

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1684-8489

№
2(52)

№
2(52)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ**

**PRESSING
PROBLEMS**

**ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ - 2017 - KHARKIV

Редакційна колегія:

Белова Л. О., доктор соціологічних наук, професор (головний редактор);

Корженко В. В., доктор філософських наук, професор

(заступник головного редактора);

Дзюндзюк В. Б., доктор наук з державного управління, професор

(відповідальний секретар);

Бакіров В. С., доктор соціологічних наук, професор;

Битяк Ю. П., доктор юридичних наук, професор;

Білинська М. М., доктор наук з державного управління, професор;

Бульба В. Г., доктор наук з державного управління, професор;

Ващенко К. О., доктор політичних наук, старший науковий співробітник;

Горелік О., PhD у сфері комунікацій (США);

Карамішев Д. В., доктор наук з державного управління, професор;

Куц Ю. О., доктор наук з державного управління, професор;

Орлов О. В., доктор наук з державного управління, професор;

Смальскис В., PhD у сфері соціальних наук (Литва);

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 Президентіві України,

протокол № 8/231-б від 27 вересня 2017 р.

Відповідальний за випуск

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

Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2017. – № 2 (52). – 248 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;
Buĭba 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(Lithiania);
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 8/231-6 from 27.09.2017.*

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. – № 2 (52). – 248 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>Чернов С. І.</i> Маркетинг і менеджмент у сучасних умовах України: ноосферний аспект розвитку	8
<i>Гбур З. В.</i> Основні функції держави у сфері забезпечення економічної безпеки	16
<i>Ларін С. В.</i> Генеза формування базових цінностей українського суспільства в період XVI – XVII століть	24
<i>Шевченко О. М.</i> Підходи до визначення сутності контролю в теорії державного управління	29
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	37
<i>Барило О. Г.</i> Ієрархічна модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту	37
<i>Бурик З. М.</i> Концептуальні підходи до державного регулювання сталого розвитку в Україні	45
<i>Гончаренко М. В.</i> Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації	52
<i>Потеряйко С. П.</i> Дослідження стану категорійно-понятійного апарату механізмів державного управління у сфері цивільного захисту	59
<i>Комарівська Н. М.</i> Стимулювання раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення аграрними холдингами в Україні	66
<i>Купляк Г. І.</i> Багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на отримання результативності за програмами капітального будівництва	74
<i>Хлебников А. А.</i> Інституційна структура ринку публічних послуг	82
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	88
<i>Дзюндзюк В. Б., Черняк М. Є.</i> Теоретичні засади регіонального розвитку в сучасних умовах	88
<i>Костенко В. О.</i> Пріоритети вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад у процесі децентралізації влади в Україні	97
<i>Федорчак О. В.</i> Державне управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні в Україні: проблеми та напрями вдосконалення ...	103
<i>Обіход М. М.</i> Стратегічне планування та організація системного моніторингу ефективності реалізації молодіжної політики	112
ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	118
<i>Золотарьов В. Ф., Білосорочка С. І.</i> Нормативно-правове та інституційне забезпечення гендерного паритету в публічному управлінні України ...	118
<i>Меляков А. В.</i> Електронні петиції як інструмент виконання законів “декомунізаційного пакету”	125
<i>Михайлов М. О.</i> Джерельна база дослідження механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу	131
<i>Решевець І. В.</i> Вплив політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів	139

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ	144
<i>Непомнящий О. М.</i> Інжиніринг: деякі аспекти підвищення кваліфікації ключового персоналу	144
<i>Гришина Н. М., Ревенко Т. В.</i> Вплив соціальної реклами на формування громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування	151
<i>Сторожев Р. І.</i> Суб'єкти розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності	158
<i>Олешко О. М.</i> Удосконалення системи управління конфліктами інтересів на державній службі як необхідний фактор зниження рівня корупції	164
СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	171
<i>Аведян Л. Й.</i> Державне регулювання сфери сучасних інформаційних технологій та інновацій: закордонний досвід	171
<i>Афанасьєва Ю. В.</i> Закордонний досвід патріотичного виховання	176
<i>Боковикова Ю. В., Миргород С. О.</i> Закордонний досвід діяльності інспекцій праці	180
<i>Грбар Н. С.</i> Світові практики протидії бюрокритизму: досвід для України	185
<i>Левченко С. О.</i> Закордонний досвід впровадження нових моделей публічного управління	196
<i>Поліщук І. В.</i> Адаптація міжнародних моделей функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні	204
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	209
<i>Бульба В. Г., Євтухов О. В.</i> Соціальні ризики людського розвитку: сутність та місце в державному управлінні	209
<i>Бабічев А. В.</i> Впровадження концепції “Потрійна спіраль+” для управління змінами в системі вищої освіти	215
<i>Литвиненко М. В.</i> Умови реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні	221
<i>Дармоштук Д. Г.</i> Організаційні засади реалізації державної політики у сфері зеленого туризму в Україні	227
<i>Озаровська А. В.</i> Вища освіта як чинник розвитку суспільства	233
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	240

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	8
<i>Chernov S. I.</i> Marketing and management under current conditions in Ukraine: noospheric aspect of development	8
<i>Hbur Z. V.</i> Basic functions of the state in the provision of economic security of the state	16
<i>Larin S. V.</i> Genesis of the formation of the basic values of Ukrainian society during the XVI-XVII centuries	24
<i>Shevchenko O. M.</i> Approaches to Defining Essence of Control in Public Administration Theory	29
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	37
<i>Barylo O. G.</i> Hierarchical model for alternative methods comparison of the Civil Protection Analysis and Information System operation	37
<i>Buryk Z. M.</i> Conceptual approaches to state regulation of sustainable development in Ukraine	45
<i>Goncharenko M. V.</i> Mechanisms for Forming Financial Resources of Territorial Communities under Decentralization Conditions	52
<i>Poteryaiko S. P.</i> Investigation of the state of categorical and conceptual apparatus of public administration mechanisms in the field of civil protection	59
<i>Komarivska N. M.</i> Fostering rational use and protection of agricultural land by Ukrainian agricultural holdings	66
<i>Kusplyak G. I.</i> Multi-year budget planning focused on the getting of the results on capital construction programs	74
<i>Khliebnykov A. A.</i> Institutional structure of public services market	82
REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT	88
<i>Dziundziuk V. B., Cherniak M. Ye.</i> Theoretical Principles of Regional Development in Modern Conditions	88
<i>Kostenko V. O.</i> Priorities of public administration improvement in civil protection of territorial communities under power decentralization in Ukraine	97
<i>Fedorchak O. V.</i> The public administration of investment activity at the regional level in Ukraine: problems and directions of improvement	103
<i>Obikhod M. M.</i> Strategic planning and organization of system monitoring of the effectiveness of the implementation of youth policy	112
POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION	118
<i>Zolotariov V. F., Bilosorochka S. I.</i> Regulatory and Institutional Framework for Gender Parity in Public Administration of Ukraine	118
<i>Meliakov A. V.</i> E-petitions as a tool of “De-communization” laws package implementation	125
<i>Mikhailov M. O.</i> Key sources of research of mechanisms of information and communication protection of the selection process	131
<i>Reshevets I. V.</i> Effect of political parties on the development of political and administrative processes	139

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE	144
<i>Nepomnyashchy O. M.</i> Engineering: some aspects of key personnel further training	144
<i>Hryshyna N. M., Revenko T. V.</i> Impact of social advertising on the formation of civil competencies of civil servants and officials of local self-government	151
<i>Storozhev R. I.</i> Subjects of leadership development in public management activities	158
<i>Oleshko O. M.</i> Improvement of System for Managing Conflict of Interests in Civil Service as Necessary Factor for Curbing Corruption	164
WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION	171
<i>Avedyan Lyudmyla</i> State regulation of the sphere of modern information technologies and innovations: foreign experience	171
<i>Afanasieva Yu. V.</i> Foreign Experience of Patriotic Education	176
<i>Bokovykova Yu. V., Myrhorod S. O.</i> Foreign experience of labor inspection activities	180
<i>Grabar N. S.</i> World Practices of Countering Bureaucratism: Experience for Ukraine	185
<i>Levchenko S. O.</i> International experience of implementing new public administration models	196
<i>Polishchuk I. V.</i> Adjustment of international models pertaining to the functioning of mechanisms of development of professional potential of civil servants in Ukraine	204
SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY	209
<i>Bulba V. H., Yevtukhov O. V.</i> Social Risks to Human Development: Essence and Place in Public Administration	209
<i>Babichev A. V.</i> Implementation of “Triple Helix+” concept for change management in high-education system	215
<i>Lytvynenko M. V.</i> Conditions ofr Implementing State Policy Healthcare Syste Reform in Ukraine	221
<i>Darmostuk D. H.</i> Organizational fundamentals of implementation of state policy in the field of green tourism in Ukraine	227
<i>Ozarovska A. V.</i> Higher Education as Social Development Factor	233
CONTRIBUTORS	240

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 658.8:65.016

МАРКЕТИНГ І МЕНЕДЖМЕНТ У СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ: НООСФЕРНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ

Чернов С. І.,

*д. держ. упр., професор кафедри менеджменту і адміністрування
Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова,
голова Харківської обласної ради,
м. Харків*

Розглянуто феномен маркетингу та менеджменту з позицій теорії ноосферного розвитку регіону, розкрито її переваги у порівнянні з теорією сталого розвитку. Надано авторське бачення процесів формування та реалізації маркетингової політики в контексті ноосферного розвитку регіону та використання соціокультурного потенціалу публічного менеджменту в сучасних умовах модернізації державного управління у бік публічного управління і розвитку інформаційного суспільства.

Ключові слова: маркетинг, стратегічний і публічний менеджмент, демократизація, децентралізація, глобалізація, інформаційне суспільство, інформаціоналізм, соціокультурний потенціал, маркетингова політика, сталий і ноосферний розвиток регіону, людські ресурси.

Chernov S. I.,

*Doctor of Public Administration,
Full Professor of Management and Administration Department,
O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv,
Head of Kharkiv Regional Council, Kharkiv*

MARKETING AND MANAGEMENT UNDER CURRENT CONDITIONS IN UKRAINE: NOOSPHERIC ASPECT OF DEVELOPMENT

The paper considers the phenomena of marketing and management from the perspective of the regional noospheric development theory and its advantages over the theory of sustainable development. The author presents his vision of the processes of forming and implementing a marketing policy in the context of regional noospheric development and use of the socio-cultural potential of public management under the current conditions of state administration modernizing in the line of public administration and information society advancement.

Key words: marketing, strategic and public management, democratization, decentralization, globalization, information society, informationalism, socio-cultural potential, marketing policy, regional sustainable and noospheric development, human resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими й практичними завданнями. Стратегічний підхід до планування сталого розвитку регіону в умовах глобалізації, інформаціоналізації суспільства, демократизації та децентралізації державної влади суттєво загострив питання його (регіону) ноосферного розвитку. Економічна, екологічна, національна безпека (та похідні від них) у стратегії сталого розвитку регіону стають визначальними для територіальної громади. Тому вимогою сьогодення є пошук нових методологічних підходів і практичних шляхів упровадження в життя громади ноосферної теорії розвитку регіону, яка передбачає революційний прорив у розвитку людських ресурсів стосовно: соціальної відповідальності за

діяльність чи бездіяльність відносно середовища, що їх оточує; освітнього та культурного рівня; інноваційної спроможності; лідерського потенціалу тощо. Одним із шляхів до такого прориву є маркетингові технології, які спираються на соціокультурний потенціал публічного менеджменту.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Соціально-економічні та соціокультурні аспекти маркетингу, як і соціокультурний потенціал публічного менеджменту, досліджувалися багатьма закордонними та українськими науковцями. Проте ці дослідження ще не пов'язувалися з ноосферним розвитком регіону як ключовим чинником його сталого розвитку в умовах модернізації державного управління у бік публічного управління і розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення нових методологічних підходів та практичних шляхів системного впровадження в життя територіальної громади маркетингових технологій та соціокультурного потенціалу стратегічного і публічного менеджменту на засадах ноосферної теорії розвитку.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Відомо, що метою стратегічного планування є досягнення сталого розвитку регіональної економіки, а також забезпечення переходу регіону до інвестиційно-інноваційного типу розвитку. Фахівцям відомі переваги такого розвитку, але разом із цим є недостатньо дослідженими його ризики, які пов'язані з людським чинником. Існує безліч прикладів, коли на чашах терезів поточна економічна вигода переважає здоровий глузд керівників регіону та бізнес-партнерів. У результаті регіональним ресурсам (природним, матеріально-технічним, людським, культурним тощо) наноситься шкода, яку може відчуті на собі не одне майбутнє покоління громади. В такій ситуації вирішальними можуть стати ноосферні маркетингові технології, які спираються на соціокультурний потенціал стратегічного та публічного менеджменту і ноосферну освіту громадськості.

Поняття “ноосферний розвиток” і “сталий розвиток” не є синонімами, хоча змістовно зосереджені на одній ідеї – гармонійному й збалансованому розвитку людства і середовища його існування, які забезпечуються відповідними рівнем освіти та культури людей. При цьому характерно, що освіта для сталого розвитку базується на екологічних концептах, а ноосферна освіта робить наголос ще й на соціокультурних.

Згідно з теорією відомого філософа українського походження В. Вернадського ноосфера (сфера розуму) є третьою з основних фаз розвитку Землі після утворення геосфери (неживої природи) та біосфери (живої природи). Вчений визначав ноосферу як “стан, в який переходить уся біосфера під впливом наукової думки і праці організованого людства” [4, с. 462–520]. Ця теорія спрямована на революційний прорив у розвитку людської особистості через “наукову думку, працю та соціальну організацію людства як основні енергії, які перетворюють біосферу на ноосферу і забезпечують ноосферний розвиток. Серед основних передумов ноосферного розвитку Вернадський визначав такі: заселення планети людиною; вихід народних мас на арену світової історії; вибух наукової творчості; демократизацію соціального життя; участь держави в ноосферному будівництві” [7]. Остання з перелічених передумов, на думку автора, цілком обґрунтовано може базуватися на маркетингу та менеджменті, а точніше – на їх соціокультурному потенціалі. Недарма деякі дослідники розглядають ноосферу як єдність природи і культури (в самому широкому тлумаченні останньої) або стан біосфери, коли культура досягає максимальної сили, яку можна зрівняти з потужністю геосфери.

Незважаючи на численні критичні думки опонентів В. Вернадського, ноосферна теорія, на наше велике переконання, – правильний стратегічний напрям розвитку людства і, зокрема, регіону.

Так чи інакше, але початком впровадження ноосферної ідеї у життя можна вважати розпочату під егідою ООН десятилітню освіту для сталого розвитку, після закінчення якої у 2015 р. на Саміті Генеральної Асамблеї ООН було визначено нові завдання щодо забезпечення соціально-економічного розвитку, конкурентоспроможності країн, екологічної та енергетичної безпеки, глобального партнерства для розвитку та визначено 17 ключових Цілей розвитку тисячоліття, а саме:

1. Подолання бідності в усіх її формах.
2. Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства.
3. Запровадження здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці.
4. Забезпечення всеохоплюючої й справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх.
5. Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчаток.
6. Забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх.
7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх.
8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх.
9. Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям.
10. Скорочення нерівності всередині країн і між ними.
11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.
12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва.
13. Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками.
14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку.
15. Захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.
16. Сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях.
17. Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.

У виступі на Саміті Президент України зазначив: “Для досягнення Цілей Сталого Розвитку на національному рівні Україна здійснюватиме нові програми і проекти, які на практиці забезпечать макроекономічну стабільність, екологічний баланс та соціальну згуртованість” [5].

Першими кроками до досягнення Цілей Сталого Розвитку тисячоліття на національному рівні України стане виконання Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р.

№ 5/2015 [13], Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386/2013 [14] і Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [11]. При цьому, з позицій ноосферної теорії, ключовими передумовами виконання основних стратегічних завдань стають наукова думка, виражена людська діяльність і соціальне партнерство, а ключовими механізмами цілком обґрунтовано можна вважати маркетингові технології, стратегічний та публічний менеджмент і ноосферну освіту.

Сам термін “стратегія”, як відомо, походить від давньогрецького “stratos” – мистецтво керівництва спільнотою, політичною боротьбою. Сучасне поняття цього терміна дуже багатогранне. Стратегія сталого розвитку територій (регіону) – це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території (регіону) та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території (регіону) та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізацію яких концентруються зусилля, ресурси основних суб’єктів місцевого розвитку [2, с. 5]. Формулювання стратегії – порядку дій і чіткого інструментарію – є ядром управління й важливою ознакою успішного менеджменту, а стратегічне управління – сучасним інструментом управління сталим розвитком в умовах швидких змін у зовнішньому середовищі та пов’язаної з цим невизначеності. Його місія – розвиток території (регіону) в довгостроковій перспективі за допомогою формування динамічного балансу із зовнішнім середовищем. Основні чинники побудови стратегічного управління – це люди, інформаційні системи, ринок, а його ефективність відбивається в тому, наскільки своєчасно регіон може реагувати на нові виклики сучасності й змінюватися залежно від них. Існує 10 різних систем знань щодо стратегічного управління, які мають загальну назву “Школа стратегічного менеджменту” і включають в себе такі аспекти формування стратегії:

1. Школа дизайну – формування стратегії як процесу осмислення.
2. Школа планування – формування стратегії як формального процесу.
3. Школа позиціонування – формування стратегії як аналітичний процес.
4. Школа підприємництва – формування стратегії як процесу передбачення.
5. Когнітивна школа – формування стратегії як ментальний процес.
6. Школа навчання – формування стратегії як процес, що розвивається.
7. Школа влади – формування стратегії як процесу ведення переговорів.
8. Школа культури – формування стратегії як колективного процесу.
9. Школа зовнішнього середовища – формування стратегії як реактивний процес.
10. Школа конфігурації – формування стратегії як процесу трансформації [12].

До основних ресурсів стратегічного управління, очевидно, можна віднести і соціокультурний ресурс маркетингу та публічного менеджменту. Про чинники культурного середовища йдеться в теорії одного із засновників наукової дисципліни “маркетинг” американського вченого Ф. Котлера. Він вважав, що “люди ростуть у конкретному суспільстві, яке формує їх основні погляди, цінності і норми поведінки. Майже не усвідомлюючи того, вони сприймають світогляд, який стає визначальним по відношенню до самого себе та у відношеннях один з одним...” [9, с. 5]. За теорією відомого американського соціолога Т. Веблена, “положення, яке займає індивід у суспільстві, його репутація та імідж, його моральні принципи і інші соціологічні чинники можуть створювати рішучий вплив на його споживчі переваги і запити” [3].

Разом із цим люди змінюють середовище відповідно до свого культурного рівня, і найбільш чутливою до характеру цих змін, свого роду індикатором соціокультурного середовища є система маркетингу. Таким чином, регулярний аналіз середовища оточення є системоутворюючим чинником маркетингу. Середовище, як частина маркетингової системи, включає в себе дві складові – мікро- і макросередовища, що впливають не тільки на розвиток суспільних відносин, а й на розвиток регіону, який характеризується комплексом різноманітних просторових, економічних, соціальних, культурно-духовних, екологічних, енергетичних та інших чинників.

Феномен маркетингу визначається ще й його відкритістю до інновацій майже в усіх наукових галузях, зокрема, в публічному управлінні, організаційна культура якого поступово набуває системних якостей і сприяє його ефективності на засадах системи стратегічного управління шляхом забезпечення таких її характеристик:

- гнучкість, здатність швидко адаптуватися до змін середовища;
- толерантність до різних форм взаємодії суб'єктів і об'єктів управління (наприклад, соціальні партнерства та мережі);
- націленість на менеджмент на основі знань;
- дієвість у напрямку посилення соціальної відповідальності та моральної доброчесності;

- здатність до самоорганізації, саморозвитку і командної роботи тощо.

