця у сфері інтелектуальної власності за окремими напрямками (право, управління та адміністрування).

Список використаних джерел

1. Галузевий стандарт вищої освіти України. Освітньо-професійна програма підготовки магістра за спеціальністю специфічних категорій 8.000002 "Інтелектуальна власність". ГСВОУ-____-(06)07.

2. Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 266: наказ МОН від 06.11.2015 р. № 1151. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1460-15>.

3. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 266. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695>.

4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>.

5. The Global Competitiveness Report 2016-2017 published by the World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>.

6. Сайт Іллінойського технологічного інституту. URL: <http://www.mastersportal.eu/search/#q=ci-82|di-49|lv-master,preparation|!dg-prebachelor,language&order=relevance>.

7. Сайт Інституту Королеви Марії. URL: <http://www.qmul.ac.uk/postgraduate/taught/coursefinder/courses/121443.html>.

8. Сайт Маастрихтського Університету. URL: <https://www.maastrichtuniversity.nl/education/post-initial-master/advanced-master-intellectual-property-law-and-knowledge-management/why-this-programme>.

9. Сайт CEIPI. URL: <https://www.ceipi.edu>.

10. Сайт Університету Глазго. URL: <https://www.postgraduatesearch.com/university-oglasgow/56321456/postgraduate-course.htm>.

Надійшла до редакції 31.03.2017 р.

УДК 35.088 : 316.77

СПОСОБИ МАНІПУЛЯТИВНОГО ВПЛИВУ НА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Золотарьов В. Ф.,

к.е.н., проф.,

*заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Білосо́рочка С. І.,

к. держ. упр.,

*провідний спеціаліст відділу прийому, розподілу слухачів та зв'язків з випускниками,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

У статті порушується питання усвідомлення публічними службовцями необхідності переоцінки соціально унормованих правил організаційної поведінки, що базуються на маніпулятивній взаємодії. Розкриваються її прикладні аспекти та визначаються можливості переходу до відкритої взаємодії як удосконалення професійної діяльності посадовців на шляху до інтеграції в світовий та європейський простір.

Ключові слова: публічне управління, публічні службовці, відкрита та маніпулятивна взаємодія, суб'єкти та об'єкти маніпулятивного впливу.

Zolotariov V. F.,

PhD of Economic Sciences,

Associate Professor, Deputy Director of In-Service Training, KRI NAPA;

Bilosorochka S. I.,

*PhD in Public Administration, leading specialist of Division admission, distribution
of undergraduates and relations with alumni, KRI NAPA,
Kharkiv*

WAYS OF MANIPULATIVE INFLUENCE ON PUBLIC SERVANTS

The article raises the issue of awareness by public servants of the need to reassess socially normalized rules of organizational behavior, based on manipulative interaction. Its applied aspects are revealed and the possibilities of transition to open interaction are defined as the improvement of the professional activity of officials on the way to integration into the world and European space.

Key words: public administration, public officials, open and manipulative interaction, subjects and objects of manipulative influence.

© Золотарьов В. Ф., Білосо́рочка С. І., 2017

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. У 2016 р. в публічному управлінні України узагальнено стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків шляхом затвердження "Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [7]. Прийняття зазначеного нормативно-правового акту зумовлює необхідність визначення відкритих і прозорих шляхів практичної їх реалізації державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування на рівні міжперсональних та міжгрупових відносин, таких як: публічний службовець-громадянин, публічний службовець-публічний службовець, керівник-підлеглий. Однією з форм вираження перешкод до відкритості й прозорості діяльність органів публічного управління є маніпуляція.

Соціальне середовище, в якому відбувається взаємодія влади з населенням, перенасичене інформацією щодо способів використання маніпулятивних технологій. Маніпуляцією пронизані всі сфери життя суспільства. У зв'язку з появою в соціальному середовищі лавини структурованої інформації державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування часто залишаються беззахисними перед маніпулятивним впливом. Таким чином, актуальним і необхідним є розкриття суті, способів та практичних проявів маніпулятивної взаємодії в органах публічного управління для забезпечення умов переходу до відкритості й прозорості влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми маніпулятивної взаємодії в публічному управлінні вивчають в Україні та за її межами. Так, учені Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України О. Крутій [2], Н. Мельтюхова [9] досліджують проблему психологічного впливу в публічному управлінні, в тому числі маніпулятивні технології та шляхи переходу до відкритої діалогічної взаємодії. Маніпуляція також вивчається: в публічному управлінні – Н. Драгомирецькою, на рівні масової суспільної свідомості – Т. Бельською, А. Михненком [5], Г. Почепцовим, О. Радченком, М. Присяжнюком, в політичній діяльності – М. Головатим, в керівництві й лідерстві – Т. Хомуленко [6]; засобами мережі Internet – А. Компанцевою, технологіями нейролінгвістичного програмування – О. Бойком, В. Остроуховим, як різновид психологічного впливу – В. Татенком, Я. Чаплаком та ін. В роботах вітчизняних вчених враховані наукові висновки зарубіжних дослідників: Е. Аронсона, С. Кара-Мурзи, С. Московичі, Е. Пратканіса, В. Шейнова, Е. Шострома та ін.

Теоретична база вивчення маніпулятивних технологій розкрита на достатньому рівні. Але розробки щодо їх практичної реалізації в умовах публічної служби майже відсутні. Тому актуальною є необхідність розкриття практичних шляхів виходу публічних службовців з маніпулятивної взаємодії, її нейтралізації, попередження або спрямування її в конструктивне русло.

Метою статті є розкриття суті маніпулятивної взаємодії, з'ясування етичних підстав її використання публічними службовцями та визначення способів нейтралізації, попередження або координації маніпулятивного впливу в органах публічного управління.

Завданнями статті є:

– охарактеризувати суть маніпулятивної взаємодії в публічному управлінні та обґрунтувати причини зазначеної взаємодії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– з'ясувати етичні підстави маніпулятивної взаємодії публічних службовців в процесі виконання посадових обов'язків щодо надання адміністративних послуг;

– визначити складові маніпулятивної взаємодії в публічному управлінні та розкрити способи маніпулятивного впливу на публічних службовців та можливості його нейтралізації, попередження або спрямування його в конструктивне русло.

Гіпотеза статті: перетин маніпулятивної та відкритої взаємодії деструктивно впливає на ефективність виконання завдань публічного управління. Причини перешкод відкритості й прозорості діяльності органів публічного управління криються в морально-етичній мотивації до корупційних дій, а зовнішнє вираження реалізується засобами маніпуляції, що ускладнює можливість їх подолання та викликає необхідність розробки практичних способів попередження та нейтралізації маніпулятивної взаємодії в органах публічного управління на рівні відносин публічний службовець-громадянин, публічний службовець-публічний службовець, керівник-підлеглий.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Виконання посадових обов'язків публічними службовцями безпосередньо пов'язано з міжперсональною та міжгруповою взаємодією, характер яких визначається за різними чинниками. Розглянемо взаємодію як відкриту або маніпулятивну. В публічному управлінні взаємодія характеризується взаємообумовленими соціальними діями, зв'язаних циклічною залежністю, реалізується в процесі реалізації функцій публічного управління через обмін інформацією, знаннями, уміннями, навичками між державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, громадянами.

Відкрита взаємодія розвиває, розкриває особистісні характеристики на основі довіри. Вона ґрунтується на відповідності повідомлення їх усвідомленню, співмірності думок, емоцій діям, діяльності вчинкам. У маніпулятивній взаємодії, навпаки, одна зі сторін (об'єкт маніпулятивної взаємодії) однемається іншою (суб'єктом маніпулятивної взаємодії) й використовується для реалізації прихованих цілей. В публічному управлінні як суб'єктами, так і об'єктами маніпулятивної взаємодії можуть виступати, як посадовці, так і громадяни, які звертаються до органу влади для отримання адміністративних послуг. Відкритість залежить від того, наскільки у взаємовпливі співпадає вербальна й мотиваційна складова взаємодії. Якщо задекларована соціальна активність публічного службовця відрізняється від мотивованої, мова йде про маніпулятивну взаємодію.

Причинами маніпулятивної взаємодії в публічному управлінні в умовах підтримки динамічної рівноваги соціальної справедливості – співвідношенням обґрунтованої рівності між людьми, з одного боку, і нерівності, що зберігається, з іншого боку [3]; є прагнення суб'єктів маніпулятивної взаємодії до переваги, визнання та прояв егоїзму на основі таких особистісних характеристик, як гордість, марнославство, себелюбство. Коли пересікаються інтереси, потреби, мотиви, цінності, життєві позиції тощо, публічний службовець може обрати знаходитися в стані конфлікту, напруженої ситуації, або маніпулювати, щоб приховати корисливу поведінку чи не допустити, попередити, уникнути їх.

Маніпуляція безпосередньо пов'язана з психологічним впливом на об'єкти маніпулятивної взаємодії шляхом підтримки в них емоційних станів страху, провини, комплексу неповноцінності. При відкритій взаємодії теж наявні почуття страху (непрофесійної реалізації управлінського рішення тощо), публічний службовець може припускати усвідомлюваних або неусвідомлюваних помилок, за які відчуватиме провину (невиконане завдання), а прагнення до

професійного росту може бути прихованим комплексом неповноцінності на період долаання перешкод. Але при відкритій взаємодії в публічному управлінні почуття страху, провини та комплексу неповноцінності посадовцям не нав'язуються. Вони є особистісними морально-вольовими проявами відповідальної людини, яка припустилася помилки й пов'язана з певною управлінською ситуацією. В маніпуляції суб'єкт використовує шляхи, за яких вищезазначені почуття можна викликати в об'єкта маніпулятивної взаємодії, щоб отримати вигідний для нього варіант поведінки або ситуації.

Маніпулятивна взаємодія не завжди буває негативного спрямування. Вона етично виправдана в небагатьох випадках:

- у відповідь на примушування й використання сили;
- як контрманіпуляція;
- коли обумовлена професійною необхідністю та здійснюється в межах професійної етики, крім випадків, коли її використання має корисливі цілі. При цьому необхідно розмежовувати маніпуляцію, як процес з наперед заданою метою, й як результат. Публічний службовець, використовуючи маніпуляцію в професійних цілях не може передбачати обман в результаті [4].

Розглянемо способи маніпулятивного впливу на публічних службовців. Один із них – інформаційно-комунікативний марафон – величезна кількість інформації помножена на невелику кількість часу, що забезпечує досягнення стану переконаності завдяки нав'юванню [1, с. 8]. В основі застосування інформаційно-комунікативного марафону суб'єктом впливу закладене постійне відволікання уваги об'єкта впливу від процесу маніпуляції проханнями, завданнями, (якщо керівник – вказівками, наказами), спонуканнями до виконання значної кількості дій, які не узгоджуються, дублюються, протилежні за змістом. При спробі об'єкта маніпулятивного впливу усвідомити ситуацію суб'єкт маніпулятивного впливу намагається вивести його з емоційної рівноваги, або довести його до стану, за якого він не зможе раціонально мислити й протидіяти маніпуляції.

Маніпуляції тісно пов'язані з дотриманням соціальних норм – сукупністю вимог і очікувань соціальної спільності до своїх індивідів з метою здійснення діяльності (поведінки) встановленого зразка [8, с. 11].

Наприклад, вітатися, дотримуватися субординації в службовій діяльності. Недотримання норм соціально санкціонується, не схвалюється – сердитий погляд, насміхання, ігнорування, адмінстягнення, фізичне покарання, тощо. У порушника норми, зазвичай, виникає почуття занепокоєння, чого йому хочеться скоріше позбутися. Щоб почуватися комфортно, обирається маніпулятивна взаємодія. Вона дає можливість суб'єкту маніпулятивного впливу приховати небажання, або неможливість дотримання ним тієї чи іншої соціальної норми. Соціальні норми сприяють також ефективному впливу на поведінку об'єкта маніпулятивного впливу, коли санкціонуються його рішення як соціально неприйнятні й пропонуються власні альтернативи, кінцева мета яких відома лише суб'єкту маніпулятивного впливу. При цьому почуття страху провини, комплексу неповноцінності ним “успішно” долається. Поведінка об'єкта маніпулятивного впливу винагороджується суб'єктом маніпулятивного впливу у вербальній, невербальній або матеріальній формі, якщо така поведінка має на меті не разовий акт, а постійний процес.

Розглянемо маніпулятивну взаємодію, що ґрунтується на базових соціальних нормах. Базовими є загальнолюдські норми співіснування, що діють у глобальних масштабах, тотожні на будь-якому континенті. Наприклад, норма реципрокності (англ. *reciprocity* – “взаємність, обопільність” від лат. *reciprocus* – “той, що повертається”). Якщо один публічний службовець зробив послугу

іншому, то другий навзаєм зробить послугу першому. Зазначена норма діє як усвідомлено, так і на підсвідомому рівні. Суспільна цінність цієї норми в тому, що вона регулює в соціумі обмін і гарантує, що людина, яка зробила перший крок у обміні не буде обдурена. Суб'єкт маніпулятивного впливу використовує її для досягнення власних прихованих цілей. Він робить певну люб'язність публічному службовцю й зобов'язує його таким чином на дії, які сам запропонує. Неодноразові спостереження за використанням норми реципрокності суб'єктами маніпулятивного впливу свідчать, що чим більш негативне ставлення публічного службовця до суб'єкта маніпулятивного впливу, тим більший дискомфорт він відчуває з приводу ситуації й тим швидше він захоче компенсувати почуття вищезазначеної вини (провини, боргу) перед суб'єктом маніпулятивного впливу. Таким чином, й інші норми можуть мотивувати підсвідомість публічного службовця.

На нормі реципрокності – базується ще один спосіб маніпуляції – “двері-в-обличчя” [1, с. 172]. Суть його зводиться до прохання виконати максимальну послугу, яка вимагає від публічного службовця максимуму зусиль, щоб отримати наперед прорахований мінімум, який потребує суб'єкт маніпулятивного впливу. Наприклад, прохання керівника щоденно передавати електронною поштою оперативні дані про роботу структурного підрозділу викличе в підлеглих невдоволення, яке компенсується альтернативою підготовки звіту раз на тиждень. Насправді, мета керівника передбачала отримати згоду підлеглих на щотижневі звіти, чого він досяг завдяки маніпулятивним технологіям.

Виникає питання про етичність використання керівником маніпуляції. Адже мотивом може бути елементарна лінь, інертність або небажання аргументовано пояснювати підлеглим ситуацію й необхідність звітування.

За допомогою маніпулятивного способу “це-ще-не-все” негайна поступка з боку суб'єкта впливу залучає публічного службовця в дію норми взаємності. Така ситуація відбувається й у виборчих кампаніях, коли виборцям пропонуються продукти повсякденного попиту, канцтовари з партійними логотипами тощо. В організаційній взаємодії техніка проявляється у випадку, коли суб'єкт маніпулятивного впливу має намір перекинути з себе частину посадових обов'язків на іншого публічного службовця. Зокрема, разом з пропозицією зробити його завдання стати на захист новопризначеного працівника перед керівником, гарантуючи йому спокійні умови роботи. В публічного службовця на підсвідомому рівні виникає почуття провини перед “захисником” і готовність до компенсації дискомфорту згодою на додаткове навантаження, що за словами публічних службовців закінчується тим, що робочий час витрачається на виконання посадових обов'язків суб'єкта маніпулятивного впливу, а в позаурочний час залишається виконувати свою роботу.

Таким же чином може здійснюватися маніпулятивний вплив, коли посадовець не хоче освоюватися з новим завданням. Якщо керівник не згодився на відмову освоювати нові технології, що необхідно для виконання посадових обов'язків, суб'єкт маніпулятивного впливу може використати запропоновану Е. Шостромом. “емоційну карусель” [10], під час якої виплесне ряд звинувачень на адресу колег, керівництва тощо з приводу різних сфер свого життя. Якщо не спрацює й керівник не поступиться, то “це-ще-не-все”. Суб'єкт маніпулятивного впливу може звернутися до медичного пункту в зв'язку з підвищенням тиску (а після вищезгаданої “емоційної каруселі” тиск може підвищитися й у решти публічних службовців, які стали мимовільними свідками ситуації). Якщо суб'єкт маніпулятивного впливу знову не досягнув бажаного, то “це-ще-не-все”. Він викличе швидко допомогу й надовго стане тимчасово непрацездатним. Якщо після виходу з лікарняного все одно його буде чекати

запропоноване завдання, то “це-ще-не-все”. Він може піти ще раз на лікарняний, поки після виходу все не завершиться мінімум трьома варіантами – звільненням посадовця, виконанням роботи іншою особою, згодою на освоєння суб’єктом маніпулятивного впливу нових посадових обов’язків.

Наступна техніка – “нога у дверях” протилежна техніці “двері в обличчя” ґрунтується на правилі “виконувати свої зобов’язання”. Техніка ґрунтована на використанні невеликої люб’язності (“нога в дверях”) для того, щоб спонукати публічного службовця на виконання більш серйозних вимог. Причина криється в нашому прагненні бути послідовними й виконувати свої зобов’язання. Наприклад, керівник задля виконання складного завдання, починає з простих запитань, на які працівник зазвичай дасть стверджувальну відповідь, на зразок “Чи повинен державний службовець відповідально ставитися до своїх посадових обов’язків?” (перше “Так!”), “Чи усвідомлюєте Ви значення виконуваної Вами роботи?” (друге “Так!”), “Чи сприяє професійному росту виконувана Вами робота?” (третє “Так!”). На четвертий раз формується пропозиція про виконання додаткового навантаження таким чином, щоб посадовець міг знову відповісти стверджувально “Так!” і публічний службовець потрапляє в пастку суб’єкта маніпулятивного впливу, давши згоду на виконання додаткового навантаження, коли всі інші посадовці будуть виконувати поточні завдання. Так само суб’єктом маніпулятивного впливу може виступати й колега по роботі, який намагається перекидати виконання своїх посадових обов’язків на інших.

Незвичну для публічного управління назву має ще один зі способів маніпулятивного впливу – “низька подача (м’яча)”. Як тільки публічний службовець зв’язав себе незначним зобов’язанням, воно створює плацдарм для зростаючих нових обставин. Зобов’язання може нескінченно продовжувати само себе, заводячи на зростаючу відданість часто помилковому способу дій та відновляючи в пам’яті українське прислів’я “Дайте води напиться, бо так хочеться їсти, що ніде переночувать”. Наприклад, заходить колега зі щирою посмішкою й документом у руці до відділу з проханням дати чимось “підмахнути” документ. Посмішка, знайома людина й применшувальний термін знижують контрсутність у публічного службовця. Він поспіхом задовольняє прохання колеги, на що отримує непряму спробу викликати почуття провини, задане з докором запитання: “А що у Вас чорної ручки немає?” і суб’єкт маніпулятивного впливу знову розплився в широкій посмішці. Публічний службовець дає чорну ручку, суб’єкт маніпулятивного впливу її розписує й знову з докором запитує: “А що у Вас у відділі немає гелевої ручки?”. Така технологія може неодноразово повторюватися. Суб’єкт маніпулятивного впливу почуття провини, зокрема, від того, що відділ зобов’язаний мати необхідний набір канцтоварів, заганяє публічного службовця в пастку раціоналізації. Адже, зобов’язання й послідовність мають свою ціль і цінність. Ніхто не хоче жити в суспільстві непослідовних осіб. Часто публічні службовці обмежують себе необережними, недоречними зобов’язаннями, а тоді з усією чесністю й відданістю організують свою діяльність відповідно до них.

Техніка гранфалуни ґрунтована на поділ публічних службовців на “своїх” і “чужих”, щоб досягти мети маніпуляції. Прикладом зазначеної техніки може бути ситуація, коли героїня серіалу “Відчайдушні домогосподарки” Лінетт Скаво отримала інформацію з обмеженим доступом від працівниці міграційної служби про наречену-емігрантку свого сина, порушивши емоційну рівновагу публічного службовця розмовами про невдячних невісток і зробивши її своєю прибічницею, поділивши на “своїх” (свекрух) і “чужих” (невісток), після того, як побачила на робочому столі публічного службовця сімейне фото.

Ще один зі способів маніпуляції – підловлювання на лицемірстві. Створюється ситуація, коли публічному службовцю доводиться стикатися з власним лицемірством, а саме, коли його слова розходяться зі справами. Початком маніпуляції в зазначеному випадку буде момент, коли публічний службовець потрапляє в чергову пастку раціоналізації. Кожен прагне бачити себе цілісним і чесним. Тому поведінка, що суперечить сказаному підриває думку про себе особисто як про чесну людину, викликає внутрішній дискомфорт, якого публічний службовець може позбутися діями, які відповідають декларованим ним принципам.

Якщо є вірогідність використання публічного службовця в маніпуляційних цілях, йому необхідно попереджувати ситуації, коли виникає загроза використати його суб'єктом маніпулятивного впливу в своїх інтересах за допомогою переваг, пільг, послуг будь-яких інших вигідних обіцянок, пропозицій тощо. У разі її виникнення, відкинувши емоції, використати "відмову від зусилля" [10, с. 97], яку визначає Е. Шостром як смиренність, або готовність без зосередження й прийняття рішення згодитися з ситуацією, що склалася. Відмова навіть дуже коректно аргументацією, зазвичай, викриває маніпулятивність дій. Це може проявитися у вербальній і невербальній поведінці суб'єкта маніпулятивного впливу, який намагатиметься тиснути на публічного службовця вищезазначеними почуттями, страху, провини, комплексу неповноцінності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, взаємодія публічних службовців може мати відкриту або маніпулятивну форму. Але відкрита взаємодія потребує докладання зусиль, щоб перевести відносини в конструктивне русло. В маніпулятивній взаємодії суб'єкт використовує об'єкт маніпулятивної взаємодії як інструмент, знаряддя для реалізації прихованих мотивів і цілей, одночасно декларуючи соціально прийнятну мету поведінки. Використання однієї й тієї ж маніпулятивної технології має індивідуальний характер, але в професійній діяльності не може передбачати обман в результаті. Визначити етичність мотивів її застосування може лише суб'єкт маніпулятивного впливу.

Для попередження впливу на публічних службовців маніпулятивними способами вважаємо доцільним:

- розробити комплекс довгострокової реалізації заходів щодо перетворення на рівні масової суспільної свідомості соціально унормованих маніпулятивних форм поведінки у відкриту взаємодію;
- проводити з державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування інформаційну роботу про суть і ознаки маніпуляції, умови етичності та наслідки від її використання;
- передбачити програмами підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, зокрема, в інститутах системи Національної академії державного управління при Президентові України вивчення способів нейтралізації, попередження та виходу з маніпулятивної взаємодії;
- сприяти налагодженню відкритої взаємодії на всіх рівнях публічного управління як удосконалення професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

В перспективі передбачається необхідність продовження роботи над вивченням та узагальненням теоретичних досліджень та практичних способів формування умов відкритості й прозорості міжособистісної та міжгрупової взаємодії в органах публічної влади шляхом зміни маніпуляційних форм комунікації, попередження та нейтралізації їх проявів в управлінському середовищі. Зазначений підхід сприятиме поступовому засвоєнню й прийняттю демократичних цінностей державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування на шляху інтеграції в європейський простір.

Список використаних джерел

1. Аронсон Э., Пратканис Э. Р. Эпоха пропаганды: механизмы убеждения, повседневное использование и злоупотребление. Перераб. изд. Санкт-Петербург: Прайм–ЕВРОЗНАК, 2003. 384 с. (Проект “Психологическая энциклопедия”).
2. Крутий О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: [монографія]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2008. 236 с.
3. Купрієнко С. А. Словник Соціології (літери А-Я). URL: <http://kuprienko.info/kuprienko-s-a-slovník-sotsiologiyi-literi-a-ya/>.
4. Левицька І. М. Проблема етичності застосування маніпулятивних впливів у професійній діяльності. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadps_2013_2_22/.
5. Михненко А., Месюк М. Владні інститути та громадянське суспільство: діалог чи маніпуляція суспільною свідомістю? *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 5–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_3.
6. Політична психологія: навч.-метод. посіб. / Т. Б. Хомуленко, Ю. І. Юріна, О. І. Кузнецов. Харків: Діса Плюс, 2016. 176 с.
7. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
8. Словник основних термінів з курсу “соціологія” для студентів усіх спеціальностей / К. А. Агаларова, В. В. Бурєга, Г.-М. Саппа ; за заг. ред. В. В. Бурєги. Харків: Вид-во НТУ “ХПІ”, 2015. 44 с.
9. Теорія та історія державного управління: навч. посіб / Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.]; за заг. ред Г. С. Одинцової, О. Ю. Амосова. Київ: ВД “Професіонал”. 2008. 288 с.
10. Шостром Э. Человек-манипулятор / пер. В. Данченко. Киев: PSYLIB, 2003. 256 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 351: 331.363

СТАЖУВАННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАКОПИЧЕННЯ ПЕРЕДОВОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Оргієць О. М.,

*к. держ. упр., докторант кафедри права та європейської інтеграції,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпро*

Розглянуто питання проходження стажування в органах виконавчої влади державними службовцями як однієї з форм накопичення додаткових знань та умінь. Наведено практику проходження стажування державних службовців у зарубіжних країнах. Доведено, що стажування є вигідним не лише для стажиста, а й для органу виконавчої влади, де він проходить стажування.

Ключові слова: знання, інституційна пам'ять, органи виконавчої влади, стажист, стажування, професійна компетентність.

Orgiets O. N.,

*PhD in Public Administration, Doctoral Student,
DRIPA NAPA, Dnipro*

AN INTERNSHIP IN THE GOVERNMENT OFFICES AS A TOOL FOR SAVING ADVANCED MANAGEMENT EXPERIENCE

The article is considering the issues of an internship passed by the government officers as a form of accumulating additional knowledge and skills. The internship of government officers in the foreign

© Оргієць О. М., 2017

countries is considered. It is proved, that the internship is beneficial both for an internee and for an executive government body where he/she does the internship.

Key words: knowledge, institutional memory, executive government body, internee, internship, professional competence.

Постановка проблеми. Проевропейський вектор соціально-економічного розвитку, який вибрала Україна для становлення своєї державності, та здійснення необхідних реформ визначили якісно нові підходи до розбудови державної служби. Велика увага в цьому контексті приділяється організації діяльності державних службовців, їх підготовці, вдосконаленню процедури відбору кандидатів у структури державного управління.

А. Прокопенко та П. Щербаков звертають увагу на необхідність безперервної освіти державних службовців, оскільки світовий досвід свідчить, що фахівці, які не займаються різними формами підвищення кваліфікації, вже через 5 років після навчання втрачають до 80 % знань та вмій, які вони отримали під час базової освіти [16]. Дана проблема в Україні ускладнюється тим, що при високій змінюваності кадрів, особливо на молодших державних посадах і посадах вищої управлінської ланки, помітно збільшується кількісне зростання державних службовців, які не мають відповідного досвіду і професійних знань.

Одним з інструментів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців є стажування, яке здійснюється з метою вдосконалення професійних знань, умінь та навичок, придбання різнобічного практичного досвіду. Проте, з іншого боку, стажування для органів влади можна розглядати і як можливість застосування сучасних знань стажиста (зокрема теоретичних) у своїй управлінській діяльності для розвитку інституційної пам'яті установи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зауважити, що у працях вітчизняних вчених стажування окремо як тема дослідження в державному управлінні досі не розкрита, утім останнім часом в Україні було прийнято ряд документів, в яких регламентується порядок проходження стажування в органах державної влади. Так, стажування передбачено чинним Законом України "Про державну службу" (ст. 48) [12], наказом Національного агентства України з питань державної служби затверджено "Порядок стажування державних службовців" від 0303.2016 р. № 48 [15], Постановою Кабінету Міністрів України затверджено "Положення про стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України" від 01.04.2013 р. № 255 [14].

Безпосередньо питанню стажування в системі органів влади присвячено матеріали щорічних науково-практичних конференцій "Стажування слухачів в органах публічної влади: організація, проведення та контроль" за результатами стажування слухачів ОРІДУ НАДУ при Президентові України в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Серед небагатьох науковців, дослідження яких присвячено стажуванню в державній службі, слід назвати Н. Целовальниченка [19], який дане питання розглядає з огляду на трудове законодавство, В. Кошкідька та К. Соловійова [5], які аналізують російську практику організації стажування державних цивільних службовців. У зв'язку з відсутністю наукових праць, в яких здійснено аналіз порядку проходження стажування в органах виконавчої влади згідно нової редакції чинного законодавства, аналіз даного питання набуває ще більшої актуальності. До того ж потребує розгляду застосування інструменту стажування з огляду на можливість розвитку інституційної пам'яті в органах виконавчої влади.

Мета статті – аналіз законодавчих актів щодо проходження стажування в органах виконавчої влади України та ознайомлення з практикою стажування державних службовців зарубіжних країн. На основі вивчених джерел сформулювати можливості для розвитку інституційної пам'яті в вітчизняній системі державної влади під час проходження стажування слухачами ВНЗ та державними службовцями в інших установах, надати рекомендації щодо заходів їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Трудове законодавство визначає стажування як різновид навчання персоналу на робочому місці під керівництвом відповідальної особи після теоретичної підготовки або одночасно з нею з метою практичного оволодіння спеціальністю, адаптації до об'єктів обслуговування та керування, набуття навичок швидкого орієнтування на робочому місці та інших прийомів роботи. Як зазначено у ст. 29 Закону про зайнятість, метою стажування є набуття досвіду фізичною особою з виконання професійних завдань та обов'язків, удосконалення професійних знань, умінь та навичок, вивчення та засвоєння нових технологій, техніки, набуття додаткових компетенцій [13].

Необхідно відрізнити стажування з випробувальним терміном при прийнятті на роботу. Головною відмінністю між ними є те, що після закінчення випробувального терміну особа, яка його проходила, може продовжити виконання трудових обов'язків на загальних підставах або мусить звільнити посаду. Особа, що проходила стажування, не має ніяких правових підстав на отримання посади (навіть вакантної), а після закінчення терміну стажування може розраховувати лише на довідку в довільній формі.

Стажування на державній службі є актуальною формою отримання додаткових знань, оскільки абсолютна більшість службовців державної служби, здобуваючи свого часу освіту та професійну підготовку у вищих навчальних закладах, здебільшого не готувалися до вельми специфічної за змістом, характером виконуваних завдань та особливостями відповідальності трудової діяльності у державному управлінні [1, с. 2]. Слід звернути увагу на те, що Закон України "Про державну службу" [12], який прийнято 10.12.2015 р. № 889-VIII, змістив акценти щодо місця і ролі стажування при проходженні державної служби. Якщо за попереднім законодавством стажування стояло поряд з випробуванням при призначенні на посаду, то згідно з п. 8 ст. 48 чинного Закону стажування вбачається однією з форм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця як то професійні програми, спеціалізовані короткострокові навчальні курси, тематичні постійно діючі семінари, тренінги.

На період стажування в державному органі за державним службовцем закріплюється керівник стажування з числа керівників структурних підрозділів цього органу, у яких буде проводитись стажування. Обов'язок державного службовця, який проходить стажування, у повному обсязі та своєчасно виконувати завдання, передбачені індивідуальним планом стажування; удосконалювати професійні знання, уміння та навички, поєднуючи їх з практичною діяльністю з використанням позитивного досвіду відповідного державного органу; додержуватись професійної етики та культури поведінки [14].

Від здатності органу державної влади до збору, зберігання, використання, оновлення, можливості застосування і передачі знань, заснованих на досвіді, традиціях і культурі інституту державної служби, джерелами яких є неформалізовані і формалізовані професійні знання державних службовців, залежить її інституційна пам'ять. Саме тому державний службовець, опанувавши нові знання та навички під час свого стажування, а згодом застосувавши їх у своїй

управлінській діяльності, передавши досвід колегам, примножує організаційні знання органу виконавчої влади, в якому він працює, тим самим сприяючи розвитку інституційної пам'яті своєї установи.

Зазначимо, що широкого застосування стажування як форма підвищення кваліфікації державних службовців в Україні поки що не набуло. Так, у 2016 р. серед 48 564 державних службовців, які пройшли підвищення кваліфікації в ЦППК, лише 42 особи зробили це шляхом стажування або самоосвіти, що склало лише 0,09 % [10]. Серед 709 держслужбовців, які підвищили кваліфікацію в Національній академії державного управління при Президентові України у 2016 р., жодна особа не проходила його шляхом стажування [9].

На наш погляд, пов'язано це, в першу чергу, з відсутністю дієвого механізму направлення державних службовців на стажування. В "Порядку стажування державних службовців" не визначено перелік органів державної влади, в яких може проводитися стажування; орган, який визначає потреби та формує запит на кількість майбутніх стажерів; не прописано, чи потрібно проводити конкурсний відбір серед бажаючих пройти стажування; чи може службовець сам обрати собі місце стажування; які показники впливають на термін стажування тощо. Виходячи з мети стажування, як виду підвищення кваліфікації державних службовців, вбачається, що "вивчення досвіду управлінської діяльності, здобуття практичних знань, набуття умінь і навичок за фахом" [14] може проходити не лише у вищих за організаційно-правовим рівнем органах державної влади, а й в державних органах, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні (наприклад, районна державна адміністрація - районна державна адміністрація одного регіону чи різних областей). У цьому разі необхідно визначити показники, завдяки яким певний орган державної влади можна взяти за взірець і в якому стажист зможе підвищити свою професійну компетентність.

Стажування як форма підвищення кваліфікації державних службовців застосовується у більшості пострадянських країнах. Так, у Республіці Казахстан стажування може проходити не лише в державних органах, а й в інших організаціях, компаніях для придбання державними службовцями професійних знань і досвіду поза місцем постійної роботи за направленням державних органів терміном до трьох місяців. Терміни стажування та організація, в яких планується проходження державними службовцями стажування, визначаються відповідним графіком, який готуються раз в півроку на основі пропозицій структурних підрозділів державного органу та узгоджуються з установами, де буде проходити стажування. Державні органи, які направили державних службовців на стажування, здійснюють моніторинг і аналіз проходження стажування. За результатами проведеного моніторингу та аналізу виробляються пропозиції щодо напрямків діяльності державних службовців, які потребують поліпшення, їх навчання та проходження ними державної служби [8].

У Російській Федерації стажування є як самостійним видом додаткової професійної освіти службовця, так і частиною його професійної перепідготовки або підвищення кваліфікації, яке здійснюється з відривом від цивільної служби. Стажування може мати як індивідуальний так і колективний характер. Місце проходження стажування не настільки жорстко регламентовано і воно може проходити як в державних органах, так і в інших організаціях. Закон чітко не пов'язує проходження стажування саме з державними організаціями, що дає підстави для висновку про можливість стажування в будь-яких недержавних організаціях. Проте в ч. 11 ст. 62 Закону йдеться про те, що стажування підтверджується відповідним документом державного зразка. Документами державного зразка про проходження стажування є посвідчення та

свідоцтва. Посвідчення видається при обсязі стажування менше 100 годин, а свідоцтво – при обсязі від 100 до 500 годин. Відповідно до чинного законодавства російської Федерації такого роду документи можуть видавати лише органи та організації, які крім виконання своїх основних функцій ще мають право на ведення освітньої діяльності, підтверджене відповідними документами [3]. Тривалість стажування, що є самостійним видом додаткової професійної освіти державних службовців, – від 2 тижнів до 4 місяців, що залежить від групи і категорії посади цивільної служби [7]. Планування і проведення стажувань російських службовців здійснюється за наступними напрямками: стажування за пріоритетними для державного органу напрямками діяльності; стажування в залежності від специфіки роботи (за категоріями і посадами цивільних службовців); стажування в рамках взаємодії органів державної влади у сфері вдосконалення професійної службової діяльності; стажування за межами Російської Федерації. Методика проведення стажувань державних цивільних службовців передбачає, переважно, стажування в центральних апаратах федеральних органів виконавчої влади співробітниками територіальних організацій або органів управління суб'єкта Федерації [5].

У деяких країнах стажування застосовується як необхідна умова поліпшення професійного та службового зростання державних службовців. У міністерствах Японії кар'єра новобранця починається з його стажування в правлінні цього відомства. Стажист перші чотири роки працює поперемінно у всіх головних і провідних управліннях міністерства. На практиці він вивчає функції управлінь, знайомиться з чиновниками і службовцями, що дає можливість новачкові скласти загальне уявлення про роботу міністерства, встановити корисні ділові контакти з колегами по службі. Це дозволяє поліпшити систему горизонтальних зв'язків між відділами та службами, готувати управлінців, орієнтованих у всіх областях діяльності, поліпшувати моральний клімат в колективі. На п'ятому році він відправляється на два роки на периферію, в одне з управлінь міністерства в префектурі. Лише після повернення до центрального апарату службовцю встановлюють чин віце-директора. Наступні два-три роки він практикується в підтримці зв'язків свого міністерства з іншими відомствами, в розробці проектів рішень і т.п. Як уже сформованого урядовця його знову направляють на периферію. Після двох років другого етапу "місцевого" стажування він повертається до центрального апарату, на цей раз в одному з двох чинів: старшого віце-директора або радника. Протягом року успішної роботи в міністерстві йому присвоюється чин директора, потім генерального директора. В цьому чині він стає керівником управління. Вершина кар'єри – постійний заступник міністра [2].

Цікава практика стажування склалася в Італії і Франції. Для того, щоб ознайомити державних службовців з досвідом різноманітних управлінських структур, у тому числі й інших країн, передбачається можливість відрядження окремих службовців для роботи у комерційному секторі або міжнародних організаціях строком до п'яти років. Після завершення такого стажування вони повертаються в державний орган, зберігаючи як мінімум рівень посади, на якій вони працювали до стажування [4].

У Великобританії довгострокове стажування передбачено при прийомі на державну службу, яке здійснюється за програмою розвитку "Швидкий потік" (Fast Stream). Чотирирічна програма (за більшістю напрямків програми, проте буває і 3-5 річна) спрямована на те, щоб озброїти найталановитіших випускників зі значним творчим потенціалом знаннями і досвідом, які їм необхідні, щоб стати майбутніми лідерами цивільної служби з відповідним набором навичок і універсальністю, щоб реагувати на мінливі пріоритети державного управління.