У сучасному розумінні стратегія сталого розвитку регіону повинна:

- містити реальні й обґрунтовані цілі, досягнення яких є вирішальним для загального результату місцевого сталого розвитку;

- підтримувати ініціативу громади стосовно вирішення життєво важливих проблем у контексті сталого розвитку;

- концентрувати головні управлінські зусилля стосовно місцевого розвитку в певний час, у певному місці і, переважно, інноваційного та превентивного змісту;

- передбачати об'єктивність і гнучкість управлінських рішень, а також оцінювати їх з урахуванням можливих ризиків;

- забезпечувати затверджений порядок і терміни дій стосовно місцевого розвитку та гарантовані ресурси, а при необхідності, оперативно доопрацьовувати їх.

Якщо до вимог сталого розвитку регіону додати державну підтримку в питаннях забезпечення охорони здоров'я громадян, їх соціальних гарантій; демократизації соціального життя; формування національної еліти; заохочення наукової, мистецької, спортивної творчості громадян; просвітницької діяльності тощо, отримаємо ключові вимоги ноосферного розвитку регіону.

Результати аналізу ключових вимог ноосферного розвитку регіону у контексті характеристик організаційної культури публічного менеджменту свідчать про необхідність максимального використання потенціалу останньої при здійсненні маркетингової діяльності в умовах глобальних викликів. Йдеться про забезпечення культурно-технологічної функції маркетингу через чітке визначення місії, стратегії, ціннісних орієнтирів публічної сфери конкретного регіону, врахування його (регіону) специфічних особливостей і потреб суспільства. При цьому маркетинг слугує зовнішньою детермінантою та визначальним чинником масової культури суспільства (як продукту глобалізації), який сприяє її розвитку, а публічний менеджмент діє на неї з середини, гармонізуючи соціокультурні тенденції стабільності та змін. Разом маркетинг і менеджмент регулюють суспільні процеси, впливають на потреби суспільства і стають необхідною умовою ноосферного управління ним, адже

будь-яка людська діяльність потребує аргументованого маркетингового обґрунтування. Особливо це критично в умовах глобальних викликів, таких як світова централізація влади, безмежна інтеграція і революційний науково-технічний розвиток та ін. Глобальні виклики зумовлюють не тільки внутрішній демократично-корпоративний формат соціального партнерства, а й урівноваження глобальних та національних векторів культурного розвитку суспільства, які можуть бути забезпечені соціокультурним потенціалом публічного менеджменту, що у сукупності сприяє національній безпеці і незалежності не тільки на даному етапі розвитку людства, а й на подальших етапах. “В цих умовах організаційна культура перестає бути тільки додатковим важелем управління і стає стратегічним фактором формування та розвитку масового соціокультурного простору. <...> Цілком природно, що в сучасних умовах визначальними виступають глобальні цінності та норми, які суттєво модифікують соціокультурні функції організаційної культури різних інститутів та масової культури суспільства. Наприклад, організаційна (корпоративна) культура фірми, завдяки наявності спільних цінностей, норм та порядку, об’єднує людей на різних рівнях виробничих та соціальних відносин, у тому числі і на міжнародному рівні, перетворюючись, таким чином, у цінну для суспільства субкультуру. У той же час, керовані лідерами організаційні культури окремих фірм, холдингів, учбових та медичних закладів, політичних та суспільних об’єднань стають основою організаційної культури галузей, які, в свою чергу, виступають суб’єктами масової культури. <...> З іншого боку, базуючись на концепції менеджменту, організаційна культура і її цінності, на часі, впроваджуються не тільки у виробничій та бізнесовій сфері, а й у мистецтві, освіті, науці, збагачуючи їх специфічною системою цінностей, стандартів та регламентів. Усе це відчутно модифікує місію, функції, філософію та ідеологію даних соціокультурних інституцій” [6, с. 123–124].

Глобальні цінності та норми стають усе більше вагомими з появою у науковому світі теорії стосовно Законів Природи [1], Теорії творіння [12] “та генетичної єдності Світу, періодичні системи Загальних Законів Світу, Загальних законів людського суспільства, Загальних законів пізнання і осягнення, законів освіти, які не можуть бути використані проти людини і людства, а несуть біосфері Землі, людству життя, творчість на благо природи і майбутніх поколінь” [7, с. 4].

У цьому зв’язку окремої уваги науковців (зокрема, освітян, маркетологів, менеджерів) за безлімітної підтримки держави потребують проблеми ноосферної освіти суспільства. Йдеться не тільки про ноосферні аспекти традиційної системи освіти, а й про масштабнішу за усі часи існування людства просвітницьку систему, які спираються на прогресивні досягнення у різних наукових галузях, а не тільки в педагогіці. Такий комплексний підхід до освітньої і просвітницької систем сприятиме укріпленню і розвитку людського ества в сучасних умовах урбанізації населення та стрімкого віддалення людини від природи. Альтернативою традиційній освіті, всупереч опору необхідним інноваціям, який притаманний суспільству, має стати ноосферна освіта і просвіта, що використовують усі вище розглянуті механізми управління суспільством. Як вважають провідні дослідники Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, “ноосферна освіта – це визначальне досягнення педагогічної науки, яке акумулювало в собі кращі підходи вітчизняної і зарубіжної педагогіки (Песталоцці, А. Дістервег, К. Д. Ушинський та ін.), збагаченої Законами Світу і похідними від них законами людського суспільства, законами пізнання і осягнення, законами освіти” [7, с. 4].

Разом із закордонними дослідниками вони визначили фізичні та психологічні особливості людського організму, які сприяють поверненню людини до природи через навчання на природних образах, а також більш глибокому розумінню системного потенціалу Людини, Світу, Природи, що в сукупності зумовляє їх збереження і гармонійний розвиток. Науковці впевнені, що такий ноосферний підхід до навчання і просвітньої діяльності забезпечує розвиток цілісного мислення, яке “розглядається у якості першого кроку на шляху до розвитку високої моральності, самосвідомості і саморозкриттю потенціалу особистості для виконання свого призначення на Землі” [7, с. 4]. Іншими словами, такий підхід сприяє формуванню у людей філософських та ідеологічних навиків життєдіяльності та об’єктивного сприйняття будь-якої інформації і знання. До цього ж, Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає ще й “забезпечення комп’ютерної та інформаційної грамотності громадян насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у формуванні всебічно розвиненої особистості, та забезпечення неперервності навчання” [11]. А просвітницька діяльність у означеному напрямку ноосферного розвитку суспільства покладається на маркетинг і менеджмент.

У такому контексті не може не змінюватися теорія ієрархії потреб та поведінки людей і підтверджується думка А. Маслоу, що “ієрархія потреб зовсім не так стабільна, як це може видаватися на перший погляд. <...> потреби і бажання людини – не єдині детермінанти її поведінки” [10]. Як вважає відомий антрополог-культуролог Леслі Уайт, “поведінка народу є функцією його культури. <...> Потік культури тече, змінюється, наростає, розвивається відповідно до притаманним йому законам. Поведінка людини – це тільки реакція людського організму на цей потік культури” [15]. Час змушує нас доповнити думку обох дослідників характерними для нього чинниками впливу на потреби і поведінку людей – це технології знання та інформація як ключові чинники теорії інформаціоналізму та інформаційного суспільства, “орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх, в якому кожна людина може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, мати можливість повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному і особистісному розвитку та підвищувати якість життя” [14].

Саме в такому контексті роль соціокультурного потенціалу маркетингу і менеджменту є безцінною. Відповідно до цього теорія та практика маркетингу і менеджменту потребують нових концептуальних підходів до формування пріоритетів споживача як основу його подальшого вибору.

Взагалі “історія людського суспільства і культури має нелінійний характер в силу свободи вибору, що притаманний людині. Свобода вибору, по суті, виконує ту ж роль, що і природжені інстинкти, які притаманні всім живим організмам, з тією лише різницею, що свобода вибору є не детерміністичною, тобто, не визначеною наперед категорією, відсутня причина обумовленості явищ, а вступ у дію інстинкту завжди наперед визначено зовнішнім або внутрішнім подразником. Індивід, володіючи свободою, здійснює поміркований, не інстинктивний вибір вчинку, переконань, ціннісних орієнтацій тощо” [6, с. 136]. Такий же нелінійний характер має бути притаманний системам маркетингу і менеджменту з тим, щоб не тільки “діагностувати” масову культуру, а й при необхідності, “лікувати її” за допомогою впровадження піднесених ідей ноосферного змісту. При цьому соціальна відповідальність маркетингу і менеджменту стає необхідним компонентом ділового успіху і агентом розповсюдження суспільно значущих цінностей і регіональних пріоритетів.

У силу їх цільової й соціокультурної спрямованості тандем “маркетинг – менеджмент” відіграватиме провідну роль у ноосферному розвитку регіону.

Визнані світові авторитети в галузі реформування державного управління Д. Осборн і П. Пластрик проводять аналогію між поняттям наукової парадигми як сукупності чітко сформульованих раціоналістичних уявлень про природу реальності і поняттям культурної парадигми. На їх думку, від парадигм науки культурні парадигми відрізняються тим, що вони є “неписаними, неказаними, неусвідомленими” [6, с. 22]. А місія науки та наукових досліджень якраз і полягає в тому, щоб виявити і осмислити складові елементи масової культури, дати їм теоретичну інтерпретацію і зробити їх фактами суспільної свідомості та інструментами управління. “В умовах поширення інформатизації виробничого та державного управління, підвищення загальноосвітнього і культурного рівня людських ресурсів культура особистості поступово виходить на передній план” [6, с. 21], адже людські ресурси стають найціннішим капіталом, від розвитку та творчості якого залежить ефективність використання інших ресурсів регіону.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, є цілком очевидною актуальність ноосферної ідеї розвитку маркетингу і менеджменту в сучасних умовах модернізації державного управління у бік публічного управління і розвитку інформаційного суспільства в Україні. Також на часі важливим є вирішення проблем консолідації суспільства та держави навколо визначених прогресивними країнами світу Цілей сталого розвитку тисячоліття на національному рівні України. Подальші наукові розвідки з означеної проблематики потребують глибокого міждисциплінарного дослідження конкретних практичних кроків у бік революційного культурного розвитку людської особистості як системотворюючого чинника ноосфери. Не буде перебільшенням визначення ролі “першої скрипки” в цьому процесі ноосферної освіти та просвіти.

Список використаних джерел:

1. Астафьев Б. А. Творение Мира. URL: <http://bcoreanda.com/Downloader/book/TeoriaTvorenia.pdf> (дата звернення: 10.10.2017).
2. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. Київ: ТОВ “Софія-А”. 2012. 88 с.
3. Веблен Т. Теория праздного класса. Москва: Прогресс, 1984. 367 с.
4. Вернадский В. И. Автотрофность человечества // Владимир Вернадский. Жизнеописание. Избранные труды. Воспоминания современников. Суждения потомков. Москва: Современник, 1993. С. 462–520.
5. Виступ Президента України П. Порошенка на Саміті Генеральної Асамблеї ООН зі сталого розвитку. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=zLj4xDmKy7c> (дата звернення: 10.10.2017).
6. Гайдученко С. О. Організаційна культура у контексті публічного управління: монографія. Харків: Друкарня Мадрид, 2016. 340 с.
7. Гончаренко М. С., Маслова Н. В., Куликова Н. Г. Ноосферное образование – ключ к здоровью. Москва: Институт холодинамики, 2011. 124 с.
8. Жульков М. В. Шляхи ноосферного розвитку людства: модель системи ноосферного суспільства. URL: <http://sn-philcultpol.cfuv.ru/wp-content/uploads/2016/12/008-julk.pdf> (дата звернення: 10.10.2017).
9. Котлер Ф. Основы маркетинга: пер. с англ. Москва: Бизнес-книга, ИМА-Кросс Плюс, 1995. 702 с.
10. Маслоу А. Мотивация и личность. Санкт-Петербург: Питер, 2008. 352 с.
11. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 10.10.2017).

12. Поис А. Основные законы Природы. URL: <http://www.pois.ru/zak.htm> (дата звернення: 10.10.2017).

13. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 10.10.2017).

14. Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386/2013> (дата звернення: 10.10.2017).

15. White L. The Science of Culture. *The Science of Culture: A Study of Man and Civilization*. N.Y., 1949.

Надійшла до редакції 10.10.2017 р.

УДК 343.1

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Гбур З. В.,

*к. держ. упр., докторант кафедри економічної політики та врядування,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розглянуто основні функції держави щодо забезпечення економічної безпеки та роль суб'єктів державної влади в їх виконанні. Запропоновано створення окремого органу забезпечення економічної безпеки України, який би закріплював усі функції держави у сфері економічної безпеки розробленим окремим нормативно-правовим актом.

Ключові слова: економічна безпека, функція, держава, законодавчі база, виконавчі органи, правоохоронні органи, економічна сфера, контроль.

Hbur Z. V.,

*PhD in Public Administration,
Doctoral Student of Economics Politics and Education Department, NAPA, Kyiv*

BASIC FUNCTIONS OF THE STATE IN THE PROVISION OF ECONOMIC SECURITY

This article is devoted to the study of the main functions of the state in the field of ensuring the economic security of the state covered in the legislative aspects of domestic legislation. It is proposed to create a separate body providing economic security of Ukraine, which would fix all the functions of the state in the field of economic security developed by a separate legal act.

Key words: economic security, function, state, legislative base, executive bodies, law enforcement bodies, economic sphere, control.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Економічна безпека безпосередньо пов'язана з політичною, інформаційною та військово-політичною безпекою держави через відповідні інструменти та важелі впливу. Як зазначає В. Гесць, "... забезпечення економічної безпеки – це гарантія незалежності країни, умови стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства" [1, с. 14]. Забезпечення економічної безпеки держави розкривається через її основні функції, які вимагають свого уточнення в силу забезпечення основної сутності держави – гарантування безпеки кожної окремої людини у різних сферах діяльності. Так, розуміння повноважень державних органів влади у загальній системі забезпечення економічної безпеки держави через виконання державою основних її функцій набуває особливої актуальності.

© Гбур З. В., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, **виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття**. Дослідження основних функцій держави у сфері забезпечення економічної безпеки держави були предметом наукових досліджень таких вчених, як В. М. Геєць [1], Д. Д. Задохайло [2], В. С. Нерсисянц [4], О. Г. Прокопенко [8], І. О. Ревак [10] та ін. Проте єдиної думки щодо забезпечення економічної безпеки держави досі немає як серед вчених, так і не спостерігається їх висвітлення на законодавчому рівні, що привернуло нашу увагу і визначило доцільність наукового пошуку з досліджуваного питання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є вивчення на законодавчому рівні та різних літературних джерелах основних функцій держави у сфері забезпечення економічної безпеки держави, надати науковій рекомендації у з'ясуванні основних функцій та повноважень різних суб'єктів господарювання щодо забезпечення економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Конституція України (ст. 17) констатує: захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки України є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [3, с. 6]. Проте висвітлення основних функцій щодо забезпечення економічної безпеки держави відсутні. У вітчизняному законодавстві можливо виділити функції держави у сфері господарсько-правового регулювання, які забезпечують економічну безпеку держави, такі як:

- 1) соціальна спрямованість – основним завданням держави є забезпечення добробуту народу України;
- 2) забезпечення економічної, інформаційної, інноваційної, енергетичної безпеки держави.

Наведені функції мають загальний аспект і прямо до забезпечення економічної безпеки держави не відносять. Отже, законодавством не закріплено окремі функції, які б розкривали їх зміст у даній сфері. Проаналізуємо наукові праці провідних вчених та їх погляди щодо виокремлення ними основних функцій держави у сфері забезпечення економічної безпеки України.

Так, І. О. Ревак зазначає: “Прикладне значення механізму гарантування економічної безпеки держави розкривається через функції, які він виконує. Безумовно, функція – це не що інше, як дія, діяльність, здійснення чи виконання певних операцій, що відбувається відповідно до зазначеного плану, алгоритму, припису тощо, тобто має чітко виражену траєкторію та сферу застосування” [10, с. 245–246]. До основних функцій цього механізму можна віднести: інформаційну, попереджувальну (превентивну), практичну, прогностичну, регульовальну, захисну, контрольну. Зміст функцій наведено в табл. 1.

Інший вчений – В. С. Нерсисянц – до основних функцій держави відносить правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну та зовнішньодержавну функції. При цьому три перші вчений вважає внутрішніми функціями, пов'язаними зі здійсненням внутрішнього суверенітету держави, а четверту – зовнішньою функцією, яка характеризує здійснення зовнішнього суверенітету держави. При цьому вчений зазначає, що внутрішні та зовнішні функції держави тісно взаємопов'язані, доповнюють і підкріплюють одна одну [4, с. 67–68].

Функції гарантування економічної безпеки держави за І. О. Реваком*

Назва функції	Характеристика	Вплив на економічну безпеку держави**
Інформаційна	Полягає у постійному інформуванні суб'єктів економічної безпеки про реальні та потенційні загрози	Підвищує рівень економічної безпеки держави
Попереджувальна (превентивна)	Пов'язана з використанням комплексу заходів, спрямованих на недопущення або зменшення економічних втрат, та з можливістю проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання настанню потенційних загроз в економічній сфері	Відіграє ключову роль у своєчасному виявленні можливих негативних наслідків у забезпеченні ЕБД***
Практична	Зводиться до наукового обґрунтування макроекономічної політики держави, зокрема інноваційної, розробки рекомендацій щодо застосування принципів і методів раціонального господарювання та підвищення рівня економічної безпеки	Визначає спроможність економічної системи забезпечувати її стабільний розвиток
Прогностична	Виявляється у розробці наукових основ передбачення перспектив економічного розвитку в майбутньому. По суті вона зводиться до розробки прогнозів довгострокових програм економічного розвитку з урахуванням потенційних загроз	Здатність держави перебачити захист національних економічних інтересів за відповідними перспективними програмами
Регулююча	Полягає у посиленні взаємозв'язку економічної політики та основних напрямів інноваційного і соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць. Захисна функція механізму зводиться до посилення економічної безпеки, включаючи контроль за дотриманням законодавчих норм, а також до здатності механізму забезпечення економічної безпеки виконувати роль засобу впливу суб'єктів безпеки на недоторканність та захист власних національних інтересів, національних цінностей від внутрішніх і зовнішніх посягань	Ефективне забезпечення економічної безпеки держави шляхом впровадження єдиних норм регулювання даного процесу усіма суб'єктами господарювання
Контрольна	Виявляється у контролі за правильністю застосування суб'єктами економічної безпеки відповідних методів і важелів у конкретній ситуації, пов'язаній зі захистом національних інтересів та запобіганням потенційним загрозам	Потребує створення окремого органу, який би здійснював контроль за ЕБД***

* згруповано автором за даними [10, с. 245–246];

** власне бачення автора;

*** ЕБД – економічна безпека держави

Тоді як О. Г. Прокопенко зазначає більш цілісне та ґрунтовне визначення функцій забезпечення економічної безпеки по різних напрямках діяльності держави. Спростовуючи поділ функцій держави на зовнішні та внутрішні, вчений зазначає функцію безпеки як політичну функцію держави поряд із

економічною, соціальною, ідеологічною та екологічною, характеризуючи її як “забезпечення державної або суспільної безпеки, соціального та національного благополуччя, охорону суверенітету держави від зовнішніх посягань” [8, с. 48].

Отже, розглянуті погляди різних вчених щодо визначення ними основних функцій держави у сфері забезпечення економічної безпеки України, слід зазначити, що вони мають досить різні погляди. Тому дане питання слід вирішити з початку на законодавчому рівні, розкривши їх у відповідному окремому законодавчому акті. Це створить підґрунтя для змістовного, обґрунтованого виокремлення та узгодження єдиних функцій забезпечення економічної безпеки держави. При цьому вважаємо доречним врахувати погляди вченого Д. Д. Задихайла, який висвітлює перспективну позицію. Так, він виокремив функціональні завдання Кабінету Міністрів України в економічній сфері [2, с. 60]. Виокремленим ним функції у сфері економічної безпеки є ідентичними загальнодержавним. До яких він відносить: забезпечення національної економічної безпеки; підтримання стабільного правового господарського порядку; забезпечення сталого розвитку національної економіки на основі якісного підвищення рівня її конкурентоспроможності, інноваційності та екологізації; забезпечення відновлення економічного розвитку [2, с. 60].

Слід зазначити, що держава та її інститути (вищі органи державної влади та посадові особи, функціональні й галузеві міністерства, відомства, місцеві державні адміністрації, податкові, прикордонні, митні та інші правоохоронні органи); органи місцевого самоврядування виступають головними суб'єктами забезпечення економічної безпеки. Саме вони здійснюють виконання основних функцій у цій сфері через такі органи державної влади, як законодавча, виконавча та правоохоронні органи влади, які представлені суб'єктами державної системи. Також у забезпеченні економічної безпеки держави беруть участь суб'єкти недержавної системи, представлені приватними господарськими організаціями та інститутами громадянського суспільства у вигляді політичних партій, профспілок та безпосередньо громадян України.

Основна роль у виконанні основних функцій держави та забезпечення економічної безпеки держави суб'єктами державної системи наведено в табл. 2.

Зазначені в табл. 2 суб'єкти державної системи розробляють, затверджують і реалізують основні напрямки державної політики національної безпеки України в економічній сфері. Основними з них є: забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки; прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів; стимулювання випереджального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв; вдосконалення антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій; забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої і зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту фінансового ринку; забезпечення продовольчої безпеки; захист внутрішнього ринку від недоброякісного імпорту – поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу тощо [5, ст. 8].

При цьому слід підкреслити, що в Україні фактично відсутній єдиний орган, який функціонально концентрував би в собі забезпечення національної безпеки та такої його найважливішої складової, як економічна безпека. Наразі функції координації та контролю за діяльністю органів влади щодо забезпечення економічної безпеки держави покладено на Раду національної безпеки і оборони України, у складі якої утворено й діє Департамент економічної та соціальної безпеки [9]. Тому пропонуємо створити окремий нормативно-правовий акт,

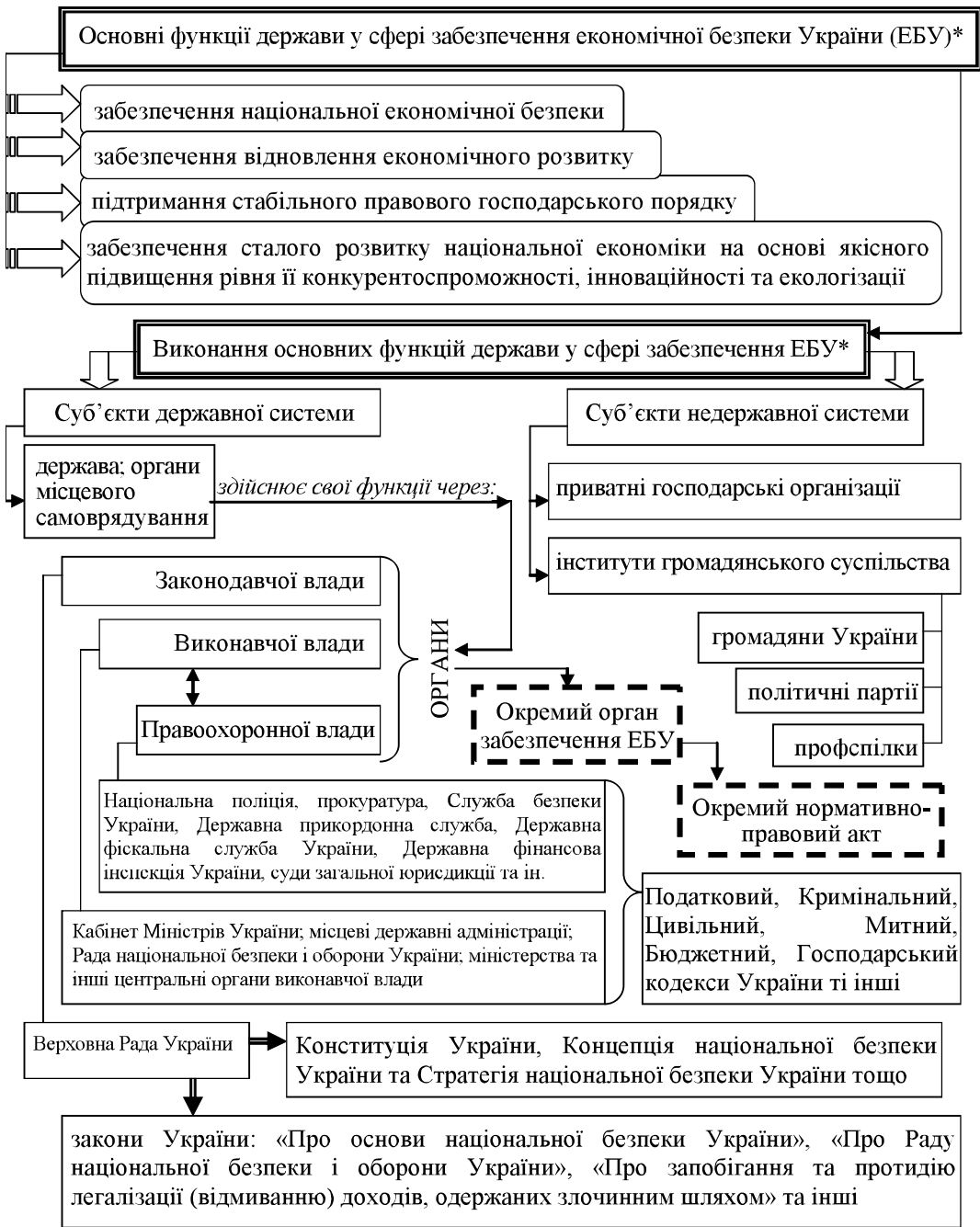
що закріплював би всі функції держави у сфері економічної безпеки, а їх виконання було б покладено на окремих орган забезпечення економічної безпеки України (рисунок). При цьому доречним є запровадження основних функцій економічної безпеки держави Президентом та Кабінетом Міністрів України, а окрему функцію захисту покладено на Службу безпеки України та інші органи.

Таблиця 2

Роль суб'єктів державної системи у виконанні основних функцій держави та забезпеченні економічної безпеки держави*

<i>Назва суб'єкта державної системи</i>	<i>Виконання основних функцій держави та забезпечення економічної безпеки</i>
Верховна Рада України	єдиний орган законодавчої влади, що покликаний визначати основи економічної безпеки України, формувати належну законодавчу базу в цій сфері
Президент України	глава держави, гарант державного суверенітету, додержання Конституції, прав свобод громадян, гарант забезпечення економічної безпеки України, який здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України
Кабінет Міністрів України	вищий орган у системі органів виконавчої влади, діяльність якого спрямована на забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності та економічної безпеки України
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	провідний центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику в даній сфері шляхом виконання законів України, відповідних державних програм у сфері національної та міжнародної економічної безпеки
Рада національної безпеки і оборони України	головний координаційний орган з питань національної (в тому числі й економічної) безпеки, що планує, організує і контролює здійснення заходів з метою мінімізації та нейтралізації загроз економічній безпеці держави
Інші центральні органи виконавчої влади	в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій та програм у сфері економічної безпеки
Суди загальної юрисдикції	здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди економічній безпеці України; забезпечують судовий захист суб'єктів економічної безпеки, чий права були порушені у зв'язку з діяльністю із забезпечення економічної безпеки
Національний банк України	відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах економічної безпеки України. Органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням Конституції України та чинного законодавства органами, які забезпечують економічну безпеку
Служба безпеки України	покладено виконання спеціальних функцій, а відповідно до Закону України "Про Службу безпеки України", забезпечує захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України
Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування	здійснюють виконання державних програм, спрямованих на забезпечення економічної безпеки, забезпечують вирішення питань у сфері економічної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції

* згруповано автором за даними [5; 7].



*ЕБУ – економічна безпека України;

--- запропоновано автором

Рисунок. Основні функції держави у сфері забезпечення економічної безпеки України*

*– власна розробка автора

Як видно з рисунка, правовий статус забезпечення економічної безпеки держави утворюють такі нормативні джерела, як: Конституція України, Концепція національної безпеки України та Стратегія національної безпеки України, закони України “Про основи національної безпеки України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом”, а також Податковий, Кримінальний, Цивільний, Митний, Бюджетний, Господарський кодекси України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, міжнародні договори України та інші нормативно-правові акти у сфері регулювання відносин щодо забезпечення економічної безпеки держави.

Так, згідно зі ст. 17 Конституції України [3] обов'язок щодо захисту економічної безпеки держави покладається на всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, на усіх громадян України та їх об'єднання. Функції щодо забезпечення економічної безпеки віднесено до обов'язків Президента України, ст. 106 Конституції, а її ст. 107 передбачено також створення спеціального органу – Ради національної безпеки і оборони України, одним з важливих напрямків діяльності якого є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної, в т.ч. економічної безпеки держави [3]. Визначені норми в Конституції України підкреслюють, що окремого органу забезпечення економічної безпеки держави не має. Тому в перспективі вважаємо доречним його створення і здійснення ним основних функцій державі у даній сфері відповідно до прийнятого окремого нормативно-правового акта.

Розглянемо діючі сьогодні в Україні закони щодо забезпечення економічної безпеки держави. Так, ст. 3 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” (1998 р.) встановлює забезпечення національної безпеки держави і тим самим й економічної безпеки, та передбачає [6]:

- 1) внесення пропозицій Президентом України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- 2) координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час та в умовах воєнного або надзвичайного стану й при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Законом України “Про основи національної безпеки України” (2003 р.) закріплено правові основи національної безпеки та принципи її забезпечення, визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, зокрема в економічній [5], а також державні суб'єкти забезпечення економічної безпеки, серед яких: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації; Служба безпеки України; Служба зовнішньої розвідки України; Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України. Тоді як ст. 9 визначає основні повноваження головних державних суб'єктів забезпечення національної, у т.ч. економічної безпеки держави.

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки України” у 2007 р. з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних

і потенційних загроз національним (у тому числі економічним) інтересам України Президентом України була розроблена і затверджена Стратегія національної безпеки України [5]. У Стратегії конкретизовано загальні засади політики держави у сфері національної безпеки, в т.ч. щодо забезпечення необхідного рівня економічної безпеки. Стратегія є основою для розробки цілої низки конкретних програм за складовими державної політики національної та зокрема економічної безпеки.

Отже, нормативно-правову базу, що визначає основні функції держави із забезпечення економічної безпеки України, становлять Конституція України, Концепція національної безпеки України, Стратегія національної безпеки України, закони України “Про основи національної безпеки України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України” та інші закони і нормативно-правові акти у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Варто також зазначити, що забезпечення економічної безпеки не може бути ефективним безактивної участі в ньому суб'єктів господарювання (підприємств, установ, організацій тощо), пов'язаних із ними інститутів громадянського суспільства (зокрема політичних партій, профспілок, організацій підприємців та ін.), а також самих громадян. Громадяни України через участь у виборах, референдумах та в інших формах безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси в порядку виконання конституційних обов'язків, здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної (в тому числі економічної) безпеки. Громадяни та об'єднання громадян: отримують у відповідності з чинним законодавством інформацію про діяльність державних органів із забезпечення економічної безпеки та беруть безпосередню участь у забезпеченні економічної безпеки; привертають увагу суспільних та державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у сфері економічної безпеки; захищають власні права щодо реалізації особистих економічних інтересів засобами, які передбачені чинним законодавством [7, ст. 9]. Важливим моментом при цьому є встановлення та забезпечення постійного, оперативного та ефективного зв'язку зазначених суб'єктів із функціональним механізмом публічної влади.

Таким чином, ефективне забезпечення економічної безпеки держави неможливе без вироблення та впровадження єдиних функцій держави у даній сфері, здійснення яких буде покладено не на всі суб'єкти як державного, так і недержавного секторів, а на спеціальний орган, який буде створений для виконання не тільки функцій, а й завдань покладених на нього. Діяльність спеціального органу ЕБУ дозволить з одного боку, виявити та запобігти злочинам та іншим правопорушенням в економічній сфері, а з іншого раціонально розподіляти компетенцію його діяльності за розробленою системою заходів забезпечення економічної безпеки властивих внутрішніх і зовнішнім загрозам нашої країни.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у статті проаналізовано основні функції держави щодо забезпечення економічної безпеки та роль суб'єктів державної влади в їх реалізації. Запропоновано на законодавчому рівні створити окремий спеціальний орган забезпечення економічної безпеки держави, який би виконував не тільки функції, а й завдання, покладені на нього. В перспективі це дозволить своєчасно виявляти та усувати порушення в економічній сфері, підвищити контроль за дотриманням, а також змістовне наповнення ключових заходів державного митного, валютного, банківського та експортного контролю.

Список використаних джерел:

1. Геєць В. М. та ін. Концепція економічної безпеки України / НАН України, Інститут економічного прогнозування. Київ, 1999.
2. Задихайло Д. Д. Функції уряду України в економічній сфері: модернізація конституційно-правового забезпечення. Харків: Юрайт, 2013. 121 с.
3. Конституція України: прийнята 28.08.1996 р. (зі змінами внесеними згідно з Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р.). *Відомості Верховної Ради України*. Київ: Велес, 2006. 48 с.
4. Нерсесянц В. С. Теория права и государства. Москва: НОРМА-ИНФА, 2001. 272 с.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 01.10.2017).
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
8. Прокопенко О. Г. Функції сучасної держави: Загальнотеоретична характеристика. *Держава і право: Юридичні і політичні науки*. Вип. 15. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2002. С. 41–48.
9. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 06.04.2012 р. № 251/2012. *Офіційний вісник України*. 20.04.2012 р. № 28. С. 37. Ст. 1045.
10. Ревак І. О. Механізм забезпечення фінансової безпеки України: теоретичний аспект. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна*. 2009. Вип. 2. С. 238–247.

Надійшла до редколегії 10.10.2017 р.

УДК 351.862.4

ГЕНЕЗА ФОРМУВАННЯ БАЗОВИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПЕРІОД XVI – XVII СТОЛІТЬ

Ларін С. В.,

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розглянуто проблеми формування базових цінностей як чинника консолідації українського суспільства в історичному аспекті, що є одним з найбільш дискусійних питань серед науковців, політичних діячів та експертів України та зарубіжжя. Дослідження генези формування базових цінностей українського суспільства в період XVI – XVII ст. сприятиме визначенню теоретико-методологічних засад проблеми захисту національних цінностей як пріоритетного напрямку державного управління у сфері національної безпеки.

Ключові слова: генеза, базові цінності, консолідація українського суспільства, захист національних цінностей, сфера національної безпеки

Larin S. V.,

*Postgraduate Student of Global Studies, European Integration
and National Security Administration Department, NAPA, Kyiv*

GENESIS OF THE FORMATION OF THE BASIC VALUES OF UKRAINIAN SOCIETY DURING THE XVI – XVII CENTURIES

The article deals with problems of formation of basic values as a factor of consolidation of Ukrainian society in the historical aspect, which is one of the most controversial issues among scholars, politicians and experts of Ukraine and abroad. The study of the genesis of the formation of the basic values of Ukrainian society in the period of XVI-XVII centuries, in the opinion of the author of the article, will contribute to the study of theoretical and methodological foundations of the problem of protection of national values as a priority area of state administration in the field of national security.

Key words: genesis, basic values, consolidation of Ukrainian society, protection of national values, sphere of national security

© Ларін С. В., 2017

Постановка проблеми. Адаптованість суспільства до існуючих соціальних, політичних, економічних реалій і розвиток суспільної свідомості напряму залежить від сформованих базових цінностей, в яких зосереджується сукупність цілей, устремлінь, інтересів та ідейних переконань. Формування таких цінностей відбувається поступово протягом тривалого часу або за допомогою чинників, які безпосередньо впливають та змінюють вже сформовані базові цінності суспільства, які в результаті покори або навпаки будуть мати тенденції до зміни. Вважаємо, що базові цінності є вирішальним чинником, котрі впливають на побудову моделі світосприйняття, що відповідає певному проміжку часу.

Проблема визначення базових цінностей українського суспільства, її похідних та побудови системи національних цінностей як чинника консолідації є одним з найбільш дискусійних питань серед український науковців та експертів.

На основі системи національних цінностей має формуватися і реалізуватися стратегія національного розвитку, принципи державотворення, державна політика, приймаються закони та управлінські рішення. А для цього потрібно виявити ті базові цінності, які є близькими більшості населення країни і відповідно ним підтримуються.

Мета дослідження – дослідити генезу формування базових цінностей українського суспільства в період XVI–XVII ст., що сприятиме дослідженню теоретико-методологічних засад проблеми захисту національних цінностей як пріоритетного напряму державного управління у сфері національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення ціннісної проблематики зробили вітчизняні і зарубіжні науковці, зокрема, дослідженням ціннісних орієнтацій козацтва в кінці XVI ст. займалися такі вчені, як Л. Залізник, П. Сас, В. Щербак. Наукові праці В. Антоновича, С. Граччоті, В. Литвинова, В. Нічика, В. Смолія, Я. Стратія присвячено дослідженню свідомості українського суспільства та консолідації суспільного стану. Аналізом суспільної свідомості під час та після Національно-визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького займалися В. Борисенко, Д. Дорошенко, С. Корновенко, І. Крип'якевич, Паславський, В. Сироткін, І. Степанков.

Виклад основного матеріалу. Аналоги козакування відомі на українських теренах з давніх часів. Генеза козацтва були закономірним результатом вікової боротьби осілого населення зі степовими кочівниками в зоні так званого “Великого кордону”, який розділяв європейську та азіатську цивілізації. Необхідність відсічі татарської агресії в кінці XV – на початку XVI ст. зумовило створення литовським урядом військового контингенту на південному прикордонні. Наявні джерела дають підставу стверджувати, що лише з другої половини XV ст. охоронці південного прикордоння й ухадники-промисловці дістали назву козаків.

Однією з найвпливовіших політично активних сил в українському суспільстві кінця XVI – першої половини XVII ст. стало запорозьке козацтво. Запорозька спільнота виробила специфічну систему громадянських цінностей, які визначалися визнанням правосильності волевиявлення більшості, громадянською дисципліною, рівністю, вільним висловленням думок і поданням голосу в громадському зібранні, дотриманням принципу інституційної першості запорозької громади. На їх основі створився процес самоорганізації козацької спільноти, який сприяв демократичним принципам устрою Війська Запорозького.

Соціальна згуртованість запорозького козацтва сприяло тому, що у свідомості козаків закоренилися не тільки цінності та ідеали лицарської гідності, братерства воїнів, військового найманства, згоди та взаємодопомоги, а також поняття

“козацького хліба”. Останнє, на думку П. Саса, становила одну з наріжних засад соціальної свідомості українського козацтва, яка, вивищувала їх у привілейований прошарок суспільства, тогочасному рицарству – шляхті [8, с. 143–144].

В. Щербак зазначає, що ототожнення себе з європейським рицарством, прерогативою якого була військова служба та яке відносилось до привілейованого суспільного прошарку, відбилосся на суспільній поведінці українського козацтва й культивувало в його середовищі такі нові ціннісні орієнтації, як права, вольності відвага, побратимство, демократизм [13, с. 112], та, як зауважив Л. Залізник, “високий соціальний статус свободи, мужності, війни, відданості товариству і, навпаки, низький соціальний статус мирної праці, спокійного життя, як і життя взагалі” [4, с. 179].