Державна служба набирає співробітників в “Fast Stream” виключно на основі чесної і відкритої конкуренції і відбору по заслугах, однак процес відбору дуже жорсткий, щороку удосконалюється і складається з декількох етапів, значна частина яких виконується дистанційно, при цьому деякі – в інтерактивному режимі. Кожен департамент самостійно описує вакансії і визначає вимоги до кандидатів. Напрямки програми на 2017 р., які можуть обрати претенденти: статистика, оперативні дослідження уряду, соціологічні дослідження, цифрові технології, економіка, фінанси, наука і техніка, торгівля, проектний менеджмент, служба зв'язку, дипломатична служба, управління персоналом, палати парламенту. Результати відбору оприлюднюються через певний час (навіть через півроку) [20]. Успішні кандидати в рамках прискореної підготовки протягом декількох років після вступу на службу проходять стажування у різних департаментах або всередині них на вищих посадах для набуття досвіду та досягнення рівня старших співробітників. У цій програмі можуть приймати участь і державні службовці з досвідом роботи, які мають клас середнього рівня (НЕО) або нижчого, проте не за всіма напрямками [21, с. 4].

Програми стажування в органах державної влади у будь-якій країні найбільш поширеними є для слухачів та випускників ВНЗ, рік випуску яких співпадає або передуює року вступу на стажерську посаду. Причин, за якими молоді люди замислюються про те, щоб спробувати, що таке стажування, кілька. За даними опитування Career.ru. майже 60 % респондентів хочуть таким чином придбати цінні знання та досвід. Ще третина розраховує показати себе роботодавцю і залишитися в установі. Підзаробити на стажуванні хотіли б тільки 2 % опитаних [17]. Як зазначає Н. Целовальниченко, стажування, в першу чергу, слід сприймати як підвищення професійного рейтингу стажиста в очах роботодавця, його якісних показників і характеристик; його адаптацію до конкретних умов праці і вимог, притаманних певній установі чи організації; підвищення цінності його ділових і трудових якостей, що потенційно покращує його конкурентоспроможність на ринку праці, надає переваги при працевлаштуванні на даному підприємстві [19].

Стажування в державних органах організуються з метою ознайомлення з роботою, залучення та закріплення кваліфікованих ініціативних молодих фахівців. Стажування має індивідуальний характер і передбачає самостійне виконання обов'язків на посаді стажера, індивідуальний облік і контроль їх виконання. Список кандидатів для проходження стажування розглядається конкурсними комісіями з відбору кандидатів на проходження стажування в органах влади. До стажування допускаються кандидати, які успішно пройшли кілька етапів конкурсного відбору. У більшості країн проходження стажування здійснюється на основі строкового трудового договору з кандидатами на посадах, передбачених штатним розписом. Термін стажування різний – від півроку до одного року, протягом цього періоду стажери проходять стажування в двох - п'яти структурних підрозділах державного органу.

В органах державної влади України (згідно затвердженому переліку) проходять стажування слухачі Національної академії державного управління при Президентові України, які навчаються за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” за денною формою навчання терміном до двох місяців [14]. Головною засадою стажування є привнесення ґрунтовної практичної складової у процес підготовки магістрів державного управління, формування у слухачів знань та умінь ефективного державного керівництва та управління, спрямованого на забезпечення прогресивних змін у суспільстві, реформування політичної, економічної, соціальної, гуманітарної сфер, адміністративної системи, вироблен-

ня новаторських професійних якостей: незалежного критичного мислення, творчості, ініціативності, всебічного неупередженого осмислення суспільних проблем, прогнозування наслідків прийняття управлінських рішень, соціальної відповідальності, партнерських взаємовідносин [18].

Від участі в стажуванні, наголошує Г. Погодіна, виграють усі сторони – і приймаюча, і спрямовуюча. Зокрема, стажист набуває нового досвіду і додаткову мотивацію; розвиває професійні, менеджерські, комунікативні навички; отримує можливість кар'єрного росту. Направляюча сторона управляє чисельністю персоналу; підвищує мотивацію співробітників; надає допомогу службовцям у розвитку навичок і отримання нових знань; зміцнює зв'язки між відділами в рамках однієї компанії, а також між організаціями. Приймаюча сторона може використати знання і навички відряджених співробітників для роботи над своїми проектами; покращити взаємодію між органами влади [11].

Оскільки стажування в органах виконавчої влади проходять студенти, які мають багаж сучасних теоретичних знань, набутих під час навчання, щодо останніх розробок у сфері вітчизняного та державного управління, їх знання можна застосувати з користю для установи, доручаючи їм виконання різноманітних видів робіт (в рамках індивідуального плану), серед яких:

- підготовка проектів законодавчих і нормативно-правових актів (указів, постанов, розпоряджень, наказів, рішень), а також доповідних записок тощо [18] ;

- аналіз матеріалів структурного підрозділу, в якому проходить стажування, і підготовка можливих рекомендацій щодо їх доопрацювання;

- участь у засіданнях робочих груп з розробки концепцій, проектів, програм, заходів з їх реалізації [6, с.9];

- участь у підготовці та проведенні комунікативних заходів [18];

- участь у підготовці та проведенні організаційних навчань;

- презентація результатів проведення соціологічних досліджень за тематикою магістерських робіт, які виконувалися в даному органі виконавчої влади;

- надання пропозиції щодо вдосконалення роботи структурного підрозділу [6, с. 7].

Висновки з даного дослідження. На основі аналізу вітчизняної та зарубіжної практики організації стажувань в органах державної влади можна зробити наступні висновки:

1. Стажування у більшості країн розглядається як форма підвищення кваліфікації державних службовців та інструмент накопичення практичного досвіду управлінської діяльності студентами або випускниками ВНЗ.

2. В Україні стажування, у зв'язку зі змінами акцентів в законодавстві щодо його місця і ролі при проходженні державної служби, поки що не набуло широкого застосування. Для більш продуктивного використання даного виду підвищення кваліфікації співробітників необхідно розробити науково-методичну базу порядку проходження стажування державними службовцями, методику оцінки ефективності проведеного стажування службою управління персоналом державного органу, який направляв стажиста.

3. Необхідно передбачити не лише “вертикальне” проходження стажування державними службовцями (у вищих за організаційно-правовим рівнем органах державної влади), а й “горизонтальне” (в державних органах, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні).

4. В основу організації стажування державних службовців доцільно покласти диференційовані терміни стажування для конкретних посад державних службовців у відповідності до характеру їх професійної діяльності і стажу державної служби.

5. Стажування необхідно розглядати як можливість розвитку інституційної пам'яті в органах виконавчої влади шляхом отримання співробітниками додаткових знань, набуття нових навичок управлінської діяльності, а згодом їх використання для підвищення ефективності функціонування своєї установи. Під час проходження стажування в органах влади студентів ВНЗ доручати їм виконання різноманітних видів робіт (в рамках індивідуального плану), під час яких можна у повній мірі застосувати їх теоретичні знання, набуті під час навчання.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі вбачаються у розгляді такого інструменту збереження і розвитку інституційної пам'яті в системі органів державної влади України, як інститут державних секретарів.

Список використаних джерел

1. Дубенко С. Д., Мельниченко В. І., Плахотнюк Н. Г. Організація роботи в апараті управління: на допомогу слухачам системи підвищ. кваліфікації держ. службовців. Київ: [б.в.], 2007. 51 с.
2. Зарубежный опыт работы с кадрами. URL: <http://geum.ru/doc/work/46880/index.php>.
3. Комментарий к Федеральному закону о государственной гражданской службе Российской Федерации от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ. URL: <https://www.zonazakona.ru/law/comments/art/411/>.
4. Кочегура А. П. Обучение государственных служащих высшего уровня: опыт стран ОЭСР Государственное управление. *Электронный вестник*. Вып. № 48. Февраль 2015 г. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk__48_fevral_2015_g._podgotovka_upravlentcheskih_kadrov/kotchegura.pdf.
5. Кошкидько В., Соловьев К. Анализ российской практики организации стажировок федеральных государственных гражданских служащих. *Публічне управління: теорія та практика (Україна)*. № 1 (5). С. 45–52.
6. Методичні рекомендації щодо проходження стажування слухачів Національної академії / уклад.: В. М. Сороко, Т. Б. Смолянська. Київ: НАДУ, 2016. 31 с.
7. Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 г. № 494). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102121648>.
8. Об утверждении Правил стажировки административных государственных служащих: приказ Министра по делам государственной службы Республики Казахстан от 29.12.2015 г. № 17. URL: https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/trud/id-V1500012648/.
9. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в НАДУ у 2016 році. URL: <http://nads.gov.ua/page/pidvyschennya-kvalifikaciyi-derzhavnyh-sluzhbovciv-i-posadovyh-osib-miscevogo-samovryaduvann-0>.
10. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в ЦППК у 2016 році. URL: <http://nads.gov.ua/page/pidvyschennya-kvalifikaciyi-derzhavnyh-sluzhbovciv-i-posadovyh-osib-miscevogo-samovryaduvannya>.
11. Погодина Г. Стажировка как метод обучения. URL: <http://www.kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=8469>.
12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. (Редакція від 05.01.2017). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
13. Про занятість населення: Закон України від 05.06.2012 р. № 5067-VI зі змін. та доп. URL: http://hrliga.com/docs/Zakon_5067-VI.htm.
14. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 роках стажування слухачів Національної академії (назва із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 р. № 674). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP130255.html.
15. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>.

16. Прокопенко Л. Л., Щербаков П. С. Європейські підходи до підвищення кваліфікації публічних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 154–162.

17. Стажировка как способ остаться. URL: https://www.dp.ru/a/2011/04/25/Stazhirovka_kaksposob_ost/.

18. Стажування слухачів Національної академії. URL: <http://www.academy.gov.ua/?LANG=UKR&TIP=DOP&TIPN=PAGE&PAGE=27>.

19. Целовальниченко Н. Є. Особливості правового регулювання стажування і випробування в чинному трудовому законодавстві України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2008. URL: <http://www.stationline.org.ua/pravo/100/17134-osoblivosti-pravovogo-regulyuvannya-stazhuvannya-i-viprobuvannya-v-chinnomu-trudovomu-zakonodavstvi-ukraini.html>.

20. Civil Service Fast Stream. URL: www.faststream.gov.uk/.

21. Where will you lead? URL: <https://www.faststream.gov.uk/media/1171/104394-csfs-brochure-2016.pdf>.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071.6:323.21

ОПТИМІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ МАГДЕБУРЬКОГО ПРАВА

Кравченко С. Г.,

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

Досліджено вплив норм магдебурзького права на формування відносин між державними та самоврядними органами влади. Здійснено аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо впровадження змін до юридичних норм та устрою “самостійних” міст. Розглянуто особливості статусу таких міст та можливості застосування основ зазначеного права для здійснення державної політики розвитку щодо збереження історичних ареалів та традиційного характеру середовища, а також рівень відповідальності громад за збереження пам’яток і пристосування їх до потреб урбанізованих територій.

Ключові слова: магдебурзьке право, територіальна громада, урбанізовані території, пам’ятки національного значення, малі історичні міста, місцеве самоврядування, зони історичних ареалів

Kravchenko S. H.,

*PhD in Public Administration, Head of Town Planning and Architecture Division,
Lyubotyn City Council of Kharkiv Region,
Lyubotyn*

OPTIMIZATION OF STATE POLICY OF URBANIZED TERRITORIES DEVELOPMENT WITH REFERENCE TO MAGDEBURG LAW

The impact of Magdeburg Law on formation of relations between the state and self-government bodies has been researched. The domestic and foreign experience of introducing changes into the legal norms and organization of “free cities” has been analyzed. The specific status of those cities and the possibility to apply the said law to the state developmental policy as regards preservation of historical areas and a traditional environment, as well as the responsibility of communities for safeguarding the monuments and adapting them to urbanized territories’ needs have been considered.

Key words: Magdeburg Law, territorial community, urbanized territories, monuments of national significance, small historical towns, local government, zones of historical areas

Постановка проблеми. Децентралізація, як беззаперечно позитивний для розвитку місцевих громад крок, реалізується сьогодні виходячи з суто сучасних потреб щодо розвитку урбанізованих територій. Але оскільки сама ідея надання значних повноважень містам має свою історію становлення відносин між державними та місцевими органами, важливо, спираючись на джерела, досліджувати й ураховувати вітчизняний і зарубіжний досвід громад, де свого часу успішно долали такі протиріччя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що піднята проблематика раніше вже активно досліджувалась, різні її аспекти вивчалися

вітчизняними й зарубіжними вченими. В науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, в тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Воронова, Є. Глухачова, Р. Давидова, М. Корнієнка, В. Куйбиди, Ю. Куца, В. Мамонової, О. Пастернак, В. Погорілка, М. Пухтинського, Ю. Тодики. Зокрема, проблеми управління німецьких міст так званого німецького чи саксонського права досліджували В. Антонович, М. Владимирський-Буданов, А. Грицкевич та ін. Але з огляду на те, що досвід управління німецьким містом Магденбургом уже багато років демонструє модель успішного управління силитебними територіями, що є на сьогодні досить важливим для становлення та розвитку сучасних українських міст, такий аспект потребує подальшого більш глибокого дослідження.

Метою статті є дослідження впливу основ Магдебурзького права на формування сучасних владних відносин між державним і самоврядним рівнями, виходячи з особливостей статусу таких міст та можливості застосування основ зазначеного права для здійснення державної політики розвитку щодо збереження та використання ресурсів міст, зокрема збереження історичних ареалів і традиційного характеру середовища, враховуючи, в тому числі, й рівень відповідальності громад за збереження пам'яток і пристосування їх потреб до урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу. Основи Магдебурзького права і сьогодні мають бути стратегічним пріоритетом державної політики розвитку сельбищних територій. Починаючи ще з середньовіччя Магдебурзьке право сприймалось як міське право, за яким міста звільнялися від управління і суду великих земельних власників та представників державних органів, що давало змогу створювали органи місцевого самоуправління. Воно закріплювало права міських купців, міщан і ремісників, було юридичним проявом успіхів міського населення у боротьбі проти феодалів.

Незважаючи на те, що Магдебурзьке право встановлювало порядок виборів і функції органів міського самоуправління, суду, купецьких об'єднань, цехів, регулювало питання торгівлі, опіки, спадкування, визначало покарання за різні види злочинів т.і н. протягом XIII–XVIII ст., багато в чому його основні положення актуальні й сьогодні.

Дослідники особливостей Магдебурзького права як нового типу міського самоуправління вважали, що воно виникло в 1188 р., коли було надано привілей на самоврядування місту Магдебург у Німеччині, не на порожньому місці. Це право спиралось на середньовічні німецькі правові джерела такі, як Саксонське Зерцало, Швабське Зерцало та постанови шефенів (присяжних) Магдебургу. Це говорить про значний проміжок часу в якому формувались звичаєві та власні традиції. І Магдебурзьке право було результатом багаторічного відбору тих чи інших норм існування людських поселень та розуміння вищого державного керівництва необхідності здійснення таких новацій. Норми Магдебурзького права врегульовували також суспільно-правові відносини в межах міста, порядок суду та судочинства, заходи кримінального покарання, внутрішню структуру та діяльність купецьких корпорацій, ремісницьких цехів, торгівлі. Місто було звільнено від управління та суду феодалів. На відміну від тогочасних норм судова гілка влади та поліційна система на сьогодні підпорядковуються профільним міністерствам та мало в чому можуть бути залежні від органів самоврядування і відповідно фінансуються з державного бюджету, що на сьогодні може бути предметом дослідження щодо децентралізації.

Норми Магдебурзького права встановлювали певні правила поведінки та поведження міщан. Так, особа, що переїздила до міста й бажала стати його

жителем, повинна була скласти присягу на вірність місту. Вважалося, що повноправним громадянином може бути лише повнолітній чоловік християнського віросповідання, що відрізнявся благочестивою поведінкою. Така особливість була б дуже актуальною сьогодні, що суттєво підвищило б рівень відповідальності виборців та відповідно обмежило доступ до виборчих скриньок суспільно-пасивних мешканців, а також підвищувало б рівень патріотизму щодо зазначених територій.

У перші роки застосування Магдебурзького права в Польщі та Україні правом офіційного тлумачення його норм володів суд Магдебургу. Проте таким правом був наділений суд Кракова, а потім, згідно з привілеєм, наданим Владиславом III у 1441 р., Львів отримав право тлумачення Магдебурзького права на всіх українських землях. Львівський магістрат став вищим апеляційним органом. Також Львів отримав право затримувати злочинців з інших міст і судити їх за власними законами. З польських міст подібними привілеями був наділений лише Краків. Також тлумаченню права слугували ортілії, тобто роз'яснення сутності правових вимог, що великі міста надсилали у менші. Значення міського самоврядування зменшилося з переходом українських земель до складу Росії. Хоча Магдебурзькі привілеї, наприклад Києва, підтверджувалися царями, першим з яких був Олексій Михайлович у 1654 р., а останнім Олександр I у 1804 р., воно не відіграло помітної ролі в централізованій російській державі. На початку XIX ст. у Києві було споруджено пам'ятник на честь набуття містом Магдебурзького права.

Одними з привілеїв була можливість місцям користуватися великою кількістю земель, які оточували місто, та відповідно заходити в ліса і води зі всіма їх вигодами. Переводячи в сучасні реалії природокористування, можна додати і інші ресурси, зокрема збереження пам'яток культурної спадщини та пристосування їх як елементу національної традиції, до подальшого використання, що й забезпечило б їх прибутковість або самодостатність. Однак при дослідженні ресурсних можливостей урбанізованих історичних територій у більшості випадків їх розглядають з точки зору збереження земель, лісових насаджень, традиційної та альтернативної енергетики, що безперечно теж є дуже важливим. Втім термінова інвентаризація цих ресурсів та розробка заходів по їх збереженню чи оптимізації їх використання не повинна відволікати увагу держави від такого важливого елементу наповнення територій, як безпосередньо об'єкти культурної спадщини.

Досліджуючи аспекти Магдебурзького права, розуміємо, що оточуюче середовище з його природними багатствами і раніше мало вагомий вплив на можливість розвитку міст. Однак однією з основних вигод було розташування міст, їх доступність до торгових шляхів і відповідно можливість збирання відповідних коштів у місцеву казну. Повертаючись у сучасну добу, до переліченого можна додати пам'ятки культурної спадщини та, зокрема, природи й архітектури. На жаль, у деяких випадках виникає конфлікт інтересів між державою та місцевим самоврядуванням, особливо коли питання стосується пам'яток національного значення, якими за логікою та законодавством повинна опікуватися держава. Але не завжди території розглядаються в комплексі з їх історичним і культурним наповненням. У більшості випадків вони не досліджуються як ресурс стратегічного довгострокового планування, а в кращому випадку – як інструмент для вирішення завдань у короткостроковій перспективі. Так, при розробці стратегій розвитку історичних територій не завжди постає і знаходить своє відображення при стратегічному плануванні питання збереження культурного ресурсу оточуючого середовища, його традиційного характеру з архітектурним та історичними наповненням довкілля. Такий

стан не сприймається громадою як один із державних пріоритетів. Втім від ігнорування з боку держави цього питання воно не втрачає своєї гостроти, а в населених пунктах з найбільшим антропогенним навантаженням набуває особливої актуальності, що вимагає більш відповідального підходу і повинно розглядатись як державний ресурс, мати певне нормативне забезпечення та домінувати при розробці стратегій і концепцій щодо розвитку таких місць.