Сприйняття себе козаками, людьми особисто вільними та незалежними, які користуються лицарськими правами, свободами і вольностями, служать високим ідеалам та здатні до самопожертви заради суспільних інтересів спонукало їх до політичної активності та усвідомлення козацтвом себе в ролі репрезентанта інтересів всього руського народу. З останнім пов’язується поява й закріплення в ціннісній системі козацького стану таких понять, як “почуття “руськості”, належності до руського народу і його культурної орбіти, солідарності з ним і руський патріотизм, любов до рідної землі” [8, с. 155].

Величезний вплив на політичні позиції Війська Запорозького мало розвинене у них почуття руської ідентичності. Представники запорозької громади вважали своїм моральним обов’язком та проявом громадянського служіння спільному благу боротьбу політичними методами за дотримання прав і свобод руського народу – українців та білорусів – у Речі Посполитій, а також задоволення інтересів православної конфесії [1].

Тобто, у практиці козацтва настала зміна від захисту вузько станових до загальнонаціональних прав і вольностей. Зокрема, в документах Війська Запорозького прослідковується утвердження політичного ідеалу свободи української спільноти. Причому категорія свободи відзначається досить широкою варіативністю – від особистої свободи совісті до національної ідентичності [8, с. 151].

На думку П. Саса, “відповідна система цінностей відіграла роль інтегруючого чинника в житті запорозької громади і суттєво впливала на політичні позиції та орієнтації репрезентантів Війська Запорозького, їх політичну практику і форми вираження політичного, тобто па політичну культуру козацтва в цілому” [8, с. 151–152].

Так сповідуванні козацькою спільнотою цінності, їх реальні дії, спрямовані на їх практичну реалізацію, виявилися відображенням прагнення більшості української спільноти. Ціннісні орієнтації козацтва здобули прихильників та стали ідеалом для знедоленого селянства, міської голоти та українського духовенства. На основі ціннісних орієнтацій відбувалося Становлення української інтелігенції раннього нового часу. У 20-х рр. XVII ст. зароджується міфологема українського козацтва, над створенням якої працювали Іов Борецький, Мелетій Смотрицький та Захарій Копистенський. В їх працях українське козацтво має найвищі моральні і громадянські чесноти та постає як захисники Православної церкви та християнства.

Складні суспільно-політичні умови середини другої половини XVII ст. не могли не позначитися на суспільній свідомості, полишити непорушними закріплені в ній на цей час стереотипи та ціннісні орієнтації. Запорозька громада, що виступала як самоорганізована, самовладна й політично-суб’єктна спільнота, котра спиралася на громадянські цінності, мала артикульовані політичні цілі та інтереси, об’єктивно поставала антисистемним фактором

стосовно наявної в країні політичної системи, а також політичного режиму. Зокрема, з середини XVII ст. у свідомості українців набувають нові політико-правові ціннісні орієнтації, як національна самоідентифікація, національна ідея, поняття соборності, справедливість національно-визвольних рухів, що зумовило становлення на українських теренах нових моделей світосприйняття, а також дало змогу Україні, як стверджує італійський дослідник С. Граччоті, впродовж досить короткого історичного проміжку часу не лише продемонструвати світові своє “пан’європейське покликання”, а й долучитися, через утворений тут культ свободи”, до “універсального фонду Європи” [2, с. 147–148]. Особливо виразно це проявлялося у сфері самостійної зовнішньополітичної діяльності Війська Запорозького, а також в його жорсткій і ефективній владній конкуренції з місцевими органами державної влади на волості.

Формування козацького стану нерозривно пов’язане з відродженням української державності. Демократичні засади суспільних відносин, вироблених в запорозькій громаді, активно поширювалися на волості під час козацьких повстань в кінці XVI – першій половині XVII ст.

Національно-визвольна війна в середині XVII ст. під проводом Богдана Хмельницького значно вплинула на духовність українського суспільства, переосмислення вже закріплених ціннісних орієнтацій та каталізатором нових зрушень в її суспільній свідомості. Ці зміни можна виявити щонайменше в трьох факторах. По-перше, зміни виявляються в свідомості сучасників та учасників подій; по-друге, обумовлюють зміну стереотипу в ментальності сусідніх народів щодо сприйняття українського народу; по-третє, вони простежуються в ціннісних орієнтаціях кількох поколінь нащадків. Перевага революційних цінностей над традиційними у свідомості українського суспільства зумовила перебудову всіх галузей життя.

Таким чином, козацтво перехопило естафету державотворчої функції у представників князівських родин та шляхти. Їх ціннісні орієнтації, соціальні ідеали та політичні ідеї Б. Хмельницького поширилися у свідомості українського суспільства. В основі цього процесу лежало усвідомлення всіма його верствами загрози втрати своєї національної самобутності [5, с. 193]. За спостереженням М. Максимовича, на певний час у країні утворюється “однодумне громадянське суспільство” [6, с. 564].

Національно-визвольна війна вже на першому етапі докорінно переорієнтовує погляди й устремління як самого гетьмана, так і частини наближеної до нього старшини й української шляхти. В їхній свідомості ідея козацького автономізму поступається “спрямуванню на досягнення незалежності національної держави та возз’єднання України й кордонах усіх українських земель” [11, с. 34]. Втіленню цієї мети у практику надалі підпорядковуються всі політичні, соціально-економічні та воєнні заходи українського гетьмана. Так, консолідація козацтва навколо ідеї державності стає новизною у політичній культурі українського народу. Як вказано в істографії початок її принципів починає домінувати в політичних планах гетьмана з початку 1649 р. Як керівник активної боротьби українського народу за здійснення соціальних, політичних і культурних ідеалів, Хмельницький протягом десяти років перебував у центрі подій. Він стояв біля джерел створення Української держави і як визначний політик зумів не лише очолити боротьбу за національну незалежність, але й за допомогою соціально-економічної політики об’єднати для досягнення цієї мети різні стани українського суспільства і цим створити сприятливі умови для завершення в основних рисах процесу формування української держави. Відповідно паралельно відбувається трансформація в політичній свідомості українського суспільства поняття національної самоідентифікації,

уявлення про владу й авторитет, ставлення до соціальних процесів і явищ. Так посилюється тенденція до усвідомлення селянством особистих свобод, проявом чого стає масове покаяння населення, вимоги знищення великого папського землеволодіння [9, с. 32]. Однак, як цілком слушно зауважує дослідник Степанков В., “для розвитку національної державної ідеї від автономії до незалежної соборної Української Держави мав відбутися складний процес переосмислення цілей боротьби, подолання існуючих політичних стереотипів, розвитку українського менталітету” [12, с. 78].

Започатковане в перші десятиліття XVII ст. формування в свідомості населення духу національного патріотизму через “вкорінення у ній “культу козацтва” і “культу пам’яті”” [7, с. 106–124] набуває своєрідного апофеозу вже після перших блискучих перемог повстанської армії.

Як творець нової адміністрації Хмельницький багато зробив для становлення державного апарату та налагодження його функціоналу. В результаті в суспільній свідомості селян і козаків відбувається переосмислення соціальної політики як місцевої, так і урядової адміністрації [9, с. 33]. Саме зважена соціальна політика гетьманського уряду, врахування соціальних ідеалів козацтва та сформованих на Запорожжі “зародків національної державності” зумовили усталення на середину XVII ст. повноцінного державного організму “з демократичними рисами національного устрою та соціально-економічних відносин” [10, с. 597].

Необхідність улегітимнення репрезентаційних функцій козацького стану в очах світової громадськості, який було винесено хвилею Визвольною війною в епіцентр політичних подій позитивно вплинула на суспільну свідомість. Таким прикладом є Чигирин, який став важливим центром міжнародного життя куди приїжджали послы від Польщі, Росії, Криму, Туреччини, Молдавії, Валахії, Трансильванії, Швеції, Австрії, Брандербурга. Діяльність гетьмана віддзеркалено в тогочасних документах – його листах та універсалах. Патріотичну спрямованість історичних праць, створених за часів Хмельниччини, відзначив відомий учений Д. Дорошенко, який підкреслив вплив на характер і структурну композицію козацьких літописів другої половини XVII ст. національної державної ідеї, що опанувала на той час “умонастроями громадянства” [3, с. 25].

Висновки. Важливу ланку еволюції українського суспільства пізнього середньовіччя та початку нової доби становила козацька верства, що позначилося на всіх сторонах його життя: економічному, політичному та соціальному розвитку. В умовах іноземного панування козацтво виступило захисником українського народу перед загрозою фізичного знищення і духовної асиміляції. Сформувавшись із представників різних соціальних станів, воно стало виразником загальнонародних інтересів, мало визначальний вплив на становлення національної свідомості українців.

Незважаючи на відсутність державності, жорстку політику уряду Речі Посполитої, козацтво зуміло добитися визнання за собою окремого юридичного статусу, який визначав місце козаків у системі політичних та соціально-економічних відносин. Одночасно утвердилися морально-етичні цінності, що позначилося на їхньому світосприйнятті. Отже, це дає підставу констатувати, що на середину XVII ст. козацтво остаточно сформувалося як соціальний стан українського суспільства.

Громадянські, політичні та соціальні цінності козацтва зароджувалися в суворих умовах прикордоння. Своєрідною ойкуменою генези козацької самосвідомості стала запорозька громада. Водночас на утвердження духовних основ становості козацтва великий вплив мали вікові традиції українського етносу. Значної енергії цьому процесові надало культурно-національне

піднесення в кінці XVI – першій половині XVII ст. Одним із найважливіших його здобутків стало усвідомлення власних історичних традицій, виражене через культ пам'яті й спрямоване на виховання патріотизму на зразках минулого.

У боротьбі за відстоювання прав і привілеїв, протистояння асиміляторських дій Речі Посполитої козацтво поступово усвідомлювало себе окремим соціальним станом. Набута часом етнічна свідомість та нові ціннісні орієнтації утверджували в козаках почуття власної гідності, лицарських ідеалів вірності, доблесті й честі. Ці поняття в ході національно-визвольного руху поширювалися з козацького середовища й на інші верстви населення. Тому цілком природно, що саме світоглядні засади козацтва стали одним із вагомих чинників національної свідомості українців, а серед тогочасної європейської спільноти останні дістали назву “козацького народу”.

Список використаних джерел:

1. Апанович О. М. В якого бога вірила Січ. *Людина і світ*. 1990. № 6. С. 2–11.
2. Грачоті С. Українська культура XVII ст. і Європа. *Всесвіт*. 1995. № 3–4.
3. Дорошенко Д. І. Огляд української історіографії. Державна школа: історія, політологія, право. Київ, 1996.
4. Залізник Л. Нариси стародавньої історії України. Київ, 1994.
5. Корновенко С. В. Українська козацька держава другої половини XVII ст.: відроджена сила традицій. *Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку*: матеріали V Всеукр. історичних читань. Київ; Черкаси, 1995.
6. Максимович М. А. Собр. соч. Киев, 1876. Т. 1.
7. Паславський І. В. З історії розвитку філософських ідей на Україні в кінці XVI – першій третині XVII ст. Київ, 1984.
8. Сас П. М. Політична культура українського суспільства (кінець XVI – перша половина XVII ст.). Кив, 1998.
9. Смолій В. А. Формування соціальної свідомості учасників народних рухів на Україні (друга половина XVII–XVIII ст.). *УІЖ*. 1985. № 6.
10. Смолій В. А., Степанков В. С. Богдан Хмельницький: соціально-політичний портрет. Вид. 2, доп., перероб. Київ, 1995.
11. Смолій В., Степанков В. У пошуках нової концепції Визвольної війни українського народу XVII ст. Київ, 1992.
12. Степанков В. Ідея Української держави й Річ Посполита (1648–1660 рр.). *Україна – Польща: Історична спадщина і соціальна свідомість*. Київ, 1993.
13. Щербак В. Українське козацтво: формування соціального стану. Друга половина XVI – середина XVII ст. Київ, 2000.

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

УДК 351:35.334.02

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КОНТРОЛЮ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Шевченко О. М.,

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто поняття контролю в теорії управління як явища, функції, процесу і системи. Описано витоки появи цього терміна, а також зроблено аналіз робіт науковців, що займалися розкриттям його змісту. На основі аналізу побудовано схему системи контролю. Розкрито поняття державного фінансового контролю як різновиду фінансового контролю і більш вузької ланки контролю.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, функція контролю, процес контролю, система контролю, етапи контролю.

© Шевченко О. М., 2017

*Shevchenko O. M.,
Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

APPROACHES TO DEFINING ESSENCE OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

The concept of control in the theory of management is considered as a phenomenon, functions, process, and system. The origins of the term emergence are described, and the analysis of the work of scientists involved in a study of its content is conducted. Based on the analysis, a scheme of the control system is built. The concept of state financial control as a financial control variety and a narrower level of control are analyzed.

Key words: control, financial control, control function, control process, control system, stages of control.

Постановка проблеми. Процес управління державою з плином часу стає все складнішим. Система органів державного управління набуває більш розгалуженого стану. Але разом з цим з'являються уніфіковані методи управління, які в процесі глобалізації набувають розповсюдження у світовому масштабі.

З часом вибудувались стандарти контролю в системі управління державою та велика кількість уніфікованих понять і термінів, якими керуються спеціалісти даної сфери. Сучасний фахівець, для підтвердження своєї кваліфікації, повинен володіти предметом, мати стандартну базу інструментів для реалізації професійних завдань та вільно оперувати термінами для точного викладення результатів. Тому наукові дослідження у цьому напрямку будуть актуальними доти, доки триває розвиток суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін “контроль” досліджували у своїх працях такі науковці, як О. Б. Акентьева, О. О. Александрович, А. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, А. В. Дікань, М. М. Коцупатрий, О. В. Курнікіна, Н. С. Миронова, Л. В. Набока, М. М. Орещенко, Г. Ю. Рябошапка, Н. В. Фоміцька, З. Р. Халіулліна, В. А. Шевчук та багато ін. Незважаючи на численні дослідження, тема контролю завжди залишається актуальною. З часом змінюються погляди на систему управління тому і контроль повинен адаптуватись під нові реалії.

Метою статті є аналіз визначень понять та змісту контролю і фінансового контролю різними авторами для узагальнення досвіду та виявлення спільного і відмінного в думках науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін “контроль” з'явився кілька століть тому. Словник іншомовних слів визначає контроль (від французької “controle”) як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке слово “controle” утворилося від латинського префікса “contra”, що означає “протидію”, “протилежність” до того, що виражено в другій частині слова, наприклад “контрреволюція”, “контрманевр”. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від латинського “role”), тобто “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь”. “Ступінь участі у чомусь” – це одне з тлумачень слова “роль”, його слід розглядати, як “здійснення будь-якої дії”. У цьому випадку слово “контроль”, окрім “перевірки”, набуває іншого змісту – протидія чомусь небажаному. Тому більш правильним буде тлумачення слова “контроль” як перевірки, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [13].

Великий внесок у розкриття поняття контролю зробила Л. В. Дікань. У своїй монографії вона збила визначення багатьох авторів, а також тлумачення словників.

Усі визначення були згруповані й поділені за підходами. Сформульовано п'ять підходів, за якими контроль – це:

1. Певний нагляд або спостереження.
2. Замір та аналіз виконання планів.
3. Повторне повернення до раніш розглянутого поняття.
4. Протистояння документальним твердженням, тобто свідомої протидії тієї інформації, що міститься в документації господарюючого суб'єкта який перевіряється.
5. Принцип, стадія процесу, або елемент управління [5, с. 8].

Дослідниця вказує на неповноту розкриття питання. Як правило, автори висвітлюють одну із сторін поняття, тому вона згрупувала їх за такими підходами. Тобто тлумачення не розкривають повною мірою суть терміна, а висвітлюють його лише частково.

На думку Л. Дікань, "...загальне визначення поняття контроль слід розуміти як систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів" [5, с. 17].

У теорії управління контроль розглядається як явище, функція, процес і система.

Явище – філософська категорія, що відображає зовнішні властивості, процеси, зв'язки предмета, які даються пізнанню безпосередньо в формах живого споглядання [12]. Як явище контроль – це облік, перевірка рахунків, звітності, нагляд з метою перевірки місця, де перевіряють рахунки [4; 8]. Тобто контроль як явище – це те, як можна описати даний вид діяльності без спеціальних чи додаткових знань специфіки предмета діяльності.

Контроль як функцію найкраще пояснює менеджмент. Менеджмент був відокремлений від науки управління в окрему галузь науки, але залишається її частиною. Це сталося завдяки науковим і, в першу чергу, практичним напрацюванням відомих управлінців свого часу, першими з них були Ф. Тейлор і А. Файоль. Вони заклали основу науки завдяки своїм спостереженням в роботі та змінам класичних стандартів. Тому саме менеджмент найдоступніше розкриває поняття контролю з практичної точки зору.

Менеджмент визначає контроль як одну з основних функцій управління, яка дозволяє виявляти помилки і недоліки в управлінській діяльності, шукати нові резерви та можливості. Тобто, це відносно відокремлений в процесі розподілу управлінської праці вид діяльності, що має специфічні форми та методи. Суть контролю полягає у безперервному спостереженні за процесами і об'єктами, якими управляють, а також їх дослідженні, вимірюванні й порівнянні. На основі даних, отриманих в процесі контролю, здійснюється коригування прийнятих рішень, планів, норм і нормативів [10].

У державному управлінні контроль слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно реагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності [13]. Особливістю контролю як функції державного управління є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після реалізації інших функцій управлінської діяльності, він перевіряє і оцінює весь процес управління.

За визначенням М. Мескона, контроль – це функція управління і процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Процес контролю складається з установки стандартів, виміру фактично досягнутих результатів і проведення корегувань в тому випадку, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від встановлених стандартів. Функція контролю – це така характеристика управління, яка дозволяє виявити проблеми і скорегувати діяльність організації до того, поки ці проблеми не переросли в кризу [7, с. 279, с. 281].

Отже, контроль – це функція управління, особливий вид діяльності, спрямований на забезпечення досягнення цілей об'єкта управління шляхом постійного спостереження суб'єктом управління за діяльністю об'єкта для усунення відхилень у процесі досягнення мети.

Контроль як процес – досить широка і складна тема тому, що описує, яким чином він здійснюється. Але в загальному вигляді його можна подати таким чином: процес контролю – це діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямованих на досягнення найбільш ефективним способом поставлених цілей шляхом організації певних завдань і застосування відповідних принципів, методів, технічних засобів і технології контролю [7, с. 397–405].

Класичний процес контролю має три етапи:

1. Першим етапом є встановлення критеріїв та стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню).

2. Другий етап – це оцінювання фактично досягнутих результатів відповідно до встановлених критеріїв.

3. Третій полягає в дії: нічого не робити, усунути відхилення або переглянути стандарт. Вибір буде залежати від результату, отриманого на другому етапі.

Як уже зазначалось, контроль у державному управлінні розглядається як система. Дослідженням систем контролю займалась значна кількість науковців. Зокрема, О. А. Шевчук, вивчаючи поняття системи контролю, зазначає, що в економічній і юридичній літературі воно майже не вживається, натомість у технічній літературі використовується досить широко. Він згрупував визначення систем контролю як [14]:

1) технічних пристроїв, що здійснюють вимір параметрів і контроль стану об'єкта за заданим алгоритмом;

2) засобів контролю і виконавців;

3) засобів контролю і суб'єкта контролю, об'єднаних в інформаційну систему контролю.

З огляду на це можна дійти висновку, що системою контролю може виступати сукупність елементів, які беруть безпосередню участь при здійсненні процесу контролю.

Як зазначав Шевчук, в економічній науковій літературі мало описів системи контролю, це стосується і галузі управління. Здебільшого вчені використовують прийом опису системи, але чіткого переліку елементів не зазначають.

Так, О. В. Курникіна систему контролю визначає як сукупність організаційної структури та ініційованих її суб'єктами процесів управлінського, технологічного, агентського і оцінювального контролю, що включають методи, засоби і прийоми, які виявляють чи перешкоджають виникненню відхилень фактичного стану об'єкта від встановленого еталона, для забезпечення досягнення цілей діяльності і його функцій у межах норм, встановлених нормативно правовими актами, і оптимальних ризиків [6, с. 29].

Прикладом подання системи із зазначенням її окремих елементів може бути робота [1], автори якої виділяють такі складові:

- мета;
- контролюючий суб'єкт;
- підконтрольний об'єкт;
- контрольні дії;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю.

На перше місце тут ставиться *мета*, тому що від неї залежить, що саме, як і якими засобами потрібно контролювати.

Під *контролюючим суб'єктом* розуміють юридичну чи фізичну особу, яка спрямовує контрольні дії на власну діяльність або діяльність іншої фізичної чи юридичної особи (осіб), які перебувають в оточуючому господарському середовищі.

Підконтрольний об'єкт – це суб'єкт господарювання, на діяльність якого спрямовані контрольні дії.

Контрольні дії – це операції порівняння (зіставлення) контролюючим суб'єктом даних діяльності підконтрольного об'єкта з певними стандартами (нормами, правилами), що здійснюються з метою знаходження та блокування відхилень від цих стандартів і пошуку резервів підвищення ефективності господарювання.

Об'єкт контролю – це діяльність і господарські операції підконтрольного об'єкта, на які згідно з чинним законодавством спрямовуються контрольні дії органів контролю.

Предмет контролю – це відносини між органами контролю і підконтрольним об'єктом з приводу дотримання (недотримання) ним стандартів (норм, правил) у здійсненні конкретних господарських операцій, на які спрямовуються контрольні дії [1].

Така система дійсно перераховує всі основні елементи контролю. Але, враховуючи, що предметом контролю є окремі сторони об'єкта, можна припустити, що визначення предмету контролю не є коректним. У даному випадку предметом контролю виступають відносини між органами контролю і підконтрольним об'єктом. Таким чином, об'єктом контролю може виступати і підконтрольний об'єкт, і контролюючий суб'єкт. Але в даній системі об'єктом контролю зазначається діяльність підконтрольного об'єкта, що також порушує порядок визначення об'єкта, суб'єкта та предмета дослідження.

В даному випадку варто звернутись до науковців, які вивчали зазначені питання. Так, М. М. Оріщенко, досліджуючи вказані категорії і проаналізувавши думки інших учених, стверджує, що предмет – це те, на що спрямована діяльність суб'єкта [9].

Переважає більшість учених об'єктом контролю визначають підконтрольний об'єкт, суб'єктом – контролюючий суб'єкт, а предметом – діяльність підконтрольного об'єкта. Ці визначення не суперечать розумінню об'єкта, суб'єкта та предмета як філософських категорій. Тому варто погодитись з такою трактовкою. Але важливим моментом для побудови схеми контролю як системи було окреслення основних її елементів (див. рисунок).

На схемі видно, що об'єкт контролю є суб'єктом господарювання та здійснює діяльність для досягнення своїх цілей. Суб'єктом контролю є уповноважена особа, що здійснює процес контролю. Вони об'єднані спільною метою: об'єкт прагне уникнути помилок на шляху досягнення результату своєї діяльності, а суб'єкт контролю, для забезпечення досягнення цілей об'єкта, знаходить помилки для їх подальшого усунення. В результаті прагнення до

спільної мети виникають суб'єктно-об'єктні відносини. Об'єкт визначає, що необхідно контролювати, а суб'єкт – як.

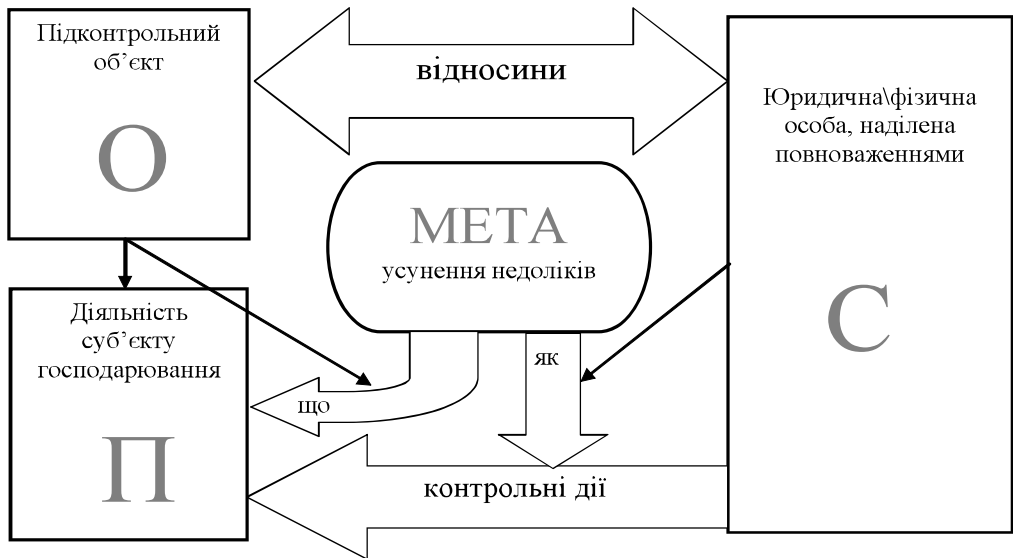


Рисунок. Система контролю

Усі елементи взаємопов'язані та впливають один на одного. Мають нерозривні зв'язки, що забезпечують стабільне функціонування системи в цілому. Розуміння і правильне використання всієї сукупності елементів цієї системи має надзвичайно важливе значення для ефективного функціонування контролю. Це особливо важливо з огляду на необхідність запобігання втраті контролю за діяльністю певних секторів економіки, суб'єктів господарювання, а також утворення неконтрольованих сегментів у фінансовій сфері та попередження дублювання при здійсненні контролю.

Фінансовий контроль – це вужче поняття ніж контроль і охоплює лише частину, що відповідає за фінансові відносини. Державний фінансовий контроль, як і контроль розглядають як функцію і як систему, а також як вид діяльності держави і органів фінансового контролю.

Так, А. В. Гуцаленко, В. А. Дерій і М. М. Коцупатрий визначають фінансовий контроль як комплексну й цілеспрямовану фінансово-правову діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів (представників), а також осіб, що уповноважені здійснювати контроль. Контроль базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає у встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямований на забезпечення законності фінансової дисципліни. Крім того, він має бути спрямований на виявлення раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів. Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їх достовірності, законності, доцільності й ефективності [3, с. 6].

Це тлумачення є одним із найбільш вичерпних. У ньому визначено фінансовий контроль як діяльність, яку уповноважений здійснювати суб'єкт контролю, що має на це право. Це може бути як державний, так і не державний представник, що здійснює функцію фінансового контролю. Крім того, визначення описує основні елементи системи фінансового контролю.

Зазначені науковці державний фінансовий контроль розглядають як різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає у встановленні фактичного стану справ, щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, який відповідає за збереження активів державної власності та державних коштів, що належать до бюджетів різних рівнів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України [3, с. 6].

В сучасних наукових публікаціях на тему державного фінансового контролю можна зустріти безліч визначень цього поняття. В деяких з них піднімаються питання відсутності єдиного визначення. Одним із таких дослідників є О. А. Шевчук. У своїй статті він аналізує низку тлумачень поняття, визначених різними вченими. Аналіз наводить його на думку що відсутність єдиного трактування державного фінансового контролю призводить до різного визначення його мети і завдань, форм і класифікації його різновидів, функціонального призначення й об'єкта, принципів організації й використовуваного інструментарію. Ця проблема обумовлює відсутність науково обґрунтованої концепції створення єдиної системи державного фінансового контролю та перешкоджає посиленню її превентивної функції. І в цьому він вбачає причину недосконалої організації державного фінансового контролю, що спричиняє недостатньо чітке розмежування функцій контролюючих органів і неналежну координацію їх діяльності, а також численні дублювання в робочому процесі [14]. Такі висновки у більшому чи меншому значенні притаманні багатьом дослідникам цієї сфери.

Незважаючи на численні думки щодо визначення поняття державного фінансового контролю, він є різновидом фінансового контролю, а фінансовий контроль, у свою чергу, є більш вузькою ланкою контролю.

Висновки. Проаналізовано визначення поняття контролю як явища, функції управління, процесу та системи. З'ясовано, що велика кількість вчених працювала в даному напрямку. Дехто з них говорить про відсутність єдиного визначення, інші виділяють спільне і подають власне тлумачення, але загалом це складне і багатогранне поняття, яке є складовою системи управління, а також саме є системою. Тому в процесі дослідження цього явища була складена схема системи контролю в загальному розумінні.

Крім того, проаналізовано поняття державного фінансового контролю як різновиду фінансового контролю і більш вузької ланки контролю.

Встановлено, що дана тема є досить розробленою, велика кількість публікацій дає значний спектр визначень, що часто різняться змістовним наповненням. Тому залишається низка питань, які потребують подальшого вивчення.

Список використаних джерел:

1. Акентьева О. Б., Халиуллина З. Р., Рябошапка Г. Ю. Контроль как функция управления. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Economics/44699.doc.htm (дата звернення: 01.10.2017).
2. Александрович О. О. Сучасна нормативна модель державного фінансового контролю в контексті світового досвіду. *International scientific journal*. 2015. № 9. С. 9–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2015_9_4 (дата звернення: 01.10.2017).
3. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 424 с.
4. Даль В. М. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Москва: Русский язык, 1980. Т. 3. 555 с.
5. Дікань Л. В. и др. Фінансовий контроль: теорія та методологія: монографія / Харків. нац. екон. ун-т. Харків: ХНЕУ, 2009. 92 с.

6. Курныкина О. В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Москва, 2011. 46 с.
7. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. Москва: Дело, 2000. 704 с.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва: Сов. Энциклопедия, 1973. 846 с.
9. Оріщенко М. М. Об'єкт та предмет аудиторської діяльності як форми фінансового контролю. *Наше право*. 2014. № 8. С. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_8_16 (дата звернення: 01.10.2017).
10. Рутьев В. А., Гуткевич С. О. Менеджмент: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 312 с.
11. Федосов П. А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное. *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2010. № 2. Т. 3. С. 51–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/> (дата звернення: 01.10.2017).
12. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.
13. Фоміцька Н. В., Миронова Н. С., Набока Л. В. Контроль у державних інституціях: навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. 144 с.
14. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль: наукова парадигма. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 1. С. 41–50.
15. Robert E. Shannon. Systems Simulation: The Art and Science (Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 4.

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862

ІЄРАРХІЧНА МОДЕЛЬ ПОРІВНЯННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МЕТОДІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Барило О. Г.,

к.т.н., с.н.с.,

*старший науковий співробітник наукового відділу
Інституту державного управління у сфері цивільного захисту,
м. Київ*

Розглянуто проблему прийняття обґрунтованих управлінських рішень на основі своєчасної, актуальної та достовірної інформації. Запропоновано систему показників та створено на основі методу аналізу ієрархій ієрархічну модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту. Розроблено методіку оцінювання методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту та розрахункову задачу.

Ключові слова: метод аналізу ієрархії, модель, надзвичайна ситуація, показники, система інформаційно-аналітичного забезпечення, цивільний захист.

Barylo O. G.,

PhD in Technical sciences, senior research worker,

senior research worker of the Research Department,

Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

HIERARCHICAL MODEL FOR ALTERNATIVE METHODS COMPARISON OF THE CIVIL PROTECTION ANALYSIS AND INFORMATION SYSTEM OPERATION

The paper raises the problem of efficient managerial decision-making on the basis of timely, relevant and reliable information. The system of indicators has been proposed, and a hierarchical model for alternative methods comparison of the Civil Protection *Analysis and Information System operation* has been built on the basis of the method of hierarchy analysis. The methodology for estimating the methods of the Civil Protection *Analysis and Information System operation* and the calculation task have been developed.

Key words: model, analysis and information system, civil protection, method of hierarchy analysis, system of indicators, emergency.

Постановка проблеми. Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій в Україні протягом останніх років свідчить про те, що їх кількість та масштабність наслідків вимагає від керівництва держави проваджувати реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [1; 2]. Досвід діяльності органів державного управління під час реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в цілому і в ході реагування на надзвичайні ситуації свідчить, зокрема, про те, що під час прийняття

управлінських рішень на застосування сил і засобів цивільного захисту та втілення їх у життя в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного, соціального та військового характеру виникає проблема прийняття обґрунтованих управлінських рішень, що пов'язано із отриманням керівником органу управління своєчасної, актуальної та достовірної інформації щодо провадження ними функцій і завдань за призначенням [3–5].

Вказане свідчить про нагальну потребу дослідження складової системи управління єдиної державної системи цивільного захисту – системи інформаційно-аналітичного забезпечення. Дослідження пов'язано із важливими практичними заходами щодо реалізації Стратегії реформування Державної служби з надзвичайних ситуацій [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань державного управління в цілому, та інформаційного забезпечення – зокрема присвячено достатньо наукових праць.

О. Альбошій, О. Семків запропонували формалізацію задачі розподілу ресурсів, що дозволяє забезпечити наочність та оперативність прийняття рішення керівником щодо розподілу ресурсів між підпорядкованими підрозділами. Визначену матричну формалізацію задачі, за думкою авторів, може бути покладено в основу методики розподілу ресурсів для забезпечення діяльності підпорядкованих підрозділів цивільного захисту [6].

О. Додонов, В. Путятін, В. Валетчик розглянули проблемні питання інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, застосування сучасних інформаційних технологій і організації інформаційного забезпечення аналітичної обробки інформації в установах та організаціях, а також сформулювали висновок, що ефективну інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінських рішень в інтересах стійкого розвитку організації здатні забезпечити системи автоматизації аналітичної і прогностичної діяльності фахівців організації, що організують процеси збору, збереження й обробки інформації [7].

Н. Клименко розробила концептуальну основу (алгоритм) методичного підходу до оцінки надійності функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що дало змогу виявити основні етапи процедури такої оцінки: комплексна експертна оцінка чинників, що впливають на надійність та ефективність; оцінка ризику недосягнення мети; оцінка надійності функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій [8].

Н. Кучук запропоновано метод оцінки ефективності функціонування органів управління при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру, що базується на розробленій математичній моделі процесу оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру, що припускає визначення двох внутрішніх показників ефективності роботи даної системи: оперативність вироблення рішень і їх обґрунтованість [9].

О. Барило, С. Потеряйко запропонували ієрархічну модель порівняння альтернативних методів організації взаємодії та розрахункову задачу, виявили залежність між якість методів організації взаємодії, заходами та завданнями, що виконуються керівником під час ліквідації надзвичайної ситуації. Обґрунтували доцільність використання ситуаційного методу організації взаємодії, що являє собою поєднання методів віддачі розпоряджень та отримання доповідей із розіграшем найбільш важливих сценаріїв можливого розвитку надзвичайної ситуації та визначення узгоджених способів дій підрозділів за кожним епізодом [10].

Однак, незважаючи на той факт, що дослідженню проблем державного управління та інформаційного забезпечення приділено значну увагу з боку науковців, вважаємо за необхідне провести дослідження методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Мета статті. Розробити ієрархічну модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту та методу їх оцінювання.

Виклад основного матеріалу. З метою розроблення ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту та методу їх оцінювання визначено мету, задачу дослідження, систему показників.

Мета дослідження – вибір раціонального методу функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що забезпечує виконання завдань цивільного захисту.

Задача дослідження – порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

У дослідженні за результатами проведеного аналізу керівних документів, наукових праць, де розкрито питання функціонування цивільного захисту України, з метою вибору раціонального методу функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що забезпечує якісне, повне та своєчасне виконання завдань, шляхом порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, розроблено систему показників елементного, системного та загальносистемного рівня, що наведено у таблиці (розроблено автором).

Таблиця

Система показників ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту

Позначення показника	Назва показника	Визначення показника
Ф1	Загальносистемний показник	інтегральна якість системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що відображає сукупність властивостей та їх взаємозв'язок, а також ступінь придатності системи до досягнення цілей, що стоять перед нею
Системні показники за режимами функціонування		
Ф2	Функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі повсякденної діяльності	показник, що розкриває особливості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі повсякденної діяльності
Ф3	Функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі підвищеної готовності	показник, що розкриває особливості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі підвищеної готовності
Ф4	Функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі надзвичайної ситуації	показник, що розкриває особливості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі надзвичайної ситуації

Ф5	Функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі надзвичайного стану	показник, що розкриває особливості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту у режимі надзвичайного стану
Показники системного рівня за завданнями системи інформаційно-аналітичного забезпечення		
Ф6	Інформаційно-аналітичне забезпечення (ІАЗ) підготовки органів управління до дій у надзвичайних ситуаціях	показник, що включає заходи інформаційно-аналітичного забезпечення з підготовки органів управління до дій у надзвичайних ситуаціях
Ф7	Інформаційно-аналітичне забезпечення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях	показник, що включає заходи інформаційно-аналітичного забезпечення з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях
Ф8	Інформаційно-аналітичне забезпечення оповіщення та інформування органів управління про надзвичайні ситуації	показник, що включає заходи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо оповіщення та інформування органів управління про надзвичайні ситуації
Ф9	Інформаційно-аналітичне забезпечення оповіщення та інформування населення про надзвичайні ситуації	показник, що включає заходи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо оповіщення та інформування населення про надзвичайні ситуації
Ф10	Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття органами управління рішення у надзвичайних ситуаціях	показник, що розкриває сутність інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття органами управління рішення у надзвичайних ситуаціях
Ф11	Інформаційно-аналітичне забезпечення населення щодо його дій у надзвичайних ситуаціях	показник, що розкриває сутність інформаційно-аналітичного забезпечення населення щодо його дій у надзвичайних ситуаціях
Ф12	Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття органами управління рішення у режимі надзвичайного стану	показник, що розкриває сутність інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття органами управління рішення у режимі надзвичайного стану
Ф13	Інформаційно-аналітичне забезпечення населення щодо його дій у режимі надзвичайного стану	показник, що розкриває сутність інформаційно-аналітичного забезпечення населення щодо його дій у режимі надзвичайного стану
Показники системного рівня за узагальненими якісними показниками інформації		
Ф14	Придатність інформації до її використання	сукупність показників елементного рівня щодо можливості використання інформації у різних режимах функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення та виконання заходів цивільного захисту
Ф15	Відповідність інформації стану та змінам обстановки	сукупність показників елементного рівня, що характеризують властивості інформації щодо відображати стану та змін обстановки
Ф16	Можливість повноти використання інформації	сукупність показників елементного рівня, що характеризують інформацію щодо її повного використання
Ф17	Можливість зручного сприйняття та використання інформації	сукупність показників елементного рівня, що характеризують інформацію щодо її оброблення, узагальнення та використання за призначенням

Показники елементного рівня (часткові показники)		
Ф18	Цінність інформації	показник елементного рівня, що визначається корисністю та здатністю її забезпечити керівника необхідними умовами для досягнення ним поставленої мети щодо організації функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту
Ф19	Корисність інформації	показник елементного рівня, що характеризує значущість інформації для розв'язання поставленого завдання з організації функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту
Ф20	Адекватність інформації	показник елементного рівня, що відображає ступінь відповідності образу, що створюється за допомогою інформації, реальному об'єкту, процесу, явищу. Від ступеня адекватності інформації залежить правильність ухвалення рішення органом управління у надзвичайній ситуації
Ф21	Достовірність інформації	показник елементного рівня, що характеризує здатність інформації об'єктивно відображати процеси та явища. Як правило достовірною вважається насамперед інформація, що несе у собі безпомилкові та істинні дані про загрозу та виникнення надзвичайної ситуації
Ф22	Актуальність інформації	показник елементного рівня, що відображає ступінь зберігання цінності інформації для керування в момент її використання, що залежить від динаміки зміни її характеристик і від інтервалу часу, що пройшов із моменту виникнення певної інформації про загрозу та виникнення надзвичайної ситуації, її масштаби тощо
Ф23	Повнота інформації	показник елементного рівня, що означає достатність інформації для розуміння сутності надзвичайної ситуації та прийняття рішення в даних умовах
Ф24	Оперативність інформації	показник елементного рівня, що характеризує властивість даних, яка полягає в тому, що час їхнього збору та переробки відповідає динаміці зміни у характері та масштабах надзвичайної ситуації тощо
Ф25	Своєчасність інформації	показник елементного рівня, що означає достатність інформації для розуміння керівником органу управління масштабу, характеру надзвичайної ситуації та прийняття рішення на її ліквідацію тощо
Ф26	Зрозумілість інформації	показник елементного рівня, що означає доступність інформації для цілком ясного й однозначного її усвідомлення керівником органу управління у надзвичайній ситуації
Ф27	Точність інформації	показник елементного рівня, що визначається ступенем близькості інформації до реального стану обстановки в зоні надзвичайної ситуації, кількості постраждалих тощо
Ф28	Чіткість інформації	показник елементного рівня, що передбачає зрозумілість інформації для керівника органу управління, що призначений для ліквідації надзвичайної ситуації
Ф29	Ідентичність інформації	показник елементного рівня, що відображає властивість даних відповідати стану обстановки в зоні надзвичайної ситуації

Ф30	Репрезативність інформації	показник елементного рівня, що характеризує правильність відбору і формування інформації для адекватного відображення властивостей об'єкта
Ф31	Змістовність інформації	показник елементного рівня, що відображає відношення кількості семантичної інформації в повідомленні до обсягу даних про обстановку в зоні надзвичайної ситуації, що обробляються
Ф32	Сталість інформації	показник елементного рівня, що розкриває спроможність інформації реагувати на зміни вихідних даних про обстановку в зоні надзвичайної ситуації без порушення необхідної точності
Ф33	Надійність інформації	показник елементного рівня, що характеризує відсутність неврахованих помилок, тобто таких, величину яких неможливо оцінити, а кількість врахованих помилок не перевищує заданої величини

Ієрархічно показники поділяються за рівнями, а саме: загальносистемним, системним та елементним (часткові показники).