Одним з основних завдань державної політики щодо розвитку міст обласного значення (до цієї категорії відносять міста, які на сьогодні в Україні мають найбільше владних повноважень, що і відповідає нормам Магдебурзького права) є збереження традиційного характеру населених місць і в першу чергу пам'яток національного значення в зоні урбанізованих територій та закріплення можливостей їх, особливо при формуванні стратегій розвитку малих історичних міст.

Незважаючи на те, що охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань як держави в цілому, так і органів місцевого самоврядування, в основу якого покладено вимоги нормативно-правових актів, а також державних й обласних програм у пам'яткоохоронній галузі, у стратегіях розвитку малих історичних міст не завжди знаходять місце відповідні дієві заходи і можливості їх реалізації.

На сьогодні міста, які користуються більшістю норм Магдебурзького права, все таки тісно пов'язані з системою державного регулювання як на місцевому, так і на державному рівні, зокрема посередництвом стратегій. Національна стратегія щодо збереження культурної спадщини ґрунтується на узгодженій системі стратегічного планування, що у свою чергу базується на координації таких процесів на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, стратегії розвитку малих історичних міст обласного значення відповідно узгоджуються зі стратегіями розвитку областей та держави в цілому на період до 2020 р., які у свою чергу повинні корелюватися з Генеральною схемою планування території України, схемами планування адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, генпланами [1]. Вказана категорія міст, крім зазначеного, має розробляти й погоджувати історико-архітектурні опорні плани цих населених місць і документально підтверджувати цінність культурної спадщини населеного місця та історико-культурну цінність його території, що впливає на визначення меж історичних ареалів. Отже, проблема розвитку урбанізованих територій малих історичних міст, на розв'язування якої спрямовано заходи щодо переходу країни до сталого розвитку, полягає у визначенні стратегічних напрямів трансформації державної політики відповідно до принципів такого розвитку.

Але реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на сьогодні не задовольняє потреб суспільства у наданні населенню доступних публічних послуг і не забезпечує підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, в тому числі недостатньо впливає на збереження оточуючого середовища з його історичним наповненням. Перегляду вимагають насамперед принципи використання територіальної громадою наявних природних та історичних ресурсів і пов'язане з цим підвищення благополуччя населення.

На сьогодні для визначення стратегічних напрямків розвитку таких міст, які мають відшукувати кошти на підтримку пам'яток, вкрай важливо досліджувати шляхи ефективної експлуатації місцевих ресурсів, особливо зважаючи на їх обмеженість. До останніх можна віднести джерела бюджетного фінансування туристичного та рекреаційного спрямування, що можуть бути задіяні за умови захисту традиційного характеру середовища і в першу чергу

в процесі збереження і пристосування пам'яток архітектури та історії національного значення. Законодавча база України щодо захисту традиційного характеру середовища населених місць і насамперед збереження пам'яток національного значення напрацьована досить повно. Це є складовою державної політики щодо вирішення питань охорони об'єктів культурної спадщини та збереження автентичності середовища урбанізованих територій [2].

Тому стратегічно важливим напрямком державної політики розвитку малих історичних міст, одним із принципів існування яких є збереження та пристосування об'єктів культурної спадщини і природного середовища до подальшого використання, вбачається впровадження ефективних механізмів економії енергоресурсів, зокрема підвищення технічного рівня і екологічної безпеки опалювальних приладів шляхом застосування новітніх ефективних технологій спалювання палива, в тому числі за рахунок розвитку екологічно чистої енергетики відновлюваних джерел – будівництва вітрових міні-електростанцій, використання сонячної енергії тощо. Аналогічні питання стосуються також проблем економного та ефективного освітлення, що поєднувало б основну функцію призначення об'єктів культурної спадщини з питаннями енергозбереження, їх експлуатації та збереження. Вирішення цих завдань повинно корелюватися з технічною стороною розв'язання проблем збереження культурної спадщини, оскільки це напряму пов'язано з регламентами збереження безпечного технічного стану будівель і споруд, категорії пам'яток, їх утримання та експлуатації як потенційних об'єктів туризму.

В стратегіях розвитку повинні знайти своє відображення і питання зменшення територіальних диспропорцій у якості життя за рахунок зміцнення містобудівного каркасу та покращення інфраструктури населених міст для збільшення доступності та можливостей експлуатації пам'яток як потенційних об'єктів туризму. Для цього важливим аспектом є оновлення схеми планування територій, в тому числі розробка плану зонування з визначенням чітких меж, функціональної спеціалізації та принципів узгодженого управління розвитком урбанізованих зон. Одним із шляхів забезпечення сталого розвитку малих історичних міст, збереження традиційного характеру середовища та розвитку самодостатньої громад у руслі децентралізації може бути застосування кластерної моделі розвитку та управління історичними територіями.

Висновок. Підсумовуючи, можна констатувати, Магдебурзьке право з моменту свого становлення та в подальшому доопрацюванні відіграло важливу роль у розвитку місцевого самоврядування, в тому числі й в Україні, й на сьогодні трактується сучасними авторами як показник “європейськості”, важливий крок до “інтеграції українства в європейську спільноту” [3, с. 186], а також як показник потенційних можливостей покращення стосунків з іншими сусідніми державами. Основні методологічні засади державної політики сталого розвитку, в тому числі й виходячи з норм Магдебурзького права, визначаються передусім, як шлях до забезпечення високої якості життя та навколишнього природного середовища для нинішнього і майбутніх поколінь, що за своєю суттю полягає у збалансованому соціально-економічному й екологічному розвитку, відповідальному господарюванні, упровадженні механізмів відтворення довкілля, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення екологічної безпеки та соціальної захищеності. Для малих історичних міст це ще й оптимальне вирішення проблем збереження пам'яток. На жаль, у більшості випадків держава залишає за собою тільки право контролю за дотриманням законодавства, перекладаючи інші турботи зі збереження пам'яток на місцеве самоврядування з його занадто малими для вирішення таких питань бюджетами. Це свідчить про незбалансованість державних інте-

ресів як у природоохоронній, так і в пам'яткоохоронній сфері, що в кінцевому рахунку не забезпечує належного економічного зростання урбанізованими територіям, негативно позначається на аспектах соціальної політики та вимагає подальшого дослідження можливих шляхів забезпечення сталого розвитку.

Список використаних джерел

1. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика]; Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. 40 с.
2. Закон України "Про охорону культурної спадщини" (1805-14). *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39.
3. Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис): монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ. Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 35:004:37

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Краснова Н. С.,

архіваріус загального відділу,

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто зміст понять "інформатизація" та "інформатизація освіти", визначено поняття "інформатизація загальної середньої освіти". Проаналізовано можливість адаптації досвіду інформатизації загальної середньої освіти Японії в умовах України.

Ключові слова: інформатизація, інформатизація освіти, інформатизація загальної середньої освіти.

Krasnova N. S.,

*Archivist of General Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

INFORMATIZATION OF GENERAL SECONDARY EDUCATION IN JAPAN: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The content the notions of 'informatization' and 'informatization of education' have been considered; the concept of 'informatization of secondary education' is defined. The possibility of adapting the experience of informatization of secondary education of Japan in the context of Ukraine has been analyzed.

Key words: informatization, informatization of education, informatization of secondary education.

Постановка проблеми. Обравши вектор євроінтеграції, Україна визнає необхідність реформування системи загальної середньої освіти, одним із чинників якої є її інформатизація. Підвищення ефективності видів діяльності в системі освіти безпосередньо залежить від створення й використання інформаційних технологій.

Метою статті є визначення поняття "інформатизація загальної середньої освіти", аналіз та можливості адаптації досвіду інформатизації загальної середньої освіти в Японії в умовах України.

© Краснова Н. С., 2017

Завданнями статті: розкрити зміст понять “інформатизація” та “інформатизація освіти”; визначити поняття “інформатизація загальної середньої освіти”; здійснити огляд інформатизації загальної середньої освіти в Японії та визначити шляхи його використання в Україні.

XXI ст. відрізняється зміною парадигми суспільних відносин, які на тлі глобального розвитку комунікативно-мережових технологій ставлять інформацію в основу науково-технічного прогресу як головний фактор сучасної динаміки розвитку суспільства. Публічне управління загальною середньою освітою в зазначених умовах не може не враховувати того факту, що учні вже перебувають у лавині цифрованого простору і є активними учасниками глобальних інформаційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформатизації вивчалися вітчизняними та зарубіжними вченими як з науково-методичного, так і з технологічного напрямків, але в Україні й сьогодні існує безліч проблем, пов'язаних з їх впровадженням в загальній середній освіті. Тому вивчення й застосування досвіду передових країн інформатизації в навчально-виховному процесі є актуальним і важливим.

У зв'язку з наведеним необхідно розкрити зміст таких основних понять як “інформатизація”, “інформатизація освіти”, “інформатизація загальної середньої освіти”.

Виклад основного матеріалу. В Енциклопедії теорії комунікації термін “інформатизація” має кілька значень:

- цілеспрямована політика або стратегія використання інформаційних технологій з метою сприяння соціально-економічному розвитку;
- в широкому розумінні – проникнення сучасних інформаційних і комунікаційних технологій в управлінську, виробничу та побутову сфери;
- розвиток комунікаційних технологій, збільшення інформаційних потоків, і поширення засобів масової інформації та освіти серед населення [11, с. 513].

Національною програмою інформатизації [8] наведене поняття визначається як сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки.

В освітній діяльності інформатизація більш вузьке поняття за змістом. Воно означає:

- процес забезпечення сфери освіти методологією й практикою розробки й оптимального використання сучасних засобів інформаційних й комунікативних технологій, орієнтованих на реалізацію психолого-педагогічних цілей навчання, виховання [1, с. 154];
- розробку матеріально-технічної бази та підготовку навчально-методичного комплексу нового покоління, що сприяє підвищенню ефективності та інтенсифікації навчального процесу за рахунок використання в ньому інформаційних технологій і впровадження нових методичних розробок, тобто пов'язане з розвитком інформаційно-освітнього середовища [7, с. 33-34];
- створення і використання інформаційних технологій для підвищення ефективності видів діяльності, що здійснюються в системі освіти [6];
- процес впровадження в освіту інформаційних знань, методів, технологій [5, с. 349].

Виходячи з вищезазначеного інформатизацію загальної середньої освіти визначимо як *цілеспрямоване оволодіння учасниками навчального*

процесу загальноосвітніх навчальних закладів систематизованим комплексом початково-методичних і практичних знань про інформаційно-комунікативні технології, результатом якого є його оптимізація й сприяння формуванню в учнів відповідального ставлення до життєвого самовизначення.

При цьому істотна роль належить педагогічним працівникам, від яких залежить результат досягнення мети освіти та вектор спрямування освітньої діяльності учнів у соціально унормоване русло в процесі інформатизації загальної середньої освіти.

У зв'язку з необхідністю вирішення проблем інформатизації загальної середньої освіти й створення єдиного інформаційного простору важливим є вивчення зарубіжного досвіду країн, які зарекомендували себе у світі як провідні в галузі новітніх технологій.

Однією з таких країн є Японія. Саме японські вчені К. Куракава й Т. Умеао в 1961 р. ввели в науковий обіг термін "інформатизація" (johoka). Незважаючи на конкуренцію за право першого його використання в письмових наукових працях, Японія залишається батьківщиною зазначеного терміну [12].

Інформатизацію освіти Японії, в тому числі й загальної середньої, вивчали П. Біліченко, О. Гокунь, А. Гуржій, А. Джуринський, І. Зязюн, О. Катасонова, С. Макарянц, О. Озерська, В. Оржехівський, Т. Павлова, М. Родіонов, М. Шкіль та ін.

Сучасна державна система освіти Японії бере свій початок з 1872 р., коли по всій країні урядом були створені початкові і середні школи. У 1886 р. було введено обов'язкову освіту, а в 1890 р. навчання стало безкоштовним для всіх верств населення. У 1908 р. термін обов'язкового навчання в початковій школі був продовжений до шести років, після Другої світової війни – до дев'яти років. Обов'язкове дев'ятирічне освіта включає в себе шестирічне навчання в початковій школі і трирічне – в молодшій середній школі.

Важливим етапом реформування галузі освіти в Японії можна вважати 1947 р., коли після агресивної політики Японії на Далекому Сході у Другій світовій війні окупаційна влада США поставила ультиматум японському уряду щодо конституційного закріплення відмови Японії від війни (стаття 9 Конституції Японії), а також "від загрози або застосування збройної сили як засобу вирішення міжнародних суперечок" [4, с. 443]. Зазначені обмеження детермінували вибір нової стратегії розвитку. Уряд Японії усвідомив, що інформатизація є ключовим фактором економічного та соціального розвитку. Цей період започаткував формування стереотипу про Японію як одну з провідних країн у галузі новітніх технологій. Таким чином, Японія обрала шлях до матеріального багатства через інформатизацію суспільства, створення та використання інформаційних ресурсів. З цього періоду веде відлік світова історія розвитку, інформатизації суспільства, інформаційних ресурсів і технологій. За три наступні десятиліття Японія досягла величезних успіхів.

Але, досягнувши першості, з 1970-х до 80-х рр. Японія припускалася помилок у визначенні стратегії подальшого розвитку. Прогнози щодо подальшої конкурентоспроможності країни на міжнародному рівні передбачали, що кінець періоду швидкого зростання після війни в якості обмежень промислової експансії Японії, триватиме й надалі в епоху обмежених ресурсів, або високих цін. Також керівництво країни припускало, що за наслідками війни передові промислово розвинені країни, зокрема США, зазнали непоправної шкоди і йтимуть шляхом стійкого зниження, а високий статус Японії в галузі інформаційних технологій залишатиметься непохитним [13]. Така позиція країни детермінувала акцент на більш вузькій спеціалізації в напрямку технологічних процесів і виробництва. Відбувся деякий перекик зі сфери інтелектуальної

і законодавчої в технологічну. Тому на порозі ХХІ ст. Японія змушена була змінювати державну інформаційну політику. Було визнано, що промислове суспільство перебуває перед новою хвилею технічної революції – інформаційною революцією, й усвідомлено появу в її результаті нового типу соціального суб'єкта, орієнтованого на використанні баз даних в інформаційних системах. З цього часу розпочалася боротьба за придбання і використання впливу інтелекту шляхом поширення інформації та знань.

Японський уряд усвідомив, що розвиток інформаційної інфраструктури здатний допомогти країні вийти з економічної кризи, в 1999 році офіційно проголосив початок інформаційної революції.

Внаслідок вжитих заходів у грудні 1999 р. уряд Японії затвердив програму “Millennium”, спрямовану на інформатизацію системи освіти у країні. Програма виконувалася у два етапи. Перший завершився в березні 2002 року – до мережі Інтернет було підключено всі державні середні школи, усі вчителі набули певних знань і вмінь роботи із ПК, що передбачало не викладання інформаційних технологій, а обізнаність у галузі ІКТ на рівні користувача. Завершення другого етапу було визначено на березень 2006 року. До того часу доступ до мережі Інтернет мали всі школи Японії – приватні, державні, середні та початкові. На цьому етапі всі вчителі країни повинні вільно володіти інформаційними технологіями для застосування у професійній діяльності [2].

В Японії освіта стала основною цінністю. Вона гарантує подальше працевлаштування випускників, що спонукає до серйозного ставлення школярів до отримання знань. Сьогодні процеси інформатизації загальної середньої освіти базуються на головній ідеї суспільства, коли кожен знає свій статус відносно інших і веде себе відповідно до цілей своєї групи.

Японський стиль управління заснований на іншій порівняно з європейською, корпоративною культурою, коли керівна ланка зобов'язана піклуватися про підлеглих, а ті повинні беззаперечно виконувати директиви. До зазначених відносин в соціумі дитина готується з народження. Її егоцентризм не стимулюється, навпаки, традиційно виховання та навчання здійснюється через реалізацію індивіда в соціумі, де йому доведеться провести все життя [1, с. 83]. Встановлені в японському суспільстві норми детермінують, що незважаючи на те, що після закінчення обов'язкової школи випускники можуть вступити до професійних навчальних закладів, або розпочати трудову діяльність, понад 90 % з них продовжують навчання в повній середній школі. Рівень освіти істотно високий в усіх прошарках суспільства. Державою передбачені значні витрати на наукові дослідження і розробки для створення сприятливих умов формування інтелектуального капіталу. Тому фінансування навчання в загальноосвітніх школах на порядок відрізняється від фінансування в Україні.

Й сьогодні в Японії запроваджується низка проектів у загальноосвітніх школах, серед яких “Японія інформаційних технологій для всіх”. Проектом передбачено використання в майбутньому потужного інформаційно-технологічного процесу для створення нової країни. В основі проекту розвиток інформаційно-комунікативних технологій, виникнення попиту на безліч нових навичок, включаючи здатність використовувати інформаційно-комунікативне обладнання, здатність збирати та редагувати точну інформацію з величезного потоку даних в мережі Інтернет [9].

Високий попит на програмістів на ринку праці, прогнозоване його збільшення в майбутньому та необхідність володіння навичками програмування в повсякденному житті детермінували в 2016 р. зміни в навчальних програмах японських шкіл. Міністерством освіти, культури, спорту, науки, і технологій

Японії вводиться програмування в обов'язкові дисципліни для вивчення в початковій школі з 2020 р. обов'язковою дисципліною в середній школі програмування стане з 2021 р., а в старшій школі – з 2022 р.

У початковій школі програмування викладатимуть в ігровій формі. Розроблено навчальні матеріали, наприклад, де діти пишуть програми для керування ігровими персонажами, складаючи алгоритм із своєрідних “будівельних блоків”. Уроки програмування передбачається додати до навчальних планів з дисципліни “Наука”. У деяких префектурах Японії програмування вже зараз ввели як обов'язковий предмет в початковій школі з ініціативи шкільної адміністрації, громадських організацій і компаній. Перші експерименти показали позитивний результат, і зараз зазначені префектури узагальнюють досвід для впровадження його в загальнодержавну навчальну програму.

У середній школі Міністерство освіти планує переробити і збагатити прості приклади програмування, які зараз викладають на уроках праці. У старшій школі залишать нинішні просунуті уроки програмування, але вони стануть обов'язковими [10].

Незважаючи на відсутність сьогодні в початкових програмах середніх шкіл Японії спеціальних предметів з інформаційних технологій, відмічається високий рівень володіння учнів середніх загальноосвітніх шкіл електронними засобами. Ситуація пояснюється тим, що починаючи з шкільних лав, створюється середовище, яке формує людські ресурси з високою здатністю підтримки інформаційних та телекомунікаційних технологій.

З метою реалізації стратегії управління та розвитку комп'ютерної підготовки школярів, і підвищення рівня обізнаності з питань реформування системи середньої освіти в напрямку інформатизації в освітній галузі здійснюється аналіз й удосконалення навчальних програм, заохочується використання мережі Інтернет мультимедійних навчальних матеріалів. Здійснюється розробка методичних матеріалів та програм в школах з підвищення комп'ютерної грамотності та інформаційної грамотності педагогів. Йде пошук шляхів підвищення комп'ютерної грамотності, включаючи оволодіння інформаційною технікою, яка включає можливість вибору корисної інформації та підвищення її цінності та робота над поліпшенням інформаційної грамотності в цілому.