Загальносистемний показник – інтегральна якість системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що відображає сукупність властивостей та їх взаємозв'язок, а також ступінь придатності системи до досягнення цілей, що стоять перед нею.

Системні показники – узагальнені фактори, що впливають на функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту. Системні показники поділено на групи, а саме: за режимами функціонування, за завданнями системи інформаційно-аналітичного забезпечення, за узагальненими якісними показниками інформації, як об'єкта вказаної системи.

Часткові показники – фактори, що ієрархічно та змістовно пов'язані із системними показниками і розкривають якісні властивості інформації, як основи для створення інтегральної якості системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

На основі вказаної системи показників створено ієрархічну модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту (див. рисунок).

В ієрархічній моделі фактори, що характеризують функціонування, організацію та інформаційну складову системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, порівнюються за альтернативними методами функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, а саме: послідовний, паралельний та інтеграційний.

Науково-методичний апарат, що використано в розробленій моделі, охоплює три рівні показників оцінки альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту – загальносистемний, системний і елементний та базується на застосуванні інформаційно-програмного середовища “Система багатofункціонального аналізу інформації і підтримки прийняття рішення” метод аналізу ієрархій (далі – МАІ).

Застосування, на основі МАІ, ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту дозволило порівняти вказані альтернативні методи за кожним з усієї сукупності факторів та обрати найвищі з них за чисельними значеннями пріоритетів, що віднесено до інтегрального методу, виявити взаємозв'язок між якостями показників елементного, системного та загальносистемного рівнів, що дозволяє керівнику організувати якісне, повне та своєчасне виконання завдань цивільного захисту. У подальшому, за допомогою діалогової системи багатofункціонального аналізу інформації і підтримки прийняття рішення “Фактор” розроблено методику їх оцінювання та розрахункову задачу.

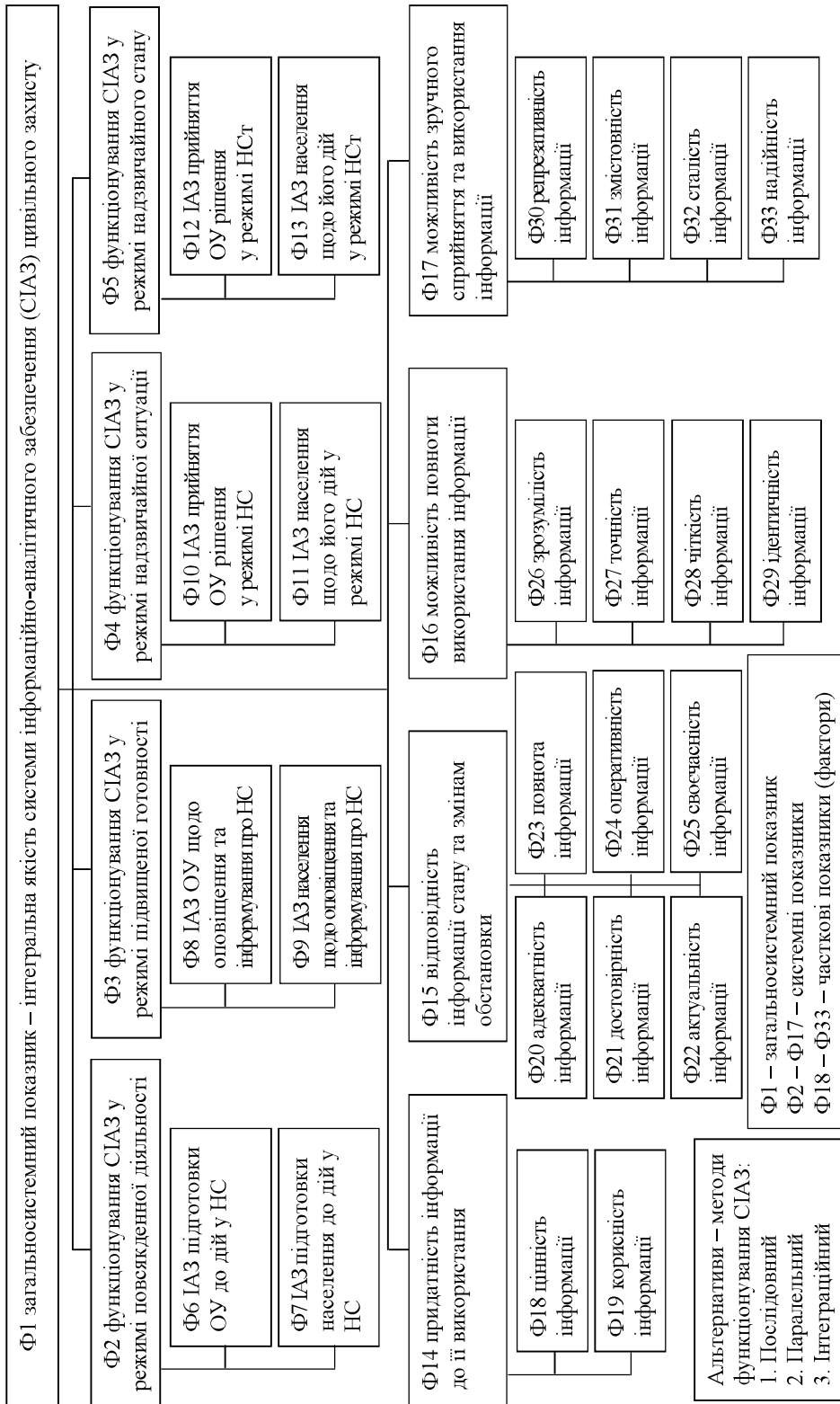


Рисунок. Ієрархічна модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту (розроблено автором)

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту свідчить про нагальну потребу забезпечення керівників, що здійснюють діяльність у зазначеній сфері, своєчасною, актуальною та достовірною інформацією для провадження ними функцій і завдань за призначенням. Вказане, на наш погляд, пов'язане з існуючими недоліками у визначенні керівником органу управління раціонального методу функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту. Виявлено, що незважаючи на значний внесок науковців у скарбницю досліджень системи цивільного захисту, наразі виникла необхідність у проведенні дослідження методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

Визначено мету, задачу дослідження та розроблено систему показників елементного, системного та загальносистемного рівнів, в якій розкрито ієрархію та взаємозв'язок між ними. На основі вказаної системи показників створено ієрархічну модель порівняння альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що побудовано на підґрунті інформаційно-програмного середовища "Система багатофункціонального аналізу інформації і підтримки прийняття рішення" – МАІ. З використанням діалогової системи багатофункціонального аналізу інформації і підтримки прийняття рішення "Фактор" розроблено методику їх оцінювання. Подальшим кроком у зазначеному напрямі наукового дослідження передбачається створення розрахункової задачі, проведення розрахунків розподілу пріоритетів між альтернативними методами функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту та формування висновків і пропозицій щодо удосконалення згаданої системи.

Список використаних джерел:

- Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 2016 року / Державна служба України з надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-zakvartal/53575.html> (дата звернення: 01.10.2017).
- Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 р. № 61-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478> (дата звернення: 01.10.2017).
3. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. С. 76–78.
4. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Інформаційне забезпечення діяльності органів управління у надзвичайних ситуаціях. *Безпека життєдіяльності на транспорті та виробництві – освіта, наука, практика*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Херсон, 2014. С. 8–10.
5. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Підхід до вибору альтернативного рішення органами державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Економіка та держава*. 2011. – № 2. С. 124–126.
6. Альбошій О. В., Семків О. М. Основи методики розподілу ресурсів як механізму управління ресурсами при забезпеченні діяльності підрозділів цивільного захисту. *Збірка наукових праць НУЦЗУ*. 2011. Вип. 13. С. 14–19.
7. Додонов О. Г., Путятін В. Г., Валетчик В. О. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. 2005. Т. 7. № 2. С. 77–93.
8. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: автореф. дис. ... к.держ.упр. Київ: НАДУ при Президентіві України, 2008. 16 с.
9. Кучук Н. Г. Метод оцінки ефективності функціонування органів управління при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру. *Системи обробки інформації*. 2015. Вип. 5. С. 172–176.
10. Брило О. Г., Потеряйко С. П. Визначення раціонального методу організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях. *Вісник НУЦЗ України*. Серія: Державне управління. 2017. № 1 (6). С. 305–313.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Бурик З. М.,

*к. держ. упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Узагальнено теоретичні та концептуальні підходи державного регулювання сталого розвитку, що повинні ґрунтуватись на розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер. Систематизовано стратегічні положення щодо запровадження концептуальних засад державного регулювання сталого розвитку, які регламентували і регламентують перехід до сталого розвитку в Україні починаючи від періоду Незалежності та окреслено проблеми їх реалізації. Виділено напрями та наведено ключові засади (умови) ефективної реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020".

Ключові слова: сталий розвиток, регулювання, концепція, стратегія, реформи.

Buryk Z. M.,

*PhD in Public Administration, Doctoral Student of State Administration
and Local Self-Government Department, LRIPA NAPA, Lviv*

CONCEPTUAL APPROACHES TO STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE

Theoretical and conceptual approaches of state regulation of sustainable development should be based on the development of economic, environmental and social spheres. Systematized strategic position to introduce the conceptual bases of state regulation of sustainable development, which regulate and govern the transition to sustainable development in Ukraine from the Independence period and outlined the problems of their implementation. The selected lines and are key principles (conditions) effective implementation of the Strategy for Sustainable Development "Ukraine – 2020".

Key words: sustainable development, management, concept, strategy, reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Необхідність переходу України на модель сталого розвитку обумовлена насамперед кризовими явищами, що стали наслідком непродуманої політики проведення реформ в економічній та соціальній сферах. У період 1990–2000-х рр. спроба перейти від адміністративної системи господарювання до ринкової здійснювалась невдало, унаслідок чого економіко-соціальну ситуацію в Україні характеризували такі явища, як: системна дефіцитність галузі державних фінансів; неефективність промислового виробництва; глибокий розлад механізмів відтворення продуктивних сил; посилення диспропорцій галузевого та територіального розвитку; відсутність власної інституційної інфраструктури для розширеного відтворення; низька інноваційність економіки; високий рівень бідності та низький рівень якості життя. Проте, до сьогодні так і не було напрацьовано концептуальних та стратегічних підходів до формування та реалізації державної політики сталого розвитку, оскільки основи державної політики у соціо-економічній сфері реалізовувались на основі численних стратегій та програм соціально-економічного розвитку), характерними проблемами у реалізації яких були: безсистемність та недостатня взаємоузгодженість стратегічних і програмних цілей та завдань, недостатня обґрунтованість та непродуманість політики, недостатня забезпеченість

програмних засобів ресурсами та відсутність координації та ефективного контролю за реалізацією концепцій, стратегій та програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Проблемним питанням державного регулювання сталого розвитку були присвячені дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед дослідників сталого розвитку, зокрема, регулювання сталого розвитку в Україні, значний внесок у розвиток даної проблематики зробили О. М. Алімов, Н. М. Андреєва, І. К. Бистряков, Є. М. Борщук, А. І. Даниленко, О. І. Маслак, М. Й. Малік, С. І. Пирижков, А. П. Садовенко, В. Г. Сахаєв, А. М. Стельмашук, В. М. Трегобчук, Є. В. Хлобистова, В. Я. Шевчук, О. В. Щербатих та ін. Проте варто зазначити, що для України питання про державне регулювання сталого розвитку є новим і потребує уточнення концептуальних та методологічних підходів.

Особливу увагу дослідженню ефективності системи державного управління у контексті забезпечення сталого розвитку приділили у своїх роботах такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як І. І. Артим, Г. В. Атаманчук, Р. Г. Білик, М. Боллідж, К. Вайс, Е. Ведунг, А. О. Гошко, Т. А. Гречко, Р. С. Капан, С. А. Лісовський, Г. І. Мостовий, Д. Нортона, Г. С. Одінцова, О. Ю. Оболенський, В. М. Сороко та ін. Проте у вищезазначених працях ґрунтовно не досліджено концептуальні питання забезпечення реалізації засад та принципів сталого розвитку в Україні.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Дослідження сталого розвитку в Україні є відносно молодим напрямом і потребує уточнень як з погляду теоретичних та концептуальних підходів, так і стратегічних засад державного регулювання цим процесом, відповідно, цілями наукової статі є: вивчення концептуальних підходів, стратегічних та програмних засад до забезпечення сталого розвитку в Україні, сучасних векторів сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Концептуальні основи державного регулювання сталого розвитку повинні ґрунтуватись на розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер, що здатні забезпечити економічне зростання в умовах обмеженості фінансових ресурсів, виснаження природного середовища та загрози виникнення техногенної катастрофи, що в сукупності складають концепцію сталого розвитку та є новою парадигмою розвитку суспільства. Проте дієвість і життєздатність концепції сталого розвитку залежить від імплементації її на законодавчому рівні шляхом затвердження стратегічних планових документів та реалізації визначених норм. Актуальність забезпечення стабільного і збалансованого економічного розвитку порушено у працях О. М. Алімова, А. І. Даниленка, В. М. Трегобчука, С. І. Пирижкова [1], що виділяють серед акцентів концепції та стратегії сталого розвитку питання екологічної рівноваги, яку необхідно підтримувати, а також збереження темпу відтворення (не виснаження) природних ресурсів території. Загалом дослідники оперують терміном “сталий економічний розвиток” і ключовий модус розвитку економіки країни вбачають у стабільному та рівноважному зростанні, що забезпечене завдяки внутрішній збалансованості економічної системи. Окрім того, дослідники роблять акцент на інвестиційно-інноваційному кластері показників (критеріїв) забезпечення сталого розвитку, хоча й зазначають, що Україні треба вже зробити суттєві кроки для переходу на інвестиційну модель зростання [1].

В. Г. Сахаєв і В. Я. Шевчук [12] у виданні Центру досліджень сталого розвитку [12] наводять опис наукових і прикладних засад такого розвитку, наводять діалектичний аналіз взаємодії компонентів середовища та будують стратегію сталого розвитку на основі моделі ресурсних потенціалів еколого-економічних систем. Іншу оцінку сталого розвитку надають автори Н. М. Андрєєва, Є. В. Хлобистова [14], якими досліджено методи і підходи забезпечення сталого розвитку на територіях, які перебувають у процесі переходу (економічної трансформації) та запропоновано заходи стимулювання сталого розвитку. Зокрема, акцентом праці є трансформаційний та кризовий фон подій, у контексті яких побудовано стратегію сталого розвитку [14]. М. Й. Малік оцінює сталий розвиток територій, який розглядає як спрямування знань на зростання рівня життя та збереження навколишнього середовища [14, с. 21–22]. Заслуговують на увагу дослідження А. М. Стельмашука [15] в аналізі власного підходу до проблем та перспектив сталого розвитку в Україні, який подає докладний опис еволюції сталого розвитку як гуманістичної течії та наукового напрямку. Напрацьовані науковцями концептуальні підходи формування сталого розвитку в Україні наведені на рис. 1. Досліджуючи концептуальні підходи формування сталого розвитку в Україні різними вченими, можна встановити, що такі підходи об'єднують погляди щодо наявності економічного, соціального та екологічного компонентів сталого розвитку. Проте відстежити стратегічні положення, які регламентували і регламентують перехід до сталого розвитку та реалізацію концептуальних засад сталого розвитку, практично неможливо, у зв'язку з відсутністю системних нормативно-правових документів.