В XXI ст. в країні розширюються межі розвитку самостійних, активних творчих людських ресурсів і передбачається, що інформатизація забезпечить імпульс для досягнення цієї мети. Країна визнає інструментами структурної реформи для забезпечення міжнародної конкурентоспроможності промисловості й поліпшення якості життя людей необхідність сприяти вільній та рівноправній конкуренції шляхом вільного використання інформаційних і телекомунікаційних послуг. З дитинства випускник школи, який знає основи програмування, має реальні можливості реалізуватися на ринку праці й інтеграції в доросле життя. Тому фундаментальною є думка про сприяння інформаційному розвитку в Японії зосередження на інформатизації освіти, в тому числі загальної середньої.

Список використаних джерел

1. Глоссарий современного образования / под общ. ред. Е. Ю. Усик; ХГУ НУА. Харьков: ХГУ НУА, 2014. 532 с.
2. Бендерезь Н. М., Карташова Л. А. Досвід навчання інформаційних технологій майбутніх учителів в Японії. Народна освіта: електронне наук. фахове вид. 2014. № 2 (23). URL: <https://repository.kristti.com.ua/handle/eiraise/462>.
3. Джурицкий А. Н. Сравнительная педагогика: учеб. пособие для студ. сред. и высш. пед. учеб. заведений. Москва: Изд. центр “Академия”, 1998. 176 с.

4. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд., исправ. и доп. Москва: БЕК. 584 с.
5. Мойсеюк Н. Є. Педагогіка: навч. посіб. 5-те вид., доп. і перероб. Київ: Б.в., 2007. 655 с.
6. Пилипчук А. Ю. Реформування освіти та інформатизація: основні проблеми і підходи до їх вирішення. *Інформаційні технології і засоби навчання*: електронне наук. фахове вид. / гол. ред. В. Ю. Биков ; Ін-т інформ. технологій і засобів навчання АПН України, Ун-т менеджменту освіти АПН України. 2008. № 1 (5). URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/ITZN/em5/emg.html>.
7. Преподавание в сети Интернет: учеб. пособие / отв. ред. В. И. Солдаткин. – Москва: Высшая шк, 2003. 792 с.
8. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр>.
9. Рожнова В. М., Біліченко П. Г. Сучасний стан інформатизації початкової та середньої освіти Японії. *Збірник наукових праць з актуальних проблем економічних наук*: матеріали конф. Харків, 2013 URL : molodyvcheny.in.ua/files/conf/ped/02dec2013/15.pdf.
10. Японские дети начнут изучать программирование с начальной школы / MIGnews. 2016. URL: http://mignews.com.ua/world/14_446094.html.
11. Encyclopedia of Communication Theory / S. W. Littlejohn, K. A. Floss ; University of New Mexico. Vol. 1. USA: SAGE, 2009. 1105 p.
12. Hayashi Yujiro. Jōhōka shakai : Hado na shakai kara sofuto na shakai e. Tōkyō: Kōdansha, 1970. 187 p.
13. Kumon S. Japan as laggard in the information revolution. *The Japan Times* / GLOCOM. – 1998. URL: <http://www.glocom.ac.jp/column/1998/09/>.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 351:338.22

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Поліщук Г. О.,

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса*

Зроблено аналіз сучасного стану розвитку малого підприємництва в Україні, міжнародного іміджу країни та її місця в міжнародному бізнес-середовищі. Розкрито особливості державної політики підтримки розвитку малого підприємництва в Україні та країнах Європи і США та виділено позитивний досвід, який може бути імплементований в Україні.

Ключові слова: державна політика, підтримка розвитку, мале підприємництво, стан розвитку, зарубіжний досвід.

Polishchuk H. O.,

*Postgraduate student of Public Administration and Local Self-government Department,
ORIPA NAPA, Odesa*

STATE SUPPORT OF SMALL BUSINESS: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

The analysis of the current state of small business development in Ukraine, international image of the country and its place in the international business environment. Features of state policy of support small business development in Ukraine and European countries and the USA were discovered also the positive experience that can be implemented in Ukraine was allocated.

Key words: state policy, support for development, small business, the state of development, foreign experience.

© Поліщук Г. О., 2017

Постановка проблеми. Як свідчить зарубіжний досвід, запорукою успішного розвитку малого підприємництва є стабільна й всебічна державна підтримка. Саме допомога держави малому підприємству в складних економічних умовах, що спостерігаються сьогодні, може забезпечити покращення економічної ситуації як в регіонах, так і в країні в цілому. Проте в останні роки спостерігається уповільнення темпів зростання кількості малих підприємств і чисельності зайнятих на них, зменшення частки малого підприємництва у загальнодержавних обсягах виробництва, що є результатом недостатньої дієвості заходів державної підтримки малого підприємництва і необхідності її реформування [12].

За результатами проведеного аналізу нами виявлено, що негативний вплив на розвиток малого підприємництва в Україні зумовлено низкою проблем, таких як: недосконалість та обтяжливість системи оподаткування, адміністративні перешкоди у сфері підприємництва, нерегульованість питань фінансування і кредитування, зокрема мікрокредитування малого підприємства, низький рівень державної фінансової допомоги, слабкий розвиток інфраструктури підтримки підприємництва. Усунення цих проблем та створення сприятливих умов для розвитку малого підприємства потребує впровадження в практику господарювання нових методів регулювання економіки, які повинні враховувати ринкові відносини [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем підтримки розвитку малого підприємництва присвятили праці такі українські науковці, як О. Г. Борисов, О. А. Деренько, В. І. Захарченко, А. В. Іванищева, М. М. Ільчишин, Д. А. Ісаченко, М. Я. Квик, Г. М. Колісник, І. М. Комарницький, Г. А. Лех, Ю. О. Ольвінська, В. В. Папп, Т. А. Піхняк, О. І. Тимченко, О. Я. Туркало, В. В. Федорченко, Г. Г. Цегелик, І. Є. Шайдюк та ін. Серед зарубіжних учених особливої уваги заслуговують роботи Дж. Кейнса, Д. Рікардо, Ж. Сея, А. Сміта, Й. Шумпетера та ін.

Мета статті – охарактеризувати сучасний стан розвитку малого підприємства, розкрити особливості державної політики підтримки розвитку малого підприємства в Україні та закордоном.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні ще більш очевидним стає, що саме мале підприємство є сферою діяльності, яка найбільш оперативно реагує на зміни кон'юнктури ринку, а також, що не мало важливо саме воно надає необхідної гнучкості економіці. Характерною рисою малих підприємств є здатність своєчасно реагувати на зміни споживчого попиту і за рахунок цього вони мають можливість створювати необхідну рівновагу на споживчому ринку. Саме завдяки малим фірмам формується конкурентне середовище, яке позитивно впливає на кон'юнктуру ринку, забезпечує економічне зростання, а також на стан зайнятості населення. Зазначимо, що економічний ризик у сфері малого підприємства вищий ніж у великих компаній, тому і "життєвий цикл" зазвичай коротший. Навіть в економічно розвинених країнах ця сфера є найбільш уразливою і тому малі підприємства відчувають низку характерних труднощів.

На жаль, сьогодні в Україні відсутній дієвий механізм підтримки, розвитку і захисту малого бізнесу і малого підприємства. Про це свідчать недоліки і складнощі, що зустрічаються в процесі функціонування підприємств бізнесу. Тому перед урядом, зацікавленими організаціями відкривається широке поле діяльності. При цьому синхронно слід розвивати як державну систему підтримки бізнесу, так і ініціативу підприємців, малих, середніх підприємств по об'єднанню зусиль у сфері державно-фінансової діяльності [10].

Для більш детального аналізу сучасного стану малого підприємництва в Україні необхідно звернутися до статистичного збірника Державної служби статистики України [3]. Одним із таких показників є динаміка зміни кількості суб'єктів малого підприємництва за період з 2010–2015 рр. (табл. 1).

Таблиця 1
Динаміка кількості малих підприємств та фізичних осіб-підприємців у 2010–2015 рр.

Роки	Суб'єкти малого підприємництва		
	у тому числі		усього
	підприємства	фізичні особи-підприємці	
2010	357241	1804763	2162004
2011	354283	1325619	1679902
2012	344048	1234831	1578879
2013	373809	1328392	1702201
2014	324598	1590448	1915046
2015	327814	1630571	1958385

Так за даними статистичного збірника про діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва в 2015 р. [3] в Україні функціонувало 327814 малих підприємств (або 16,7 % від загальної кількості) та 1630571 фізичних осіб-підприємців (або 83,3 % від загальної кількості). Для порівняння, в економічно розвинених країнах число малих і середніх підприємств перевищує 80 % від їхнього загального числа.

Протягом 2010–2012 рр. спостерігалось зменшення кількості суб'єктів малого підприємництва та незначне зростання з 2013 р. і до сьогодні як серед малих підприємств, так і серед фізичних осіб-підприємців (рис. 1).

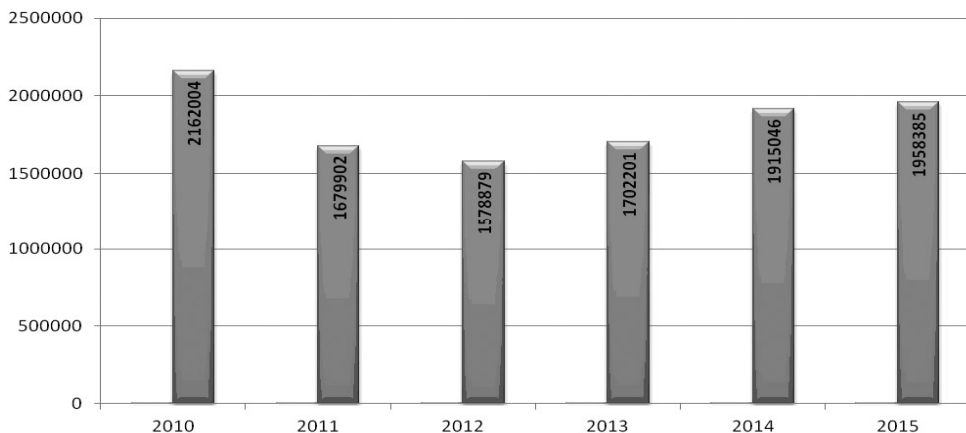


Рис. 1. Динаміка кількості суб'єктів малого підприємництва у 2010–2015 рр.

Аналіз показників обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктами малого підприємництва у 2015 р. за видами економічної діяльності показав, що пріоритетними сферами для суб'єктів малого підприємництва залишаються оптова та роздрібна торгівля і сфера послуг, питома вага яких в загальному обсязі реалізованої продукції (товарів, послуг) складає 49,4 %. Значно меншими є показники промисловості (11,0 %), сільського господарства (9,7 %), будівництва (5,4 %) (рис. 2).



Рис. 2. Питома вага обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) суб'єктами малого підприємництва у 2015 р.

Що стосується міжнародного іміджу країни та її місця в міжнародному бізнес-середовищі, то завдяки діям Уряду та проведеним реформам Україна піднялася в рейтингу “Doing Business – 2015” зі 112 на 96 позицію серед 189 країн світу (табл. 2). Зокрема, досягнуто значного успіху за двома ключовими позиціями – “реєстрація власності” (59 позиція) і “сплата податків” (108 позиція). Проте низка позитивних кроків гальмується їх вибірковістю у практичній площині та нездатністю системно впливати на трансформацію економіки України у нову якість, нову модель зростання. Зокрема, відбулося погіршення у 7 з 10 сфер, що охоплюються дослідженням. Низка важливих показників залишаються на наднизькому рівні. Зокрема, протягом тривалого часу в Україні здійснювалися суперечливі реформи, які, за висновками Світового банку, демонстрували то значне поліпшення умов ведення бізнесу, то навпаки – стрімке зниження порівнюваних позицій [15].

Таблиця 2
Позиція України у рейтингу “Doing Business” у 2008–2015 рр.

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Складність ведення бізнесу, загальна оцінка	139	145	147	149	152	140	112	96
за субіндексами: започаткування бізнесу	109	128	136	118	116	50	69	76
реєстрація власності	138	140	160	165	168	158	88	59
сплата податків	177	180	181	181	183	168	157	108
підключення до електропостачання	x	x	x	169	170	170	182	185
виконання зобов'язань за контрактом	46	48	43	44	44	45	44	43
банкрутство	140	143	145	158	158	157	141	142
отримання кредиту	68	28	30	21	23	24	14	17
зовнішня торгівля	120	121	139	136	144	148	153	154
дозвільна система у будівництві	174	179	181	182	182	186	68	70
захист прав інвесторів	141	142	108	108	114	127	107	109

З метою покращення бізнес-клімату в Україні та підвищення її позицій у рейтингу Doing Business, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України спільно з Офісом ефективного регулювання (Better Regulation Delivery Office), розробило дорожню карту, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. Дорожня карта складається з 43 пунктів виконання яких має вивести Україну в ТОП-20 країн світу з найкращим бізнес-кліматом за версією Світового банку в 2017 р. (Doing Business 2018) [13].

Державне регулювання та підтримка розвитку малого підприємництва в Україні здійснюється відповідними загальнодержавними, регіональними та місцевими органами влади з метою узгодження інтересів держави і сектору малого підприємництва [17, с. 87].

Державна підтримка малого підприємництва у всіх економічно розвинених державах – це створення державою організаційно-правових і фінансово-економічних умов для розвитку підприємницьких структур. Державні програми фінансової допомоги малому бізнесу повинні враховувати стан бюджетної, кредитно-фінансової системи, соціально-політичний рівень населення для ефективного і своєчасного прямого і непрямого впливу на розвиток підприємництва [16, с. 185].

Дослідження досвіду зарубіжних країн з розвинутою ринковою економікою показав пріоритетність підтримки та розвитку малого підприємництва, що є актуальним і для України. Далі більш детально розглянемо досвід таких країн, як США, Великобританія, Німеччина, Франція та країни-члени ЄС.

Малі підприємства сьогодні стали невід'ємною частиною економік більшості промислово розвинених держав. У країнах ЄС на їхню частку в середньому доводиться 63–67 % ВВП, у США – 40 %, в Японії – 61 %. На малих підприємствах зайнята значна кількість працездатного населення: 72 % у середньому у країнах ЄС, 78 % – в Японії, 75,3 % – в Південній Кореї, 73 % – в Італії, 54 % – у Франції та США. Така роль малих підприємств в економіці розвинутих країн забезпечується систематичною комплексною підтримкою з боку держав, яку підкріплено регулярним та значним за своїми обсягами бюджетним фінансуванням. Уряд США щорічно виділяє малому бізнесу в вигляді грантів майже 30 млрд. дол. З них 12 млрд. дол. призначено для підприємців-жінок, малопробутоквих підприємств (у тому числі тих, що використовують працю інвалідів) [5, с. 225].

Як правило, у країнах ЄС справи малих і середніх підприємств перебувають у компетенції міністерства економіки і (або) міністерства промисловості і торгівлі. Німеччина та Нідерланди, наприклад, мають відділи у справах малих і середніх підприємств у Міністерстві економіки. У Франції відповідний відділ створено у Міністерстві промисловості. У Великобританії навіть існує Міністерство малого бізнесу. Що стосується програм розвитку малих і середніх підприємств, то вони розробляються з розрахунком на участь одразу кількох міністерств, що знову ж таки потребує координації зусиль [18].

Сполучені Штати Америки є країною з найвищим рівнем підприємницької активності в світі. Розквіт малого бізнесу у США забезпечує значною мірою належна підтримка з боку держави. Конгресом США ще у 1953 р. на правах федерального відомства було створено Адміністрацію у справах малого бізнесу. Наприкінці 80-х – початку 90-х рр. Правління США провело через Конгрес ряд законодавчих актів і поправок до них. Ці акти відобразили радикальні зміни державної науково-технічної політики США [2].

Необхідно зауважити, що в Сполучених Штатах Америки відсутній особливий податковий режим для малих підприємств. Особливістю державної підтримки малого підприємництва у сфері податкового стимулювання мало-

го підприємництва в США є те, що всі суб'єкти підприємницької діяльності для розрахунку прибутку з метою оподаткування зобов'язані вести бухгалтерський облік у повному обсязі.

Однак для малих підприємств передбачені спеціальні положення, що спрощують процедуру обліку та звітності оподатковуваного прибутку за прогресивною шкалою:

- оподатковуваний прибуток до 50 тис. дол. – 15 %;
- від 50 тис. дол. до 75 тис. дол. – 25 %;
- від 75 тис. дол. до 10 млн. дол. – 34 %;
- понад 10 млн. дол. – 35 %.

У США малі підприємства, що мають невеликі обсяги прибутків, можуть застосовувати касовий метод обліку, замість обліку методом нарахування, крім того, їм дозволяють вилучати з оподаткування інвестиції в капітальні активи, якщо їх обсяги за рік не перевищують 24 тис. дол. [18].

Цікавим для України є Британський досвід державного регулювання малого бізнесу, а саме підтримка підприємництва в кризових регіонах. З цією метою створюються зони вільного підприємництва, в яких функціонують державно-комерційні фонди, що надають пільгові кредити і ділові послуги. Неабияке значення має програма “Дії для міст”, метою якої є оздоровлення старих промислових центрів і поліпшення соціального клімату у виробничих кварталах [6, с. 209].

Також необхідно зазначити, що індивідуальні фірми Великобританії не зобов'язані проходити державну реєстрацію, а сплата податків здійснюється на підставі декларування індивідуальних доходів членів фірми. І навіть якщо фірма зареєструвалася в державних органах, то податки сплачуються тільки після того, як фірма почала активно працювати на ринку та знайшла своїх споживачів. Загалом, величина та кількість податків, які сплачують малі підприємства, менші, а процедура оподаткування значно простіша, ніж для великих підприємств. Крім цього, використовується також прогресивне оподаткування прибутків корпорацій: ставки податків для корпорацій з меншими доходами менші, ніж для корпорацій з великими доходами [7, с. 53–54]. Таким чином, держава заохочує створення малих підприємств та всебічно підтримує їх діяльність, застосовуючи пільгові умови оподаткування.

В Німеччині існує велика кількість закладів, які дають консультації малим і середнім фірмам з різноманітних питань (від результатів маркетингових досліджень до допомоги у подоланні бюрократичних бар'єрів). Консультаційні центри фінансуються як урядом, так і спілками приватних підприємців [2].

Нажаль сьогодні в нашій державі ми спостерігаємо слабко розвинену інфраструктуру підтримки розвитку малого підприємництва, проте Уряд здійснює кроки для подолання цієї проблеми. Саме тому, для сприяння розвитку інфраструктури підтримки підприємництва, зокрема надання суб'єктам господарювання фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, науково-технологічної, консультативної, маркетингової, кадрової та освітньої підтримки є одним із основних питань, що потребує вирішення на державному рівні та регламентується Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки” [14].

Міністерство економіки Німеччини розробило програму “Євро-фітнес”, завдання якої – допомогти малим і середнім підприємствам підготуватися до функціонування в умовах єдиного внутрішнього ринку ЄС. У межах цієї програми асигнуються кошти на проведення галузевих та структурних досліджень, розширення консультаційної та інформаційної допомоги підприєм-

ництва, активізацію участі малих та середніх компаній у різних європейських ярмарках та виставках [18].

Велику підтримку малим і середнім підприємствам уряд Німеччини надає за допомогою кредитів і субсидій. З бюджету федерації та земель їм надаються пільгові інвестиційні кредити, особливо при освоєнні високотехнологічних виробництв, кредити для створення власних підприємств. Державна підтримка малого бізнесу направлена, перш за все, на забезпечення його фінансової самостійності. У федеральній програмі субсидування малих і середніх підприємств існує спеціальна стаття допомоги для підвищення долі власних коштів, яка склала біля 30 % всіх субсидій. Особам, що створюють нові підприємства, надаються кредити строком до 20 років.

Уряд Німеччини розробив концепцію стимулювання наукових досліджень на малих і середніх підприємствах. Велике значення надається інформаційним і консультаційним послугам у нових галузях технології, перебудові професійного навчання, особливо підвищенню кваліфікації кадрів, зайнятих інноваціями [2].

У Франції широкого застосування набув механізм податкових пільг. За його допомогою держава сприяє прискоренню науково-технічного прогресу, розширенню експорту тощо. Так, існують пільги для новостворених акціонерних товариств (протягом перших двох років – не сплачується податок, на третій рік оподатковується 25 % їхнього прибутку, на четвертий – 50 %, на п'ятий – 75 %, починаючи із шостого року – 100 % прибутку), застосовується податковий кредит і для підприємств, які проводять фахову підготовку кадрів, тощо [4, с. 67]. Малі підприємства не подають декларації про податок на додану вартість, проте виплачують прибуткові податки, рівень яких залежить від сфери діяльності (торговельні операції, послуги тощо) [8, с. 228].

Проаналізувавши досвід країн-членів Європейського Союзу, бачимо, що суб'єкти малого підприємництва зайняті в оптовій та роздрібній торгівлі, харчовій промисловості, будівництві, ділових стратегічних послугах, готельному, ресторанному та туристичному бізнесі. Відносно розвитку малого та середнього підприємництва урядові структури ЄС також проводять зважену державну політику, яка враховує галузеві та регіональні особливості розвитку та функціонування цього сегменту економіки. Головними цілями наддержавного рівня в ЄС є зміцнення єдиного внутрішнього ринку, інтернаціоналізація підприємницької діяльності на рівні окремих її суб'єктів шляхом залучення підприємств до електронної комерції, активізація процесів створення та впровадження інновацій, спрощення процедур для створення нових підприємницьких структур. На державному рівні політика ЄС спрямована на усунення перешкод ефективного функціонування суб'єктів підприємництва. Так, для усунення бюрократичних перепон на шляху створення та функціонування суб'єктів підприємництва розроблено та впроваджено декілька програм:

- Програма SLIM: пропонує заходи щодо спрощення законодавства ЄС в тому або іншому секторі економіки;
- Євроінфоцентри: роз'яснення вимог законодавства до суб'єктів підприємництва; спрощення форм та звітних вимог; організація європейських конференцій для щойно створених суб'єктів малого та середнього підприємництва;
- Програма оцінювання впливу нормативних актів на функціонування підприємництва з погляду порівняння витрат, вигод і ризику;
- “Центр єдиного вікна”: спрямоване на співробітництво між відповідними державними органами та підприємницькими структурами, яке може стати корисним для обох сторін [9]. Багато з цього застосовується сьогодні і в Україні та дає позитивний ефект.

Показовим для України є досвід державної політики у сфері малого підприємництва постсоціалістичних країн – Угорщини, Чехії, Польщі. На частку малих підприємств Угорщини припадає 99,8 % усіх підприємств. Вони створюють 50 % ВВП та забезпечують 60 % робочих місць. Для ефективної співпраці держави з підприємництвом налагоджено діяльність цілої низки організаційних структур, до яких належать: Національна Рада розвитку підприємництва, Міністерство економіки Угорщини, Агентство з розвитку інвестицій та торгівлі, Угорський банк розвитку, Державне акціонерне товариство гарантій, Державний фонд підтримки інновацій та науково-дослідної діяльності. Державна підтримка малого підприємництва охоплює цілу низку економічних стимулів, серед яких пільгове оподаткування та пільгове кредитування [11].

Висновки. Таким чином, нами проаналізовано сучасний стан розвитку малого підприємництва в Україні, міжнародного іміджу країни та її місця в міжнародному бізнес-середовищі. Розкрито особливості державної політики підтримки розвитку малого підприємництва в Україні та країнах Європи і США та виділено позитивний досвід, який може бути імплементований в Україні. Зокрема визначено, що завдяки малим фірмам формується конкурентне середовище, яке позитивно впливає на кон'юнктуру ринку, забезпечує економічне зростання, а також на стан зайнятості населення.

Розглянуто досвід державної політики підтримки розвитку малого підприємництва таких країн, як США, Великобританія, Німеччина, Франція та країни-члени ЄС. Таким чином визначено, що підтримка розвитку малих підприємств в економіці розвинутих країн забезпечується систематичною комплексною підтримкою з боку держави, яку підкріплено регулярним та значним за своїми обсягами бюджетним фінансуванням.

Проаналізувавши досвід країн-членів Європейського Союзу визначено, що суб'єкти малого підприємництва зайняті в оптовій та роздрібній торгівлі, харчовій промисловості, будівництві, ділових стратегічних послугах, готельному, ресторанному та туристичному бізнесі. Відносно розвитку малого та середнього підприємництва урядові структури ЄС також проводять зважену державну політику, яка враховує галузеві та регіональні особливості розвитку та функціонування цього сегменту економіки.

Список використаних джерел

1. Polischuk H. State support policy for development for small business in Ukraine: directions, forms of implementation. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (66). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 136 с.
2. Деренько О. А. Міжнародний досвід державного регулювання та підтримки малого підприємництва. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2012. № 5. С. 95–97.
3. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва: стат. зб. / за ред. М. С. Кузнецової. Київ: Державна служба статистики України, 2016. 514 с.
4. Захарченко В. І., Борисов О. Г., Іванищева А. В. Зарубіжний і вітчизняний досвід державного регулювання економіки для сучасної України / за ред. В. І. Захарченко. Одеса: Вид. центр студія "Нігоціант", 2005. 128 с.
5. Ісаченко Д. А. Малі підприємства в трансформаційній економіці регіону: монографія. Одеса: Ін-т проблем ринку та екон.-еколог. досліджень НАН України, 2009. 406 с.
6. Колісник Г. М. Соціально-економічна ефективність підтримки малого підприємництва в Україні та світі. *Науковий вісник УкрДЛТУ*: зб. наук.-техн. праць. Львів: Вид-во УкрДЛТУ, 2004. Вип. 14.4. С. 202–211.
7. Комарницький І. М. організаційно-економічні механізми розвитку підприємництва: монографія. Ужгород: Патент, 2000. 224 с.
8. Лех Г. А., Ільчишин М. М., Туркало О. Я. Світовий досвід розвитку підприємств малого бізнесу. *Науковий вісник НЛТУ України*: зб. наук.-техн. праць. 2011. Вип. 21.15. С. 224–229.

9. Ольвінська Ю. О. Особливості державного регулювання малого підприємництва у країнах світу. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фахове вид. 2015. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=814>.

10. Папп В. В. Сучасний стан і тенденції розвитку малого підприємництва в Україні. *БІЗНЕС-СІНФОРМ*. 2013. № 6. С. 160–164.

11. Піхняк Т. А. Організаційно-економічний механізм державного управління підприємствами малого бізнесу: світовий досвід та уроки для України. *Науковий вісник НЛТУ України*: зб. наук.-техн. праць. 2012. Вип. 22.2. С. 270–274.

12. Попов С., Поліщук Г. Забезпечення ефективності державної політики підтримки розвитку малого підприємництва: окремі аспекти. *Інформаційний простір. Українські реалії: досвід трансформацій*: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. Хелм, Польща, 2016.

13. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” на 2016 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1406-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80/page>.

14. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 641-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641-2013-%D1%80>.

15. Тимченко О. І. Проблеми та перспективи розвитку малого підприємництва в регіонах України. *Ефективна економіка*: електрон. наук. фахове вид. 2015. № 6. URL: <http://www.econotny.nauka.com.ua/?op=1&z=4135>.

16. Федорченко В. В. Удосконалення механізму формування державної політики підтримки розвитку малого підприємництва. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 185–188.

17. Цегелик Г. Г., Квик М. Я. Державна підтримка розвитку малого підприємництва в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2010. Т. 2. № 1. С. 84–89.

18. Шайдюк І. Є. Європейський досвід державного регулювання та підтримки малого підприємництва. *Концептуальні засади формування менеджменту в Україні*: матеріали III Всеукр. наук. конф. Київ, Одеса, Стамбул, 17-22 травня 2010 р. – С. 246–252.

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

УДК 351.824.1(477)

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ БІОЕНЕРГЕТИКИ

Семчук М. Г.,

аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ

Проаналізовано європейський досвід розвитку біоенергетики в контексті ведення комплексної низьковуглецевої політики. Акцентовано увагу на вичерпності викопних палив та інших чинниках, які змушують європейські країни суттєво змінювати структуру енергетичного сектору в напрямку збільшення обсягу використання відновлювальних джерел енергії в їх енергетичних балансах. Сформульовано висновки в частині досягнутих результатів.

Ключові слова: державне регулювання, енергетичний баланс, ВДЕ, біоенергетика, біомаса, низько вуглецевий розвиток.

Семчук М. Н.,

Postgraduate Student of the Chair of Management of National Economy and Economic Policy,
NAPA, Kyiv

THE EUROPEAN EXPERIENCE OF THE PUBLIC REGULATION OF THE BIOENERGETICS

The analysis of the European experience in the development of bioenergetics in the context of the conduct of comprehensive low-carbon policies has been done. The attention is focused on the

exhausting of fossil fuels and other factors that make European governments significantly alter the structure of the energy sector by increasing use of renewable energy in their energy balances. Conclusions in terms of the achieved results are made.

Key words: public regulation, energy balance, renewable energy, bioenergetics, biomass, low-carbon development.

Постановка проблеми. В умовах поступового скорочення традиційних (вичерпних) енергетичних ресурсів, підвищення уваги світової спільноти до питання екологічного захисту навколишнього середовища, а також непередбачуваності цінової політики основних постачальників традиційних енергоносіїв, проблематика енергетичної незалежності держав набуває все більшої актуальності. З огляду на енергоємність економіки України, яка є однією з найбільших в Європі, питання енергозалежності держави залишається відкритим з часів здобуття незалежності в 1991 р. Збільшення обсягів використання відновлювальних джерел енергії (далі – ВДЕ), складовою яких є біоенергетика, в енергетичному балансі України сприятиме зміцненню енергетичної незалежності держави та зниженню антропогенному впливу енергетики на навколишнє середовище.

Розвиток ВДЕ взагалі та окремих їх складових в європейських країнах вже традиційно розглядається, як чинник енергетичної безпеки та стратегії сталого розвитку економіки держави в цілому. Уряди провідних європейських держав активно розробляють та впроваджують заходи стимулювання розвитку сфери біоенергетики з метою диверсифікації джерел виробництва енергії.

У свою чергу в нормативно-правовому полі України відсутній рамковий стратегічний документ, який би визначав напрями та механізми розвитку саме сфери біоенергетики держави. На теперішній час головними нормативними документами в цій сфері можна вважати Енергетичну стратегію України на період до 2030 р., яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України за № 1071-р від 24.07.2013 р. та визначає розвиток енергетичного сектора держави в цілому, а також затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України за № 902-р від 01.10.2014 р. Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 р., який конкретизує національні індикативні цілі у цій сфері для України. Однак, зазначені документи не містять конкретних механізмів реалізації задекларованих цілей.

З огляду на вищевикладене вивчення європейського досвіду державного регулювання сфери біоенергетики як складової частини ВДЕ з метою його подальшої адаптації для умов України є вкрай важливим та актуальним питанням для нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці розвитку біоенергетики в Україні присвячені праці низки вітчизняних вчених. Так, вивченням ефективності використання альтернативних паливно-енергетичних ресурсів займалися О. Адаменко, І. Андрійчук, С. Дев'яткіна Проблеми розвитку виробництва та ринку біопалив вивчали А. Григанский, М. Кобець, Г. Калетник, Б. Оверченко, А. Самойленко, В. Семенов, Г. Чибіскова. Безпосередньо питання державного регулювання та управління у цій сфері розкриваються в роботах О. Ігнатенка, Є. Малащенко, О. Сердюченка, О. Стоян. Найбільш глибокий аналіз сучасного стану біоенергетики України та світових тенденцій у цій сфері здійснює Г. Гелетуха.

Водночас численні дослідження з окремих аспектів розвитку національної біоенергетики не містять комплексного аналізу розвитку сфери біоенергетики, як об'єкту державного регулювання з урахуванням світових тенденцій розвитку сфери біоенергетики.

Метою статті є аналіз європейського досвіду державного регулювання сфери біоенергетики для його подальшого використання при прийнятті ефективних рішень на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз європейського досвіду державного регулювання біоенергетики свідчить про наявність у закордонних держав комплексних програм розвитку відновлювальної енергетики у цілому, у яких приділяється найбільша увага галузі, що має найбільший потенціал для кожної окремої держави. При цьому на теперішній час напрацьовано достатнє міжнародне нормативно-правове поле та відбувається процес його імплементації до національних законодавств окремих країн. Україна також є учасником цього процесу.

Зокрема, у вересні 2010 р. Україна приєдналася до Договору про заснування Енергетичного та з 01.02.2011 р. стала повноправним членом Енергетичного Співтовариства.

Згідно з Директивою 2009/28/ЄС кожна Сторона за Договором повинна ввести в дію закони, нормативно-правові та адміністративні положення про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел.

Зазначеною Директивою встановлюються обов'язкові національні цілі у сфері відновлюваної енергетики насамперед для того, щоб надати певні гарантії інвесторам та заохотити до розвитку новітніх технологій та інновацій у цій сфері. При цьому запроваджуються досить жорсткі вимоги щодо критеріїв сталого виробництва біопалив та скорочення викидів парникових газів в атмосферу. Так, згідно з Рішенням D/2012/04/MC-EnC Україна взяла на себе зобов'язання до 2020 р. досягти рівня 11 % енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії в загальній структурі енергоспоживання країни.

З огляду на те, що в енергетичному балансі України за 2014 р. частка відновлювальних джерел у загальному постачанні первинної енергії складала лише 2,6 % [1], вищезгадане зобов'язання України є доволі складним для виконання та вимагає вивчення та впровадження кращих світових практик щодо державного регулювання сфери відновлювальної енергетики у цілому та, зокрема біоенергетики, яка є важливою складовою ВДЕ в Україні та демонструє найбільш динамічні темпи розвитку.

На сьогодні Міжнародне Агентство з відновлюваної енергетики (IRENA) розробило Дорожню Карту для досягнення подвоєння частки ВДЕ у світовому споживанні енергії у період 2010–2030 рр. (REmap 2030): з 18 % ВДЕ у загальному кінцевому енергоспоживанні (2010 р.) до 36 % (2030 р.). При цьому сучасні ВДЕ мають поступово витіснити використання традиційної біомаси. Оскільки у 2010 р. з 18 % ВДЕ половина припадала на традиційну біомасу, то у 2030 р. частка сучасних ВДЕ має більш ніж потроїтись (до 30 %), залишаючи традиційному використанню біомаси лише 6 % [2].

В Європейському Союзі стан розвитку відновлюваної енергетики в цілому близький до загальносвітових показників. Внесок ВДЕ до кінцевого енергоспоживання складає 15 % (2013 р.), зокрема біомаси – близько 9 %. Частка ВДЕ у виробництві електроенергії становить 25,4 %, зокрема близько 5 % – з біомаси. Більше 19 % загального обсягу теплової енергії в ЄС виробляється з відновлюваних джерел, головним чином з біомаси [2].

Для більш глибокого розуміння світових тенденцій, які відбуваються в цій сфері, розглянемо енергетичні політики держав, які займають лідируючі позиції у питанні розвитку ВДЕ.

Данія. У 2011 р. уряд країни ратифікував Енергетичну стратегію 2050 (далі – Стратегія) [3], яка надала пропозиції для досягнення довгострокової мети – національної незалежності від вугілля, нафти і газу.

Стратегія визначає такі цілі держави в галузі розвитку національної енергетики:

- Данія обирає шлях сталого “зеленого” розвитку;
- до 2020 р. Данія повинна потрапити у трійку країн лідерів за темпами зростання частки ВДЕ в енергетичному балансі держави;
- до 2020 р. Данія повинна бути серед трійки держав членів ОЕСР з найбільш енергоефективною економікою;
- до 2020 р. доля ВДЕ в кінцевому споживанні енергії повинна скласти 30 %;
- до 2020 р. доля ВДЕ в транспортному секторі повинна скласти 10 %.

Що стосується ефективного використання можливостей біоенергетики, Стратегія визначає, що в майбутньому роль біомаси в енергетиці підвищиться і вона буде покривати значну частину виробництва теплової енергії, біопалива для енергоємних видів транспорту (літаки та вантажівки). Крім того, в енергосистемі без викопних енергоносіїв, важливе місце відводиться виробництву та використанню біогазу та інших видів газу органічного походження. Біогаз може використовуватися на ТЕЦ подібно твердій біомасі.

Стратегія передбачає такі заходи державного регулювання в частині, що стосується розвитку сфери біоенергетики:

- внесення змін до Закону про теплопостачання в частині, що стосується відміни некомерційного регулювання цін, які встановлюються на теплову енергію, вироблену з біомаси на великих ТЕЦ;
- надання дозволу тепловим станціям потужністю до 20 МВт самостійно обирати тип палива, що сприятиме переходу від газу на біомасу;
- проведення аналізу використання біомаси для енергетичних потреб Данії з метою визначення правильності обраних напрямків розвитку та відпрацювання довготривалої стратегії використання біомаси в інтересах енергетики;
- введення низки субсидій для сприяння виробництву біогазу, зокрема для підприємств, які використовують біогаз, для виробників біогазу для ТЕЦ, для біогазу, який знаходиться в мережі природного газу, для біогазу, який використовується в інтересах промисловості та в транспортній галузі, для біогазу, який виробляється з гною;
- збільшення рівня державної допомоги при будівництві нових об'єктів біоенергетики з 20 до 30 % [3].

Таким чином, Данія впевнено рухається до реалізації своєї мети щодо повного переходу енергетики на використання ВДЕ.

Швеція також планує повністю відмовитися від використання викопних копалин в енергетичній сфері, однак точні терміни переходу до “зеленої економіки” не називаються. При цьому уряд Швеції ставить такі цілі щодо розвитку відновлювальної енергетики до 2020 р.:

- частка ВДЕ у валовому кінцевому споживанні енергії – 50 %;
- частка ВДЕ в транспортному секторі – 10 %;
- поетапне заміщення викопного палива в системах теплопостачання;
- поетапне заміщення викопного палива на транспорті (до 2030 р);
- збільшення долі ВДЕ в електропостачанні (зокрема, за рахунок когенерації та вітрової енергетики) [2].

Енергетична політика Швеції керується двома урядовими законами, які були схвалені парламентом Швеції в 2009 р. та встановлюють амбіційні цілі щодо впровадження загальної мети 20/20/20 ЄС і, крім того, запроваджують національні нормативи і закони, які є жорсткішими, ніж пропонує європейський уряд [2].