За роки незалежності в Україні було здійснено багато спроб створити та затвердити на законодавчому рівні Концепцію сталого розвитку країни, зокрема: 1. Проект Закону про Концепцію сталого розвитку України [12] (№ 3234 від 25.04.2001), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р., не прийнято. 2. Проект Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку [13] (№ 3234-1 від 19.12.2001), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р., не прийнято. 3. Проект Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку [14] (№ 5749 від 02.07.2004), питання розглянуто на засіданні Верховної Ради України, проект не підтримано (06.10.2005). Окрім того, є проекти концепцій, котрі не дійшли до стадії проекту закону. Серед них слід відмітити ще один “Проект Концепції переходу України до сталого розвитку”, який був розроблений НАН України та направлений до Кабінету Міністрів України у 2012 р. та інші проекти. [11]. На державному рівні проводилась робота щодо формування сприятливих екологічних умов: затверджено Концепцію національної екологічної політики на період до 2020 р.; прийнято Стратегію національної екологічної політики на період до 2020 р. Розробка індикативних систем, зокрема показників забезпечення сталого розвитку, розпочалася приблизно у 2003 р. із запровадженням планування стратегій розвитку регіонів. Проте у зв'язку з інтеграцією України в Європейське Співтовариство методологічне забезпечення зазнало суттєвих змін, які відбулись у 2015 р. Це пов'язано з прийняттям Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [8] (див. рис. 2.). Сьогодні, ключові засади Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [8] визначено на основі роботи за чотирма напрямками (векторами):

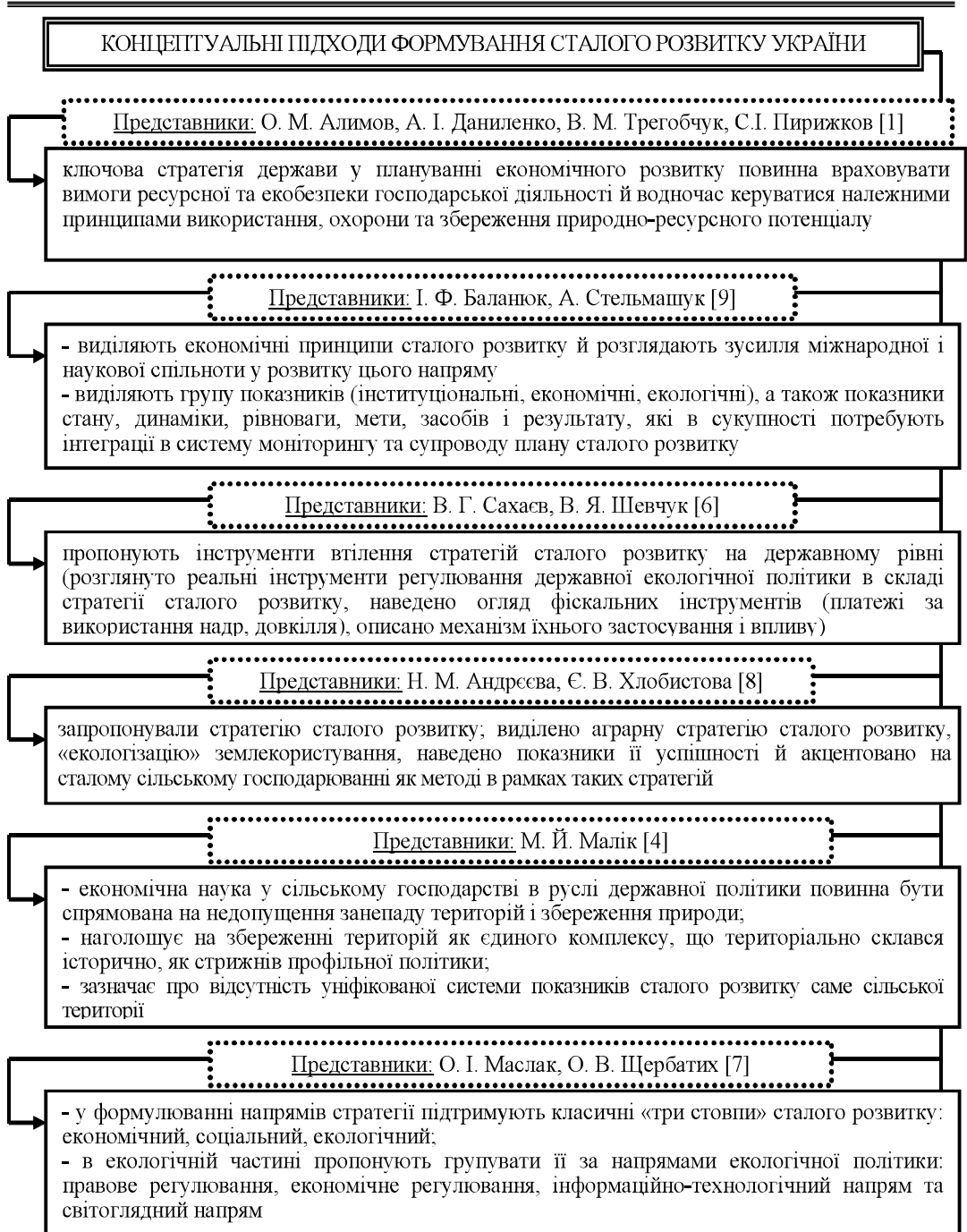


Рис. 1. Концептуальні підходи формування сталого розвитку в Україні*
* Складено автором за даними [1; 4; 6–9].

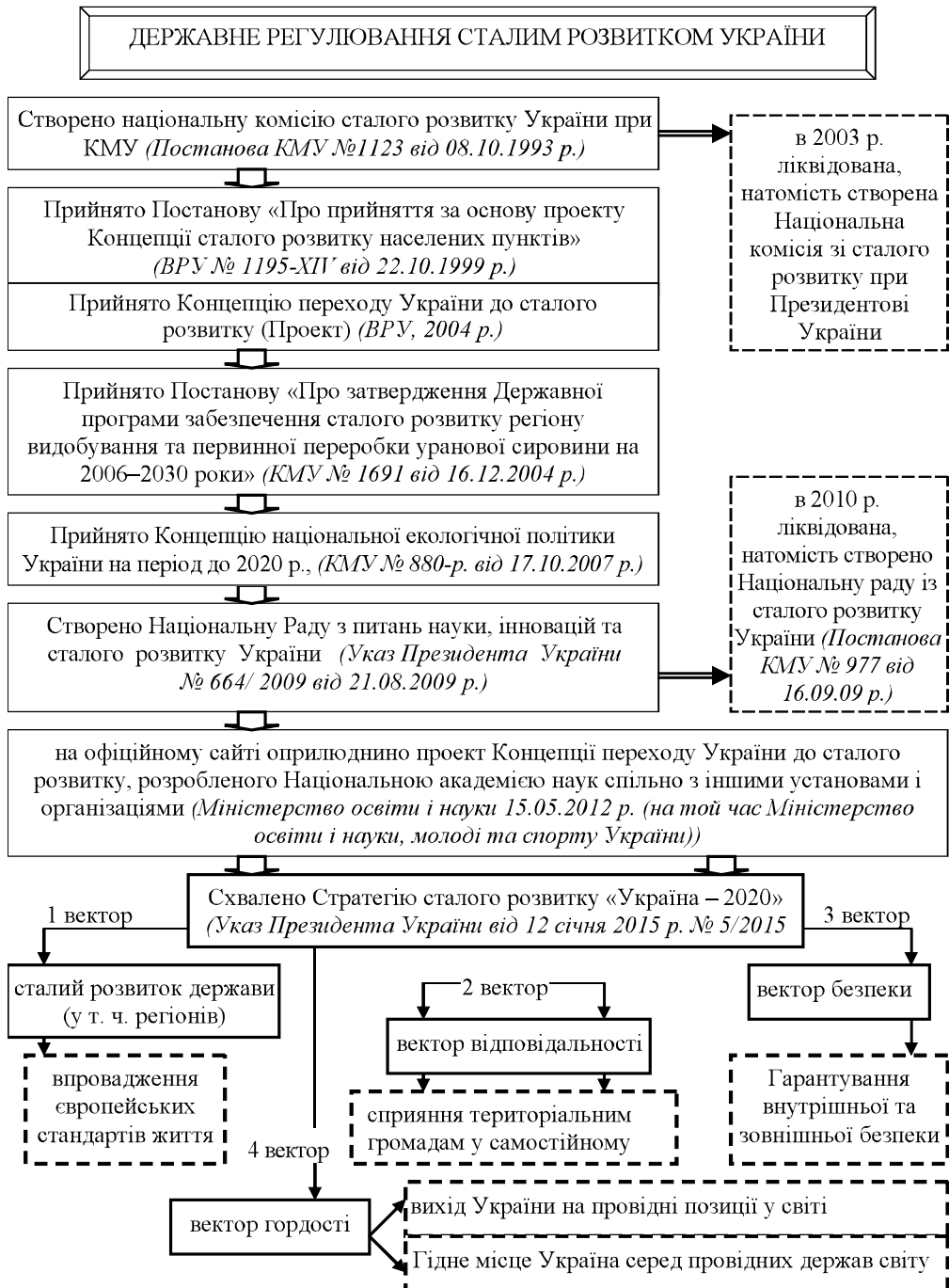


Рис. 2. Стратегічні засади державного регулювання сталим розвитком України*

* Складено автором.

I вектор. “Сталий розвиток держави (у т.ч. регіонів)”. Повинен забезпечити сталий розвиток держави (у тому числі регіонів) та проведення в ній структурних реформ, наслідком чого має стати підвищення стандартів життя. Цей напрям покликаний забезпечити стійке зростання економіки, зокрема, завдяки створенню сприятливих умов для ведення господарської діяльності та прозорої податкової системи.

II вектор. “Вектор відповідальності”. Складовою якого є сприяння територіальним громадам у самостійному вирішенні питань місцевого значення, бо такими діями вони, по-перше, зможуть забезпечити свій добробут, по-друге, нести відповідальність за розвиток усієї країни.

III вектор. “Вектор безпеки”. Цей напрям має кілька аспектів, оскільки йдеться як про зовнішню безпеку, так і про внутрішню. Гарантування зовнішньої безпеки – це здатність захистити цілісність і недоторканість кордонів держави та здатність забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Внутрішня безпека ґрунтується, перш за все, на належній діяльності судової системи, яка повинна функціонувати на засадах неупередженості та справедливості, а також на очищенні влади та протидії корупції. Вектор безпеки охоплює також безпеку життя та здоров'я людини, що потребує впровадження ефективної медицини, соціального захисту вразливих верств населення та безпечного стану довкілля. Це положення повною мірою відображає норми Конституції України, згідно з якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані в Україні найвищою соціальною цінністю.

IV вектор. “Вектор гордості”. Повинен спонукати до того, щоб Україна посіла гідне місце серед провідних держав світу.

Державне регулювання сталим розвитком країни за допомогою виконання Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” передбачає перелік важливих реформ, які є великими за обсягом та сферами діяльності. Особливе значення для країни мають такі напрямки реформування, як : дерегуляція діяльності малого та середнього бізнесу (в тому числі в регіонах), реформа сільського господарства, земельна реформа, стимулювання залучення інвестицій, децентралізація та реформа державного управління, реформа регіональної політики та реформа місцевого самоврядування, розвиток туризму, екологізація виробництва та енергозбереження. Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [8] має відбуватися завдяки розробленню, затвердженню в передбаченому порядку та ефективній реалізації відповідних нормативно-правових актів, частина з яких уже ухвалена упродовж 2015 р., зокрема, були прийняті:

1. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 р. № 5/2015 від 12.01.2015 р. (метою є розробка щорічного плану заходів щодо реалізації Стратегії-2020, зокрема, впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні економічні позиції у світі) [7].

2. Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 р. № 391 від 18.06.2015 р. (основна мета створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно зі стандартами ЄС) [3].

3. Річна національна програма співробітництва Україна – НАТО на 2015 р. № 238/2015 від 23.04.2015 р., Указ Президента “Прорішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. № 287/2015 р. від 26.05.2015 р. та “Про Стратегію національної безпеки України” (основними цілями цієї

програми є: мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України; утвердження прав і свобод людини і громадянина) [9].

4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки” № 1699-VII від 14.10.2014 р. (мета – створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять та формування суспільної підтримки у подоланні корупції) [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, концептуальні засади державного регулювання сталого розвитку країни полягають у гармонійному (збалансованому) розвитку економічної, соціальної (суспільної), екологічної та інституційної складових, що впроваджується шляхом розробки, затвердження та реалізації відповідних стратегічних та концептуальних нормативно-правових документів. Визначальним серед них в Україні, сьогодні є Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, що повинна стати орієнтиром подальших планів дій для реалізації майбутніх реформ та перетворень, найперше наголосимо на векторі розвитку, який повинен забезпечити сталий розвиток держави (у тому числі регіонів) та проведення в ній структурних реформ, наслідком чого має стати підвищення стандартів життя та якості життя. Запровадження Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” є основою для впровадження в країні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, проте, для ефективного досягнення наведених цілей необхідним є активне впровадження інших стратегічних документів у екологічній, інституційній та соціальній сферах (частина з яких іще не є розробленою, зокрема в соціальній сфері). Відповідно Стратегія-2020 повинна стати узагальноючою системою реформ та дій в Україні для забезпечення майбутніх перетворень. Інші нормативні акти, які прийняті з метою розвитку положень Стратегії, мають сприяти забезпеченню її впровадження в життя. Перспективними з точки зору подальших наукових досліджень можуть стати дослідження ефективності реалізації Стратегії сталого розвитку шляхом формування та виконання щорічних планів дій та заходів.

Список використаних джерел:

1. Алимов О. М., Даниленко А. І., Трегобчук В. М. та ін. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення / редкол.: С. І. Пирожков (відп. ред.) та ін.; НАН України. Об'єднаний ін-т економіки. Київ, 2005. 539 с.
2. Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм № 1353/18648 від 27.12.2010 р. із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства фінансів № 553 від 15.06.2015 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248295032> (дата звернення: 01.10.2017).
3. Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 р. № 391 від 18.06.2015 р. URL: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=18563307 (дата звернення: 01.10.2017).
4. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 79. Ст. 2961.
5. Львов Д. С. Экономика развития. Москва: Экзамен, 2002. 512 с.
6. Малік М. Й. Сталий розвиток сільських територій: суть та оцінка. *Роль науки у підвищенні технологічного рівня і ефективності АПК України*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. 16–18 травня 2012 р. / редкол.: д.е.н., проф. В. А. Вергунов [та ін.]. Тернопіль: Крок, 2012. С. 21–24.
7. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1566/> (дата звернення: 01.10.2017).
8. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> (дата звернення: 01.10.2017).

9. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/19054> (дата звернення: 01.10.2017).
10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки № 1699-VII від 14.10.2014 р. Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 01.10.2017).
11. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 р. № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.10.2017).
12. Сахаєв В. Г., Шевчук В. Я. Сталий розвиток і економіка природо відтворення / Центр дослідження сталого розвитку. Київ: Геопринт, 2004. 213 с.
13. Маслак О. І. та ін. Сталий розвиток національного господарства: еколого-економічна концепція / за заг. ред. О. І. Маслак; Кременчуц. нац. ун-т ім. М. Остроградського, каф. економіки. Кременчук: Щербатих О. В., 2014. – 241 с.
14. Андрєєва Н. М. та ін. Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях / за наук. ред. Є. В. Хлобистова; Рада з вивчення продукт. сил НАН України, Ін-т ринку та екон.-екол. досліджень НАН України, Сум. держ. ун-т [та ін.]. Сімферополь: Фенікс, 2010. 581 с.
15. Стельмашук А. Сталий розвиток економіки: сутність, проблеми, перспективи. *Стратегія і тактика сталого розвитку економіки України*: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. / редкол.: д-р екон. наук, проф. І. Ф. Баланюк [та ін.]; Кам'янець-Подільський держ. аграрно-техн. ун-т, м. Кам'янець-Подільський, 1–2 листоп. 2012 р. Тернопіль: Крок, 2012. С. 5–17.
16. Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектора економіки затверджена розпорядженням КМУ № 662-р від 27.05.2015 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248295032> (дата звернення: 01.10.2017).
17. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. № 227-р від 18.3.2015 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248295032> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

УДК 352.07

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Гончаренко М. В.,

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

Стаття присвячена дослідженню чинних механізмів формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування та визначенню додаткових можливостей фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в контексті проведення реформи децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, власні доходи, міжбюджетні трансферти, цільова субвенція, додаткова дотація.

Goncharenko M. V.,

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

MECHANISMS FOR FORMING FINANCIAL RESOURCES OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS

The paper is devoted to investigation of the existing mechanisms for forming financial resources of local governments and determining extra opportunities for financial support of associated territorial communities in the context of the decentralization reform.

Key words: decentralization, local government, associated territorial communities, own revenues, interbudgetary transfers, targeted subvention, supplementary grant.

Постановка проблеми. Вже декілька років Україна тримає курс на проведення реформи децентралізації влади, яка передбачає передачу значних повноважень та ресурсів від державних органів місцевому самоврядуванню. Починаючи з 2015 р. система фінансового забезпечення місцевого розвитку значно укріпилася за рахунок розширення переліку доходних джерел місцевих бюджетів та появи інших фінансових можливостей, втім аналіз функціонування 159 об'єднаних у 2015 р територіальних громад виявив низку проблемних аспектів та несподіваних перешкод фінансового забезпечення місцевого розвитку. Реформа децентралізації тільки набирає обертів, тому ще завчасно вважати систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування остаточно сформованою. З огляду на це актуальними залишаються дослідження можливостей подальшого вдосконалення механізмів формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади управління місцевими фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених, серед яких О. Молдован, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій та ін. З початку впровадження в Україні реформи децентралізації суттєво змінилася філософія формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, практичні механізми їх реалізації також зазнали відчутних змін. Сучасні процеси розбудови системи місцевих бюджетів, фінансові аспекти об'єднання територіальних громад досліджують Ю. Ганущак, Я. Казюк, Г. Маркович, Т. Станкус та ін. Разом з тим практичне втілення реформи бюджетної децентралізації в Україні вимагає подальшого вдосконалення механізмів формування фінансово спроможних територіальних громад.

Метою статті є систематизація чинних механізмів формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування та визначення впливу додаткових можливостей фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в контексті проведення реформи децентралізації на підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2016 р. надійшло 366,0 млрд грн, що на 14,1 %, або на 41,6 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 170,6 млрд грн, що на 50,2 млрд грн, або на 41,7 %, більше, ніж у 2015 р. [2].

Реформа децентралізації знайшла своє вираження перш за все у зміцненні власної фінансової бази місцевого самоврядування. Так, починаючи з 2015 р. бюджети сіл, селищ, міст районного значення отримали повний обсяг надходжень від плати за землю (з 2015 р. набула статусу місцевого податку), 100 % податку на нерухоме майно, єдиного податку, збору за паркування автотранспорту, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток підприємств комунальної власності, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкції, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримали 25 % екологічного податку, 90 % коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Значні переваги отримали об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), бюджети яких були прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів. Крім зазначених податків вони одержують ще й 60 % ПДФО, трансферти з державного бюджету, а також інші доходи, у тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку.

Так, за 2016 р. фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ [3].

Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя ОТГ збільшився до 2345 грн з 700 грн (+ 1645 грн). Із розрахунку на 1 жителя найбільше коштів за 2016 рік отримала Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області – 16 тис грн [3].

У власних доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 77,8 млрд грн або 57,7 % від загальної суми доходів місцевих бюджетів та плати за землю (відповідно 19,9 млрд грн і 14,8 %) [9].

Перелік доходних джерел місцевих бюджетів включає податки, обсяг надходжень від яких залежать від активності і політичної волі місцевої влади. Наприклад, сприяння розвитку місцевого підприємництва, створення належного клімату вплине на надходження ПДФО та єдиного податку. Також велике значення для наповнення бюджету мають заходи місцевої влади щодо легалізації виплат заробітної плати на підприємствах та у сфері малого підприємництва.

Організація належної роботи по наданню адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад, створення Центрів надання адміністративних послуг призведе до збільшення надходжень від плати за їх надання. До речі, по бюджетах об'єднаних територіальних громад плата за надання адміністративних послуг за 9 місяців 2017 р. збільшилася майже в 5 разів у порівнянні із відповідним періодом минулого року [9].

Інвентаризація земель, розробка або осучаснення генерального плану території дасть змогу розширити базу оподаткування земельним податком, наявні вільні ділянки можуть бути запропоновані інвесторам.

Моніторинг зафіксував динамічне зростання доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Упродовж січня-вересня надходження склали 1,8 млрд грн, що перевищує минулорічний показник в 1,7 рази (на 69,3 %) [9]. Однак потенціал цього податку використовується не у повній мірі, і причиною цього являється неналежний стан обліку нерухомості.

Місцеві збори, а саме туристичний збір та збір за паркування автотранспорту, на жаль, не відіграють суттєвої фіскальної ролі, не всі території мають відповідну податкову базу. Як правило, ці збори є помітними лише у бюджетах великих міст або територій з наявністю розвиненої готельної мережі та туристичних об'єктів загальнодержавного значення.

Стосовно джерел формування доходної частини місцевих бюджетів у 2018 р. у законодавстві значних змін не відбулося, крім того, що з 1 січня 2018 р. до місцевих бюджетів зараховуватиметься:

- 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), з яких 2 % – до обласних бюджетів і 3 % – до бюджетів міст обласного значення, ОТГ та районів (2 % – до районного бюджету, 1 % – до сільських, селищних та міських бюджетів у складі району);

- 100 % єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники) [5].