Суб'єктами державного регулювання сфери відновлювальної енергетики Швеції є такі відомства та організації:

– Міністерство підприємництва, енергетики та комунікацій відповідає за формування та реалізацію шведської енергетичної політики, у т.ч. за політику у сфері відновлювальної енергетики;

– Міністерство навколишнього середовища формує державну політику в області кліматичних змін та охорони навколишнього середовища;

– Агентство з охорони навколишнього середовища відіграє ключову роль у реалізації екологічної політики держави в частині контролю за виконанням національних цілей в сфері екології;

– Шведське енергетичне агентство серед інших питань здійснює державне регулювання у сфері використання ВДЕ, зокрема: аналіз енергетичної політики, ведення енергетичної статистики та розробка прогнозів, адміністрування торгових програм щодо електроенергетичних сертифікатів, сприяння розвитку вітрової енергетики, нагляд за впровадженням енергоефективних заходів, розробка критеріїв сталості для виробництва біопалива (які лягають в основу податкової політики в цій сфері), контроль за проведенням науково-дослідних робіт, підтримка інновацій, розвиток бізнесу та комерціалізація нових технологій в галузі енергетики;

– Компанія оператор передачі електрики TSO Svenska Kraftnät відповідає за ведення реєстрів у системі сертифікації електроенергії та системі гарантування походження;

– Інспекція енергетичних ринків – національний регулятор у сфері електроенергетики, газу та централізованого теплопостачання [5].

Таким чином, у Швеції сформовано державну політику щодо розвитку ВДЕ, у т.ч. біоенергетики, створено відповідне нормативно-правове поле та діє система відомств, що дозволяє державі досягти поставлених цілей у цій сфері.

Німеччина. У 2011 р. відновлювальні джерела у Німеччині склали 11,3 % від загальної первинної поставки енергії. При цьому, основна доля, а саме 8,5 % припадала на біопалива та відходи.

Головним нормативно-правовим документом, який визначає політику Німеччині у сфері розвитку ВДЕ є Закон про відновлювальні джерела енергії, який визначає преференційний доступ до енергетичних мереж та пільгові тарифи для енергії, виробленої з альтернативних джерел протягом 20 років.

Серед інших нормативно-правових документів, які покликані сприяти розвитку відновлювальної енергетики можна виділити такі: Енергетична концепція Німеччини, Національний план дій з відновлювальної енергетики, Національний план дій з біомаси, Закон про відновлювальні джерела енергії в тепловій енергетиці, Державна програма щодо маркетингових ініціатив з відновлювальної енергетики.

Суб'єктами державного регулювання сфери відновлювальної енергетики Німеччини є такі відомства та організації:

– Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки – провідний центральний орган виконавчої влади, який формує та координує з іншими міністерствами політику в сфері розвитку відновлювальної енергетики;

– Федеральне агентство з навколишнього середовища відповідає за забезпечення наукової підтримки федерального уряду, нагляду за імплементацією законодавства з охорони навколишнього середовища, а також інформування громадськості щодо екологічних питань;

– Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища – головний науковий орган федерального значення, який відповідає за розробку заходів з охорони навколишнього середовища на національному та міжнародному рівнях;

– Банківська група KfW – банк з реконструкції, який на 80 % належить федеральному уряду та серед інших послуг надає довготривалі позики під низький відсоток на реалізацію програм щодо розвитку ВДЕ;

– Федеральне відомство економіки та експортного контролю (BAFA) – федеральний орган влади, до сфери відповідальності якого належать питання стимулювання широкого використання ВДЕ з метою економії викопних ресурсів, збереження навколишнього середовища та покращення ситуації зі зміною клімату.

Крім того, існує розподілення повноважень та обов'язків між центральним (федеральним) урядом та органами місцевого врядування (землями). Так, федеральний уряд здійснює нормативно-правове забезпечення державної політики в сфері відновлювальних джерел енергії, в той час, як органи місцевого самоврядування здійснюють планування та впровадження заходів із розвитку відновлювальної енергетики відповідно до чинного законодавства на місцях.

Енергетична політика Німеччині щодо відновлювальних джерел енергії, ставить на меті амбітні цілі, зокрема у 2050 році внесок відновлювальних джерел до загального кінцевого споживання енергії повинен скласти 60%, а до загального споживання електроенергії – 80% (у 2020 році – 35%) [6].

Франція. В рамках реалізації політики Європейського Союзу щодо досягнення долі ВДЕ у кінцевому споживанні 20 % до 2020 р. Франція взяла зобов'язання збільшити долю ВДЕ (геотермальна енергія, біомаса, сонячна енергія, енергія від переробки відходів тощо) у кінцевому споживанні тепла на рівні 33 %, в електроенергетиці – на рівні 27 % та на транспорті – до 10,5 % [7].

Головними нормативно-правовими документами, які регламентують цю сферу є Закон про перехід енергетики до зеленого зростання та Національний план дій щодо розвитку відновлювальної енергетики на період 2009–2020 рр.

Так, відповідно до Закону про перехід енергетики до зеленого зростання визначено цілі розвитку відновлювальної енергетики до 2030 р., а саме:

- доля відновлювальних джерел в кінцевому споживанні енергії – 32 %;
- доля відновлювальних джерел у виробництві електроенергії – 40 %;
- доля відновлювальних джерел у кінцевому споживанні теплової енергії – 38 %;
- доля відновлювальних джерел у кінцевому споживанні палив – 15 %;
- доля відновлювальних джерел у кінцевому споживанні газу – 10 % [7].

З огляду на те, що на теперішній час виробництво енергії з відновлювальних джерел є неконкурентоспроможним у порівнянні з традиційними джерелами, розвиток відновлювальної енергетики потребує державної підтримки, шляхом реалізації цільових державних програм з урахуванням переваг відновлювальної енергетики для “зрілої” економіки [7].

Головним суб'єктом механізму державного регулювання відновлювальної енергетики Франції є Міністерство навколишнього середовища, енергії та моря, яке реалізує державну політику в сфері охорони навколишнього середовища та переходу держави до “зеленої” енергетики.

Австрія. Відновлювані джерела енергії наразі займають друге місце в структурі енергоспоживання Австрії (30 %) після нафтопродуктів (36 %). З усіх ВДЕ 58 % припадає на біомасу та органічні відходи [2].

Розвиток відновлювальної енергетики (у т.ч. біоенергетики) в Австрії здійснює на основі Енергетичної стратегії 2020 [8], яка спрямована на досягнення таких цілей:

- збільшення частку ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні до 34 %;
- зменшення викидів парникових газів до 16 % у секторах, які не входять до системи торгівлі викидами (non-ETS sectors);
- 20 % зростання в енергоефективності.

Стратегія визначає такі пріоритетні напрями розвитку сталої енергетичної системи Австрії: енергоефективність, відновлювальні джерела енергії та безпека постачання енергії [8].

Основними суб'єктами державного регулювання енергетичної сфери в Австрії є Федеральне міністерство сільського господарства, лісного господарства, навколишнього середовища та водного менеджменту, Федеральне міністерство економіки, сім'ї та молоді, а також регіональні органи державної влади та місцевого самоврядування [8].

За прогнозами Австрійського енергетичного агентства, у 2050 р. країна може повністю задовольнити кінцеве енергоспоживання за рахунок ВДЕ [2].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз європейського досвіду розвитку енергетичного сектору свідчить про тенденцію щодо відмови провідних держав від використання викопних палив за рахунок зменшення споживання енергії та розвитку ВДЕ.

Енергетичні стратегії держав лідерів у питанні розвитку ВДЕ базуються на міжнародних нормативно-правових документах у цій сфері та часто запроваджують ще більш жорсткі нормативні показники переходу до "зеленої" економіки. При цьому, кожна країна має конкретний план дій, які різняться лише часовими рамками та обсягами впровадження ВДЕ.

Державні політики спрямовані не лише на забезпечення енергетичної незалежності держав, але й покликані сприяти реалізації стратегії низьковуглецевого розвитку з метою недопущення глобальної зміни клімату шляхом скорочення викиду вуглецю в атмосферу.

На відміну від українських нормативно-правових документів щодо розвитку ВДЕ, енергетичні стратегії закордонних держав, крім цілей розвитку ВДЕ, містять також перелік конкретних заходів державного регулювання цієї сфери (організаційні, адміністративні, економічні, фінансові, фінансові, фінансові тощо).

У подальшому варто зосередити зусилля на аналізі ролі і місця центральних та регіональних органів виконавчої влади у механізмі державного регулювання розвитку біоенергетики, з метою визначення найбільш ефективної системи для України. При цьому, необхідно визначити головний суб'єкт державного регулювання цієї сфери, оскільки в різних країнах ця роль відводиться різним центральним органам державної влади.

Список використаних джерел

1. Енергетичний баланс України за 2014 рік. URL: <http://www.uabio.org/img/files/news/pdf/energy-balance-ukraine-2014.pdf>.
2. Аналітична записка БАУ №13 "Аналіз енергетичних стратегій країн ЄС та світу і ролі в них відновлюваних джерел енергії". URL: <http://uabio.org/activity/uabio-analytics/2742-uabio-position-paper-13>.
3. Energy Strategy 2050 – from coal, oil and gas to green energy (Denmark), 2011. URL: <http://www.efkm.dk/sites/kebmin.dk/files/news/from-coal-oil-and-gas-to-green-energy/Energy%20Strategy%202050%20web.pdf>.
4. Sweden to Become One of World's First Fossil Fuel-Free Nations. URL: <http://www.ecowatch.com/sweden-to-become-one-of-worlds-first-fossil-fuel-free-nation-s-1882100971.html>.
5. Energy Policies of IEA Countries Sweden, 2013, Review. URL: <http://www.efkm.dk/sites/kebmin.dk/files/news/from-coal-oil-and-gas-to-green-energy/Energy%20Strategy%202050%20web.pdf>.
6. Energy Policies of IEA Countries 2013, Review German URL: https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Germany2013_free.pdf.
7. Politique de développement des énergies renouvelables en France. URL: http://www.developpement-durable.gouv.fr/Politique-de-developpement-des_13554.html.
8. Energy Strategy Austria. URL: [http://www.en.bmwf.gv.at/Energy/Energystrategyandpolicy/Documents/Energy%20Strategy%20Austria%20\(engl%20Kurzfassung\)%20\(2\).pdf](http://www.en.bmwf.gv.at/Energy/Energystrategyandpolicy/Documents/Energy%20Strategy%20Austria%20(engl%20Kurzfassung)%20(2).pdf).

Надійшла до редакції 31.03.2017 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 314.18:354-044(477)

ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

*Долінченко О. М.,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розглянуто можливості демографічного розвитку, зумовленого необхідністю пом'якшення наслідків демографічної кризи, усунення загроз у соціально-економічній сфері взагалі, подолання демографічної кризи і досягнення сталого демографічного розвитку, нормалізацію відтворення населення є тривалим і складним процесом.

Ключові слова: демографічна політика, державне регулювання, демографічні процеси, пріоритети демографічного розвитку, функціональна модель державного регулювання демографічних процесів.

*Dolichenko O. M.,
Postgraduate student of Department of regional administration,
local self-government and administration of City,
NAPA, Kyiv*

FORMATION OF PRIORITY DIRECTIONS OF THE STATE REGULATION OF DEMOGRAPHIC PROCESSES IN UKRAINE

The article studies the opportunities of demographic development caused by the need to mitigate effects of the demographic crisis, to eliminate threats in the social and economic sphere in general, to overcome the demographic crisis and to achieve sustainable demographic development, normalization of reproduction of the population is a long and complex process.

Key words: population policy, government regulation, demographic trends, priorities demographic development, functional model of state regulation of demographic processes.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Забезпечення умов для відтворення та досягнення оптимальної структури населення, демографічного зростання, визначення напрямів подальшого розвитку демографічних процесів передбачає вирішення таких стратегічних завдань демографічної політики:

– підвищення народжуваності та зміцнення інституту сім'ї (покращання репродуктивного здоров'я населення, забезпечення заходів щодо соціальної підтримки сім'ї, соціальний захист жінок тощо);

– зменшення смертності та підвищення тривалості життя населення (підвищення рівня і якості життя населення шляхом надання якісних медичних послуг, покращання умов та охорони праці; пропагування здорового способу життя; підвищення соціальної захищеності та забезпечення належних умов проживання населення, насамперед його соціально незахищених верств);

– регулюванню процесів міграції населення (інформаційне забезпечення та прогнозування міграційних процесів; створення умов для залучення до цього висококваліфікованих працівників у реальний сектор економіки, можливості

© Долінченко О. М., 2017

самореалізації працездатного населення, а також формування нормативно-правової бази з питань зменшення нелегальної міграції громадян).

Аналіз останніх досліджень і публікацій що розглядаються. Основні напрями державного регулювання та пріоритети розвитку демографічних процесів досліджували такі науковці, як: О. Грішнова, І. Драган, І. Курило, В. Кущенко, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Овдін, К. Сегіда, С. Пирожков, В. Стещенко, А. Халецька та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Незважаючи на певні позитивні зрушення, демографічна ситуація в Україні залишається складною. З метою визначення місця державного регулювання демографічних процесів у системі соціально-економічного розвитку країни потребує розробки функціональна модель реалізації пріоритетних напрямів розвитку державного регулювання демографічних процесів з урахуванням щорічного коригування комплексу регуляторних заходів. Це дасть змогу своєчасно і оперативно оцінювати ситуацію, яка склалася на відповідній території, і вносити корективи щодо державного регулювання демографічних процесів, що свідчить про особливу актуальність дослідження.

Метою статті є визначення переважних напрямів та заходів щодо розвитку державного регулювання демографічних процесів шляхом розробки функціональної моделі державного регулювання демографічного розвитку.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів дослідження. Загострення сучасної демографічної ситуації в Україні характеризується зменшенням чисельності населення, що супроводжується деформацією процесів його відтворення, зниженням тривалості життя, стрімким скороченням народжуваності, від'ємним сальдо міграції, а життєвий рівень населення не відповідає швидкості економічного розвитку.

Аналіз сучасного стану розвитку демографічних процесів свідчить про необхідність формування стратегічних напрямів державного регулювання демографічних процесів в Україні. Запропоновані та обґрунтовані в наукових джерелах напрями не суперечать існуючим концепціям й стратегіям соціально-економічного і демографічного розвитку. Основний наголос при цьому зроблено на уточненні поставлених завдань і цільових орієнтирів демографічного розвитку з урахуванням невідворотності процесів загальносвітового розвитку, а також сучасних суспільних тенденцій [1].

На нашу думку, найбільш повно, стратегічні напрями державного регулювання демографічних процесів визначено в дослідженнях К. Сегіда, а саме:

- поліпшення санітарно-епідеміологічної та екологічної ситуації, що має привести до підвищення середньої тривалості життя населення, насамперед осіб чоловічої статі, скорочення масштабів бідності та збільшення допомоги непрацездатним членам сім'ї, а також дасть змогу знизити рівень смертності;
- забезпечення умов для безпечного материнства, пологів, збереження здоров'я матері та дитини, репродуктивного здоров'я жінок, підвищення обсягів допомоги сім'ї у вихованні дітей; посилення правового захисту дитинства, поліпшення харчування, виховання, освіти та розвитку дітей, а також підтримка дітей та молоді, які перебувають в особливо важких обставинах;
- створення громадянам, які мають дітей, сприятливих умов для поєднання трудової діяльності з виконанням сімейних обов'язків, посилення державного контролю за дотриманням законодавства про права та гарантії працюючих жінок, забезпечення конкурентоспроможності та стабілізації зайнятості жінок, удосконалення системи професійної підготовки і перепідготовки жінок, що особливо важливо для населених пунктів, де невисокий рівень народжуваності не корелює з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, а є наслідком сучасних соціально-поведінкових стереотипів;

– удосконалення системи державних соціальних гарантій підтримки добробуту сімей з дітьми; запровадження довгострокового пільгового споживчого кредитування молодих сімей, сімей, які мають неповнолітніх дітей, тощо [2, с. 49].

Забезпечення умов для відтворення та досягнення оптимальної структури населення, демографічного зростання, визначення напрямів подальшого розвитку демографічних процесів передбачає вирішення таких стратегічних завдань демографічної політики: підвищення народжуваності та зміцнення інституту сім'ї; зменшення смертності та підвищення тривалості життя населення; регулюванню процесів міграції населення.

Для підвищення рівня соціального розвитку території, крім потреби у збільшенні асигнувань, важливим є завдання формування пріоритетних напрямів сталого розвитку державного регулювання демографічних процесів на відповідній території [3-4].

Конкретні напрями державного регулювання та пріоритети розвитку демографічних процесів реалізуються як на центральному рівні, так і на місцевому. Регіони стають не тільки об'єктами, а й суб'єктами розвитку, активно формуючи свої довгострокові стратегічні цілі та розробляючи механізми їх досягнення. Про це свідчить практика розробки регіональних стратегій за власною ініціативою, що існує нині в Україні [5, с. 137]. Усі подібні стратегії об'єднує їх основна мета, яка полягає у формуванні належних умов для забезпечення гідного рівня і якості життя населення, сучасних стандартів його матеріального й духовного добробуту, що ґрунтуються на ефективному державному управлінні та місцевому самоврядуванні, збалансованому зростанні економіки, інтенсивному розвитку потенційних можливостей і збереженні традиційних цінностей.

Як свідчить аналіз сучасного стану і розвитку демографічних процесів, незважаючи на заходи, що вживаються, і зміни в динаміці стану досліджуваної сфери в останні роки, демографічна ситуація за низкою напрямів залишається критичною. Оскільки демографічні процеси тісно пов'язані з укладом життя і середовищем проживання населення, то для формування відповідних напрямів розвитку державного регулювання виділені не тільки демографічні аномалії, а й кризові стани складових якості життя на сучасному етапі суспільного розвитку в Україні.

Формування переважних напрямів розвитку державного регулювання демографічних процесів є характерними для різних населених пунктів України зокрема це:

Усунення демографічних відхилень (зменшення кількості абортів, зниження рівня смертності від екзогенних причин, а також рівня смертності працездатного населення; немовлят, підвищення тривалості життя жінок, чоловіків; підвищення народжуваності; зниження рівня смертності населення від ендогенних причин).

Нівелювання кризи складових якості життя (підвищення ступеня доступності житла, рівня доходів на душу населення; зниження рівнів злочинності, безробіття; соціально значущих захворювань; зменшення смертності від дорожньо-транспортних угод; покращання еміграційних тенденцій; поліпшення умов праці; розвиток соціальної інфраструктури; зниження рівня самогубств; покращання екологічної ситуації).

За кожним з виділених напрямів сформовано комплекс регуляторних заходів. Щодо заходів за пріоритетним напрямом "Повне задоволення потреби родин у дітях":

По-перше, потребує вдосконалення система допомоги при народженні дитини і по догляду за дитиною. Система допомоги спрямована на згладжування

розбіжності між рівнями життя різних категорій сімей. Значні відмінності в рівні життя сімей пов'язані з їх рівнем доходів, тому більш суттєва підтримка багатодітних родин буде одночасно сприяти згладжуванню цих відмінностей і стимулювати народження кількох дітей. Заходи, спрямовані на поліпшення умов життя сімей, мають бути диференційовані залежно від кількості дітей у них. Наприклад, тривалість виплат допомоги по догляду за дитиною її розмір можуть бути різними залежно від черговості народження дитини. Основну соціально-економічну підтримку слід зосередити на родинях з двома і більшою мірою, з трьома дітьми. При цьому щодо родин з однією дитиною можна обмежити основними мінімальними соціальними гарантіями. При урівняному (без урахування кількості дітей) підході щодо надання допомоги і пільг основні кошти спрямовуються на підтримку родин з однією дитиною. Разом із тим добровільна відмова від народження першої дитини не має масового характеру. Тому навряд чи доцільно акцентувати увагу на стимулюванні народження першої дитини. На нашу думку, лише суттєве збільшення частки допомоги при народженні другої і особливо третьої дитини забезпечить виправлення динаміки спаду чисельності населення країни.

По-друге, необхідно є сприяти молодим родинам у лікуванні безпліддя. Слід передбачити можливість часткової або повної компенсації таким родинам фінансових витрат, пов'язаних з лікуванням безпліддя.

По-третє, потрібно розвивати ринок послуг по догляду за дітьми. В сучасних соціально-економічних умовах здобуття вищої і середньої професійної освіти набуло масового характеру. Саме жінки цих освітніх груп становлять значний сегмент на ринку праці. Тому, якщо підвищення рівня народжуваності не супроводжуватиметься розвитком ринку соціальних послуг з виховання та освіти дітей, то потенціал народжуваності в цих групах не буде реалізований або на ринку праці суттєво скоротиться частка жінок. Цим будуть посилені негативні тенденції на ринку праці за одночасного дефіциту трудових ресурсів. У зв'язку з цим необхідним є підтримка і розвиток інфраструктури дошкільної освіти і виховання, забезпечення доступності послуг дошкільної освіти для всіх верств населення, зокрема за рахунок збільшення кількості місць у приватних, сімейних, корпоративних дошкільних дитячих закладах. Такі заходи мають враховувати демографічний спад у 1995–2006 рр., а також передбачити можливість суміщення указаних закладів зі школами або перспективного їх перепрофілювання [6].

По-четверте, слід забезпечити доступність та підвищити якість надання медичної допомоги щодо відновлення репродуктивного здоров'я, зокрема із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій. У рамках реалізації такого напряму існує потреба у створенні спеціалізованих медико-соціальних центрів, що сприяють підвищенню знань підлітків про методи і засоби контрацепції, більшій доступності служб з охорони репродуктивного здоров'я підлітків з метою його покращання.

По-п'яте, потребує розбудови мережа пунктів передабортного консультування. Необхідно запровадити обов'язкове відвідування жінкою психолога перед прийняттям остаточного рішення про переривання вагітності, а також організувати консультації і клінічні обстеження з метою запобігання небажанним вагітностям.

По-шосте, необхідно сприяти молодим родинам щодо придбання житла. В регіонах України існує досить напружена ситуація на ринку житла. Житлові умови є найважливішим соціально-економічним чинником, що впливає на репродуктивну поведінку і народжуваність. Тому видається доцільним запровадження пільгового порядку списання частини боргу при народженні дітей, а також установити пільги щодо розміру початкового внеску за житло залеж-

но від наявності та кількості дітей у родині. Облік кількості дітей у сім'ї при розрахунку розміру початкового внеску за житло забезпечить вирівнювання можливостей бездітних і молодих сімей з дітьми, оскільки рівень середньодушового доходу в родинях з дітьми є нижчим.

Щодо заходів за напрямом “Зміцнення соціального інституту родини та орієнтація населення на розширене відтворення”:

По-перше, необхідним є формування сімейних цінностей, підвищення престижу родини, батьківської турботи щодо виховання кількох дітей. Важливими напрямками щодо підвищення рівня народжуваності є формування орієнтирів на створення сім'ї, реєстрацію шлюбу і його збереження, підготовка дітей і підлітків до сімейного життя, надання психологічної допомоги родинам на різних стадіях життєдіяльності, розвиток сімейного дозвілля і відпочинку. Підготовка дітей і підлітків до сімейного життя має бути орієнтована на формування цінностей сім'ї, віддавання переваги зареєстрованому шлюбу з кількома дітьми, розвиток навичок сімейного життя. Цьому сприятимуть різноманітні методи, починаючи від комп'ютерних ігор, що імітують спосіб життя родини, тощо. Це дасть змогу підготувати молодих людей до шлюбу і, можливо, запобігти розпаду частини молодих подружніх пар. У такому контексті видається необхідним створення мережі психологічних консультацій і підготовка психологів для роботи з родинами, сприяння формуванню орієнтирів подружжя на можливість і доцільність звернення до психологічної консультації. Важливо також максимально сприяти розвитку сімейного відпочинку і дозвілля.

По-друге, доцільним є сприяння зайнятості жінок, які мають дітей. Це зумовлено тим, що частина жінок відмовляється від народження першої або наступної дитини через побоювання втратити кваліфікацію, компетентність за період перебування у відпустці по догляду за дитиною. Тому важливо сформувати сприятливі умови для поєднання трудової діяльності із виконанням батьківських функцій. Для цього необхідно забезпечити можливості для безкоштовного підвищення кваліфікації, перепідготовки за спеціальностями, на які існує попит на ринку праці.

Щодо регуляторних заходів за напрямом “Усунення екзогенних чинників смертності населення та більш повна реалізація ендогенного потенціалу здоров'я населення”:

По-перше, підвищити якість надання медичної допомоги, необхідно створити комплексну систему профілактики чинників ризику, ранньої діагностики із застосуванням передових технологій, впровадження освітніх програм, спрямованих на запобігання зазначеним захворюванням. Потребує вдосконалення матеріально-технічне забезпечення закладів охорони здоров'я, що надають допомогу, зокрема невідкладну, оснащення та кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я відповідно до стандартів, підвищення доступності високотехнологічної медичної допомоги хворим, які її потребують, а також розвиток системи відновного лікування та реабілітації таких пацієнтів.

По-друге, важливо підвищити доступність надання медичної допомоги, впроваджувати технології телемедичної консультації, тобто консультації у лікаря-фахівця, який перебуває у віддаленому медичному закладі, що здійснюються шляхом передачі відомостей про стан здоров'я пацієнта по електронних каналах зв'язку з використанням комп'ютерної, відео- та фотоапаратури для забезпечення доступності медичної допомоги населенню.

По-третє, необхідно підвищити оперативність та якість надання медичної допомоги постраждалим у дорожньо-транспортних пригодах, оснастити спеціалізований санітарний автотранспорт і трасові медичні пункти засобами безпечного транспортування і системою GPS.

По-четверте, важливими є профілактика професійних і професійно зумовлених захворювань, реалізація медико-профілактичних заходів, які включають своєчасне проведення попередніх і періодичних медичних оглядів у лікувально-профілактичному закладі та центрі професійної патології, що сприяє ранньому виявленню професійної патології. Необхідно своєчасно направляти осіб з підозрою на наявність професійного захворювання до центрів профілактичної патології на експертизу з виявлення причинного зв'язку захворювання з професією; взяття на облік та диспансерний нагляд осіб з порушенням здоров'я, їх своєчасне лікування та реабілітація.

По-п'яте, потрібно розвивати центри медико-соціальної підтримки громадян, які опинилися у важкій життєвій ситуації, з метою зниження ризику захворюваності, девіацій і смертності, включаючи підтримку некомерційних організацій, що здійснюють такі види діяльності. Однією з ключових умов соціальної адаптації населення виступає наявність можливості працевлаштування. Важливим у цьому контексті є розвиток мережі кризових і реабілітаційних центрів, суїцидологічних кабінетів на базі лікувально-профілактичних закладів; моніторинг та формування банку даних про осіб, які виявляють суїцидальні тенденції або страждають на депресію. Необхідно розробити та запровадити навчальні курси у рамках освітньої програми учнів старших класів, у закладах професійно-технічної освіти і вищих навчальних закладах щодо застосування методів адаптації до стресових ситуацій, способів надання психологічної підтримки в кризових ситуаціях.

Щодо системи заходів за напрямом "Підвищення активності населення щодо здорового способу життя":

По-перше, важливими є популяризація занять спортом, активного відпочинку; реконструкція матеріально-технічної бази для проведення фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів з метою залучення населення до активних занять фізичною культурою. Потрібно призупинити деформацію дитячого та юнацького спорту (кількість спортивних шкіл та секцій зростає, але вони переважно орієнтовані лише на перспективу переходу до великого спорту).

По-друге, слід забезпечити для населення доступність здорового харчування. Великі ризики для здоров'я населення пов'язані з неправильним і незбалансованим харчуванням. З цією метою необхідно забезпечити підтримку та розвиток підприємств мережі швидкого збалансованого харчування.

Реалізація зазначених переважних напрямів інтегрується в поточну діяльність суб'єктів публічного управління на основі запропонованої функціональної моделі державного регулювання демографічного розвитку, яка ґрунтується на принципах чіткого розмежування повноважень і відповідальності учасників такого процесу.

Функціональна модель державного регулювання демографічного розвитку має замкнену структуру і передбачає 7 етапів: *1-й етап*: виявлення і аналіз кризових станів якості життя і демографічних аномалій; *2-й етап*: визначення системи цільових орієнтирів території; *3-й етап*: обґрунтування необхідного фінансового забезпечення; *4-й етап*: планування витрат і складання розпису видатків суб'єкта; *5-й етап*: розробка заходів щодо розвитку державного регулювання демографічних процесів; *6-й етап*: моніторинг реалізації мети і досягнення цільових орієнтирів; *7-й етап*: визначення ступеня розв'язання проблем у зазначений період відповідно до визначених цілей.

На основі застосування запропонованої моделі державного регулювання передбачається періодично коригувати план заходів з урахуванням діагностики та моделювання демографічних процесів. Реалізацію зазначених пріоритетних напрямів здійснюють суб'єкти державного управління демографічним розвитком.

У наведеній моделі акцентовано увагу на функціональні взаємодії елементів (структурних підрозділів суб'єкта державного регулювання), що дає змогу коригувати цільові орієнтири залежно від змінюваних умов. У рамках реалізації пріоритетних напрямів виокремлено основні структурні підрозділи. Передусім, необхідно виділити підрозділ аналізу, прогнозування та інформатизації здійснює інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації переважних напрямів і регуляторних заходів на основі розробленого методичного інструментарію діагностики та моделювання демографічних процесів.

Підрозділ організаційно-правового забезпечення координує, організовує і контролює реалізацію переважних напрямів і регуляторних заходів на основі результатів діагностики та моделювання відділу аналізу, прогнозування та інформатизації. Економіко-фінансовий підрозділ здійснює планування витрат і формує розпис видатків.

Слід наголосити на тому, що при формуванні пріоритетних напрямів державного регулювання демографічних процесів були враховані такі позиції: *по-перше*, узгодженість переважних напрямів з наявними концепціями і стратегіями розвитку території; *по-друге*, комплексність вирішення завдань демографічного розвитку; *по-третє*, наукова обґрунтованість розв'язання завдань демографічного розвитку; *по-четверте*, своєчасне реагування на демографічні і соціальні тенденції в поточний період; *по-п'яте*, диференційований підхід до розробки й реалізації соціальних і демографічних заходів для відповідної території; *по-шосте*, чітке розмежування повноважень і відповідальності учасників розвитку демографічних процесів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В процесі дослідження встановлено, що формування пріоритетних напрямів державного регулювання демографічних процесів в Україні, розробка цільових програм сприятимуть не тільки покращанню демографічної ситуації, а й підвищенню рівня народжуваності, укріпленню родинних зв'язків, збереженню та зміцненню сімейного укладу, що позитивно вплине на кількісне і якісне природне відтворення населення. Реалізація запропонованих напрямів розвитку державного регулювання демографічних процесів дасть змогу своєчасно і оперативно оцінювати ситуацію, що склалася в країні та вносити корективи в державного регулювання демографічних процесів.

Список використаних джерел

1. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект: монографія / за ред. Е. М. Лібанової; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
2. Сегіда К. Ю. Суспільно-географічні особливості демографічного розвитку регіональної соціогеосистеми (на прикладі Харківської області): дис. ... канд. геогр. наук. Харків, 2011. 256 с.
3. Куценко В. І. Сталий розвиток : стратегія і тактика формування через призму соціо-гуманітарної сфери / за наук. ред. д.г.-м.н., проф. С. О. Лизуна; Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". Київ: ДУ ІЕПСП НАН України, 2012. 168 с.
4. Халецька А. А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 430 с.
5. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні: монографія / Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 244 с.
6. Овдін О. Порівняльний аналіз демографічного розвитку в Європейському Союзі та Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Ovdin.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Ovdin.pdf).

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Балуєва О. В.* д.е.н., доц., проректор з наукової роботи, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь
- Балута І. В.* аспірант кафедри політології та філософії, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Білосорочка С. І.* к.держ.упр., провідний спеціаліст відділу прийому, розподілу слухачів та зв'язків з випускниками, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Боклаг В. А.* д.держ.упр., доц., професор кафедри публічного управління та землеустрою, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя
- Боковикова Ю. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Величко Л. Ю.* к.ю.н., доц., завідувач кафедри права та європейської інтеграції, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Голованова Н. В.* аспірант кафедри політології та філософії, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Долінченко О. М.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, НАДУ, м. Київ
- Дунаєв І. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Забейворота Т. В.* здобувач кафедри політології та філософії, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* к.е.н., проф., заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Келембет О. С.* старший викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь
- Клімушин П. С.* к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Кравченко С. Г.* к.держ.упр., начальник відділу з питань містобудування, архітектури та держархбудконтролю виконкому Люботинської міської ради Харківської області, м. Люботин
- Краснова Н. С.* архіваріус загального відділу, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Лазарєв М. І.* д.пед.н., проф., проректор з наукової роботи, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків
- Лунячек В. Е.* д.пед.н., проф., завідувач кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків
- Мельниченко О. А.* д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Митник А. А.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції, ХарPI НАДУ, м. Харків

- Омаров А. Е. огли* к.держ.упр., докторант навчально-наукового-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту, м. Харків
- Омельчак К. О.* аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя
- Оргієць О. М.* к.держ.упр., докторант кафедри права та європейської інтеграції, ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро
- Павленко А. О.* аспірант, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя
- Павлюк Н. В.* аспірант кафедри європейської інтеграції та права, ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Поліщук Г. О.* аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Рубан Н. П.* к.пед.н., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків
- Семчук М. Г.* аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики, НАДУ, м. Київ
- Серенюк А. О.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління, ХарPI НАДУ, м. Харків
- Спасібов Д. В.* к.т.н., заступник начальника відділу-начальник інформаційного сектора відділу комп'ютерного програмного забезпечення Харківської міської ради, м. Харків
- Тіманюк В. М.* к.фарм.н., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків
- Федорук Є. І.* начальник відділу логістики ТОВ «Гермес-Трейдінг», м. Київ
- Фесенко Н. С.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків
- Черненко Ю. Ю.* к.е.н., асистент кафедри креативної педагогіки і інтелектуальної власності, Українська інженерно-педагогічна академія, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Balueva O. V.* Doctor of Economics, Associate Professor, Vice-rector on scientific work, Donetsk State University of Management, Mariupol
- Baluta I. V.* Postgraduate Student of politics and philosophy department, KRI NAPA, Kharkiv
- Bilosorochka S. I.* PhD in Public Administration, leading specialist of Division admission, distribution of undergraduates and relations with alumni, KRI NAPA, Kharkiv
- Boklah V. A.* Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of Public Administration and Cadastre Department in Classic Private University, Zaporizhia
- Bokovykova Yu. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Chernenko Yu. Yu.* PhD in Economics, Assistant of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv
- Dolinchenko O. M.* Postgraduate Student of Department of regional administration, local self-government and administration of City, NAPA, Kyiv
- Dunayev I. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fedoruk Ye. I.* Head of the logistic department, "Hermes-Trading" Ltd., Kyiv
- Fesenko N. S.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv
- Holovanova N. V.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kelembet O. S.* Senior lecturer of the finance, accounting & auditing and banking department, Donetsk State University of Management, Mariupol
- Klimushyn P. S.* PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Krasnova N. S.* Archivist of General Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kravchenko S. H.* PhD in Public Administration, Head of Town Planning and Architecture Division, Liubotyn City Council of Kharkiv Region, Lyubotyn
- Lazarev M. I.* Doctor in Pedagogy, Professor, Vice-Rector for Research, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv
- Lunyachek V. E.* Doctor in Pedagogy, Professor, Head of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv

- Mytnyk A. A.* Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Omarov A. E.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection, Kharkiv
- Omelchak K. O.* Postgraduate Student of the Classic Private University, Zaporizhia
- Orgiets O. N.* PhD in Public Administration, Doctoral Student, DRIPA NAPA, Dnipro
- Pavlenko A. O.* Postgraduate Student, Classic Private University, Zaporizhia
- Pavlyuk N. V.* Postgraduate Student of European integration and rights, LRIPA NAPA, Lviv
- Polishchuk H. O.* Postgraduate Student of Public Administration and Local Self-government Department, ORIPA NAPA, Odesa
- Ruban N. P.* PhD in Pedagogy, Assoc. Prof., Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv
- Semchuk M. H.* Postgraduate Student of the Chair of Management of National Economy and Economic Policy of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv
- Serenok A. O.* PhD in Public Administration (PhD), Associate Professor, Associate Professor of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Spasibov D. V.* PhD in Technical Sciences, Deputy Head of Section – Head of Information Sector of Computer Software Department, Kharkiv City Council, Kharkiv
- Timaniuk V. M.* PhD in Pharmaceutical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Creative Pedagogy and Intellectual Property Department, Ukrainian Engineering and Pedagogical Academy, Kharkiv
- Velichko L. Yu.* PhD in Legal Sciences, Head of the Chair of Law and European Integration, KRI NAPA, Kharkiv
- Zabeivorota T. V.* Seeker of PhD Degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Zolotariov V. F.* PhD in Economic Sciences, Associate Professor, Deputy Director of In-Service Training, KRI NAPA, Kharkiv

ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються до збірників наукових праць ХарПІ НАДУ

“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”,

“ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”
(друковані збірники)

**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 (ПІБ) 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**

№ 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	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, освітнянські, 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 **35 грн. 56 коп.** за сторінку (формат А4) згідно з наказом директора ХарПІ НАДУ від 11.01.2016 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 Президентіві України” (наказ директора ХарПІ 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 Президентіві 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 присвячуено 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;

– бібліографічні посилання оформлюється згідно з ДСТУ 8302:2015 “Інформація та документація. БІБЛІОГРАФІЧНЕ ПОСИЛАННЯ. Загальні положення та правила складання” та відповідно до наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. “Про затвердження Вимог до оформлення дисертацій.

Вимоги до англомовної 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 ХарPI НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до україномовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англомовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків з пробілами);

2) англомовний 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) англомовний варіант має бути підтверджений одним із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
 - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
 - сектором міжнародних зв'язків ХарPI НАДУ;
 - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарPI НАДУ;
- підписом автора у разі наявності в нього документа, що підтверджує право професійного перекладу (ксерокопія документа має додаватись).

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

№ 1 (51)

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 15.05.2017. Формат 70x100¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Bookman Old Style.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 12,87. Обл.-вид. арк. 14,2. 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