Протягом 2018–2019 рр. зберігається норма щодо зарахування 13,44 % акцизного податку з пального до місцевих бюджетів. З 2020 р. 100 % акцизного податку з пального відповідно до норм Бюджетного кодексу зараховуватиметься до спеціального фонду державного бюджету [5].

Приріст надходжень до місцевих бюджетів починаючи з 2015 р. підтверджує правильність обраного вектору реформи децентралізації, однак використання всіх наявних резервів для подальшого зміцнення власної фінансової спроможності громад залежить у великій мірі від зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації коштів до своїх бюджетів, від активної позиції місцевої влади у розробці та реалізації заходів щодо наповнення доходної бази місцевого розвитку.

2017 р. є третім роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 р. Головною відмінністю нової системи горизонтального вирівнювання є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, розрахунок обсягу яких залежить від індексу податкоспроможності відповідного бюджету, обчисленого у розрахунку на одного жителя. Нормативним вважається середній рівень таких надходжень по Україні на одного жителя $\pm 10\%$. У разі, якщо такий рівень буде перевищено на 10 %, то 50 % надлишкових надходжень вилучатимуть до державного бюджету (реверсна дотація). Якщо ж виникне зворотна ситуація, і надходження будуть на 10 % менші за середній рівень, то з державного бюджету буде компенсовано лише 80 % суми, необхідної для досягнення цього рівня.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток. Решта доходів місцевих бюджетів вирівнюванню не підлягають і залишаються у повному розпорядженні органів місцевої влади.

За результатами горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів базова дотація у 2018 р. визначена в сумі 8,2 млрд грн, реверсна – 5,4 млрд грн проти відповідно 5,9 млрд грн. та 3,9 млрд грн. у 2017 р. Базову дотацію отримуватимуть 738 місцевих бюджетів (на рівні 2017 р.), реверсна дотація передбачена для 169 бюджетів (у 2017 р. – 156 бюджетів), по 137 бюджетах (у 2017 р. – 104 бюджети) вирівнювання не здійснювалося, оскільки індекс податкоспроможності знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 до середнього показника по Україні. Тобто збільшується кількість бюджетів, які є самодостатніми і фінансово незалежними [6].

Найбільшу питому вагу в складі трансфертів загального фонду, що є інструментами вертикального вирівнювання, займають субвенції:

- на здійснення державних програм соціального захисту. Їх обсяг, а це чотири субвенції (допомога сім'ям з дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі);

- медична – 60,4 млрд грн (23,2 %);

- освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %) [6].

Змінами, які увійшли у силу з 2015 р., впроваджено механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів – освітньої та медичної субвенції – повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках.

Розподіл освітньої субвенції у 2018 р. між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, яка враховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів.

Медична субвенція розподіляється між місцевими бюджетами відповідно до Формули розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 618, однак ця Формула може бути змінена у разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я.

Згідно з законодавством, держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ шляхом надання їм коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів [2].

Крім розглянутих вище субвенцій значну питому вагу в обсязі міжбюджетних трансфертів, які надають з державного бюджету на місцевий рівень мають цільові субвенції:

- на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води, відповідно до Державної цільової програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013–2022 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 р. № 579;

- на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії;

- на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги;

- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань;

- на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

- на виплату грошової компенсації за належні для отримання жили приміщення для сімей загиблих осіб, визначених чинним законодавством;

- на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [5].

Місцеві бюджети отримують кошти з державного бюджету також за рахунок додаткових дотацій на:

- 1) фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така додаткова дотація надається з 2017 р. у зв'язку із передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах та видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я;

- 2) компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку. З 2018 р. відповідно до Податкового кодексу України звільняються від сплати земельного податку суб'єкти космічної діяльності та літакобудування. Обсяг додаткової дотації в розрізі місцевих бюджетів визначається на підставі інформації щодо сум звільнення від сплати земельного податку, наданої відповідно Державним космічним агентством України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, до компетенції яких відноситься питання контролю за відповідністю таких суб'єктів вимогам законодавства;

- 3) забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутич. Ця додаткова дотація планується відповідно до п. 4 ст. 13 Закону України "Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему" [5].

Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за 2016 р. становила 53,4 %, що менше показника минулого року на 5,7 в. п. Більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу. При цьому, на відміну від минулого року, відсутня субвенція на підготовку робітничих кадрів (її фактичний обсяг у 2015 р. складав майже 5,5 млрд грн) [2].

Під час визначення обсягів трансфертів на 2018 р. до розрахунків включено 1045 місцевих бюджетів (без непідконтрольних територій – 34), яким відповідно до норм Бюджетного кодексу України (станом на кінець серпня п. р.) можуть передбачатися у 2018 р. міжбюджетні трансферти з державного бюджету. Тобто, до розрахунку на 2018 р. вже включено бюджети 47 ОТГ, у яких в квітні 2017 р. відбулися перші місцеві вибори.

При доопрацюванні проекту бюджету на 2018 р. до другого читання бюджетні ОТГ, у яких відбудуться перші місцеві вибори відбулися 28 жовтня 2017 р., будуть враховані при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Ресурси на розвиток ОТГ віднедавна стали доступними через новий інструмент бюджетного фінансування – Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР). Згідно з Бюджетним кодексом при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [1]. На державну підтримку фінансування інвестиційних програм та проектів регіонального розвитку через ДФРР у 2018 р. планується спрямувати 8,5 млрд грн.

У 2016 р. було передбачено 3 млрд грн з ДФРР на проекти розвитку ОТГ, додатково до субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ у розмірі 1 млрд грн. Згідно з моніторингом використання коштів державного фонду регіонального розвитку у 2016 р. було освоєно 89,8 % запланованого обсягу [7]. За даними Мінрегіону, темпи використання коштів ДФРР у 2016 р. хоч і дещо покращилися (порівняно з 2015 р., коли невикористаними залишилися 0,51 млрд грн з запланованих 2,89 млрд), але залишаються на незадовільному рівні. Приблизно 30 % поданих на розгляд Міжвідомчої комісії інвестиційних програм і проектів, які претендували на кошти ДФРР, не відповідали визначеним Урядом умовам та критеріям відбору [8]. Отже, має місце парадоксальна ситуація: в умовах низької активності приватних інвесторів, за нагальної потреби у розбудові інфраструктури, модернізації (передусім – енергетичної) приміщень шкіл, дитсадків, медзакладів заплановані бюджетні інвестиції другий рік поспіль не використовуються повною мірою.

На сьогодні є ще один доступний зовнішній ресурс для розвитку громад – міжнародна технічна допомога, або так звана донорська допомога, яка може надаватися у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі. Отримати донорську підтримку можна, як правило, на конкурсних засадах через представлення проектної заявки, яка відповідає вимогам донора. Це потребує певного розуміння логіки донора та навичок щодо підготовки проектів. Важливим фактором, крім цього, є відповідність проектної заявки стратегічному плану розвитку громади чи регіону (тобто наявність такого плану є обов'язковою умовою). Донори, зазвичай, неохоче підтримують проекти, які переслідують короткотермінові цілі “латання дір”, надаючи перевагу проектам розвитку, які мають високі шанси на життєздатність на етапі після завершення донорського фінансування.

Всього в Україні, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у 2014–2015 рр. було зареєстровано 133 донорські проекти на 920 млн дол. Це в півтора рази більше, аніж за попередні п'ять років (з 2008 по 2013 рр.). Однак кількісні та якісні показники реалізації більшості проектів міжнародної технічної допомоги залишаються низькими [8, с. 86].

Подібна ситуація з використанням ще одного виду зовнішнього ресурсу – пільговими (під 0–5 % річних) кредитами міжнародних фінансових організацій (з Україною працюють Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції і розвитку, Німецька установа KfW). За попередні два роки було підписано контрактів на загальну суму позик у 3,5 млрд дол., але практична реалізація практично усіх цих проектів затримується [8, с. 87].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз є свідченням підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та підтвердженням позитивних тенденцій зростання їх ресурсної бази в результаті фінансової децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

Однак, виявилось, що законодавче закріплення розширеного переліку власних доходних джерел місцевих бюджетів, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та коштів ДФРР, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів не є достатніми умовами розвитку громад та не означають автоматичного підвищення якості публічних послуг на місцях. Викликами на шляху до отримання альтернативних фінансових ресурсів для місцевого розвитку являються наявність політичної волі та активної позиції місцевої влади, рівень взаєморозуміння та співпраці влади з громадою, розвиток професійних якостей у сфері стратегічного планування, фандрайзингу, грантрайтингу тощо. Якщо “на місцях” бракує стратегічного бачення пріоритетів, спроможності місцевої влади та підтримки місцевих мешканців, то дефіцит таких ресурсів неможливо покрити навіть значними обсягами коштів. З огляду на це, існує потреба розробки комплексних заходів до зміцненню фінансової спроможності громад, які враховуватимуть не тільки суто фінансовий, а також і комунікаційний, інноваційний та людський виміри.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Голос України* від 04.08.2010. № 143.
2. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. . та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 ік / ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження”, USAID. Київ, 2017. 92 с.
3. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 ік. Фінансово-аналітичні матеріали. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr_297x210_April-2017.pdf (дата звернення: 01.10.2017).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 3. – Ст. 1.
5. Про особливості складання проектів місцевих бюджетів: лист Міністерства фінансів України від 01.08.2017 р. № 05110-14-21/20701. URL: <https://uteka.ua/publication/Ob-osobennostyax-sostavleniya-proektov-mestnyx-byudzheto> (дата звернення: 01.10.2017).
6. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6634> (дата звернення: 01.10.2017).
7. Моніторинг використання коштів державного фонду регіонального розвитку за 2016 рік. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik> (дата звернення: 01.10.2017).

8. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади?: навч. модуль. Київ: ІКЦ "Легальний статус", 2016. 152 с.

9. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання, - експерт про дані Моніторингу реформи за 9 місяців 2017 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7222?page=2> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 351/354

ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Потеряйко С. П.,

*к. військ. наук, доц., старший науковий співробітник наукового відділу,
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту,
м. Київ*

Розглянуто сутність механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та запропоновано авторське визначення понять "механізми державного управління" та "механізми державного управління у сфері цивільного захисту".

Ключові слова: механізми державного управління, цивільний захист, система управління, надзвичайні ситуації, категорійно-понятійний апарат.

Poteryaiko S. P.,

*PhD in Military Science, Associate Professor, Leading Research Worker of the Research
Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

INVESTIGATION OF THE STATE OF CATEGORICAL AND CONCEPTUAL APPARATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

The paper raises the issue of insufficient level of research into the essence of public administration mechanisms in the field of civil protection. On the basis of the previous scientific studies, the author's definitions of the concepts of "public administration mechanisms" and "public administration mechanisms in the field of civil protection" are proposed.

Key words: public administration mechanisms, civil protection, administration system, emergency, categorical and conceptual apparatus.

Постановка проблеми. Державне управління у сфері цивільного захисту здійснюється з метою реалізації функції держави, спрямованої на захист населення, території, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, реагування на них, ліквідації наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

У той же час аналіз статистики виникнення надзвичайних ситуацій в Україні та результати діяльності органів державного управління щодо реагування на них свідчить про наявні недоліки у функціонуванні єдиної

державної системи цивільного захисту України. Вказане, на наш погляд, тісно пов'язане із недосконалістю механізмів державного управління, що забезпечують виконання органами державного управління функцій та завдань, що на них покладено. Тому на даний час існує проблема визначення сутності механізмів державного управління в цілому та у сфері цивільного захисту зокрема, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Дослідження проведено в рамках виконання заходів, передбачених Стратегією реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017–2020 роки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики державного управління в цілому та категорійно-понятійного апарату – зокрема присвячено достатньо наукових праць.

Л. Жукова науково обґрунтувала механізми побудови ефективної функціонально-структурної моделі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням сучасних потреб суспільства, дослідила механізми державного управління, а також особливості функцій, структури, повноважень органів державної влади усіх рівнів у сфері цивільного захисту держави [1].

І. Шпильовим сформульовано висновок, що державне управління природно-техногенною безпекою здійснюється з використанням таких груп механізмів: організаційних, адміністративних, правових, економічних. При цьому, на думку автора, основне значення у сфері цивільного захисту має система економічних механізмів у поєднанні з іншими згаданими механізмами [2].

Дослідженню теоретико-методологічних засад щодо формування державно-управлінських рішень присвячена праця В. Бакуменка [3]. Автором запропоновано механізм прийняття державно-управлінських рішень, виділено й проаналізовано особливості його формування виходячи із проблем державного будівництва, зокрема з цілепокладання, визначення й реалізації функцій держави, побудови структури органів державної влади.

С. Андрєєвим обґрунтовано напрями удосконалення організаційно-правового механізму державного управління розвитком системи цивільного захисту на регіональному рівні, а також доцільність введення до наукового обігу терміна “цивільна безпека” замість термінів “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій” і “цивільний захист” [4].

Нові підходи щодо створення оптимальних структур органів державного управління територіального рівня, що забезпечують провадження ефективних заходів із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій розроблено О. Трушом [5].

На основі аналізу організаційно-функціональних структур Головного управління ДСНС України в Одеській області В. Боделан визначив особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління [6].

А. Семенченко розробив теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою, спрямованих на підвищення ефективності державної політики щодо захисту національних інтересів з урахуванням тенденцій розвитку геополітичної обстановки, можливостей держави та існуючих обмежень із забезпечення її сталого розвитку [7].

О. Федорчак розглянув погляди різних авторів щодо визначення механізму державного управління, провів аналіз основних його складових та структури, дослідив класифікацію механізмів державного управління та запропонував модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях [8].

Теоретико-методологічним аспектам сутності та співвідношення понять “механізм” і “механізм управління” присвячено роботу Ю. Королюка, в якій автор зазначив, що вказані дефініції здійснюють вплив на розвиток теорії та практики державного управління [9].

Ю. Древалем систематизовано результати попередніх наукових досліджень щодо визначення поняття “механізми державного управління”, а також підкреслено, що вказана категорія дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей [10].

Таким чином, виявлено, що підходи науковців до теоретико-методологічних засад державного управління в цілому та до визначення поняття “механізми державного управління” – зокрема різняться і не мають сталого погляду. Зважаючи на те, що вказана категорія для різних сфер діяльності суспільства має свої особливості, зауважимо, що наразі виникла нагальна потреба в уточненні визначення поняття “механізми державного управління у сфері цивільного захисту”. Вказане й розкриває актуальність теми дослідження.

Мета статті – на основі аналізу стану категорійно-понятійного апарату механізмів державного управління запропонувати авторське визначення вказаної дефініції в цілому, а також відносно до сфери цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Більш детальне дослідження запропонованих наукових підходів до визначення поняття “механізми державного управління” дозволило виявити особливості дефініцій вказаної категорії.

Так, Л. Жукова виокремлює правовий, організаційний та функціональний механізми державного управління, що забезпечують прийняття управлінських рішень і функціонування системи цивільного захисту держави, а також вказує на потребу в побудові чіткої ієрархії “цілі – завдання – функції” [1].

Не можна погодитися із запропонованою автором ієрархією тому, що вважаємо первинним функції, а завдання – похідною від функцій. Також зазначимо, що, на нашу думку, необхідно уточнити зміст поняття “механізм прийняття управлінських рішень” в теоретико-методологічних засадах державного управління щодо сфери цивільного захисту.

Слід зауважити, що Л. Жукова розглядає систему державного управління у сфері цивільного захисту як “механізм” забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а поняття “державне управління у сфері цивільного захисту” трактує як діяльність органів виконавчої влади з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства через організацію суспільних відносин з метою забезпечення безпеки життєдіяльності особистості, збереження та розвитку суспільства, держави й світового співтовариства.

У запропонованому трактуванні вказаного визначення, вважаємо, відсутня одна із головних функцій держави (вплив) – забезпечення безпечної життєдіяльності населення. Тому, на нашу думку, діяльність органів виконавчої влади має бути спрямовано не тільки на здійснення регулюючих, організуючих

і координуючих, але й на забезпечуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства.

Також зазначимо, що Л. Жукова виокремлює в системі державного управління у сфері цивільного захисту такі елементи: суб'єкт управління (підсистеми) – органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, об'єкт управління (підсистеми) – сфера цивільного захисту як система забезпечення безпеки життєдіяльності населення держави, управлінська діяльність (процеси) – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління [1]. Поділяємо думку Л. Жукової лише частково та зазначимо, що, на наш погляд, система цивільного захисту включає управлінську діяльність та забезпечує зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

Важливим питанням в теоретико-методологічних засадах державного регулювання природно-техногенної безпеки України є розроблення типології механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки України. Дослідженню вказаної проблематики приділив увагу І. Шпильовий, який на основі виділення функціональної спрямованості правового, організаційного, адміністративного та економічного механізмів та їх взаємодії удосконалив систему економічних механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки шляхом виокремлення їх типів, а саме обмежувально-контролюючого, стимулюючого, резервування, перерозподілу ризику від надзвичайних ситуацій. Під державним управлінням природно-техногенною безпекою у широкому розумінні автором пропонується розглядати діяльність органів і установ усіх гілок державної влади з вироблення та здійснення організуючих, регулюючих і координуючих впливів на природно-техногенну безпеку суспільства. При цьому, у вузькому розумінні дану категорію автор окреслює як організуючу і творчу діяльність органів виконавчої влади, яка здійснює керівництво державно-політичними, господарськими і соціальними відносинами у сфері природно-техногенної безпеки [2].

Вважаємо, що державне регулювання має більш жорсткий адміністративний вплив на об'єкти управління та не у повній мірі забезпечує відповідальність органів державного управління перед громадськістю. У свою чергу, на нашу думку, державне управління природно-техногенною безпекою передбачає, з одного боку, діяльність органів державного управління через функціонування відповідних механізмів, а з іншого – відповідальність влади перед громадянським суспільством за виконання функцій і завдань, що на неї покладено.

У словнику-довіднику державного управління В. Бакуменко та В. Князев обґрунтували визначення механізмів державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Комплексний механізм державного управління автори визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [11].

Погоджуємося із запропонованим визначенням вказаного поняття. Зауважимо лише, що до комплексного механізму державного управління, крім зазначених механізмів, доцільно додати структурний механізм, а також зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління як обов'язковий елемент, що забезпечує їх функціонування та досягнення цілей державного управління.

С. Андреевим визначено організаційно-правовий механізм державного управління цивільного захисту як систему організаційно-правових засобів, інструментів і важелів, за допомогою яких здійснюється процес державного управління сферою цивільного захисту. У структурі цього механізму автором виокремлено такі його складові, як організаційна, нормативно-правова [4]. погоджуємося із С. Андреевим, але зауважимо, що, на наш погляд, слід виокремити організаційний та структурний механізми державного управління в цілому, і у сфері цивільного захисту – зокрема.

Цікавим, на нашу думку, виявився підхід О. Труша до виявлення залежності функціонування механізмів державного управління попередженням і ліквідацією надзвичайних ситуацій від форм зв'язку між структурними підрозділами Державної пожежної охорони. Автором запропоновано шляхи удосконалення механізмів державного управління на основі упровадження специфічних принципів формування структур управління пожежної охорони, а саме: єдності керівництва і персональної відповідальності, поширеності та дієвості контролю, чіткого функціонального розмежування, відповідності прав і обов'язків та відповідальності кожної ланки управління і посадової особи, гнучкості й економічності [5].

На наш погляд, автору вдалося на основі аналізу нормативно-правової бази, що регламентує діяльність Державної пожежної охорони, структури та функціональних обов'язків працівників органів і підрозділів виявити в системі механізмів державного управління, що забезпечують її діяльність, взаємозв'язок правового, організаційного та структурного механізмів державного управління, що дозволило обґрунтовано визначити та оцінити існуючу структуру та функції Державної пожежної охорони, здійснити попередню декомпозицію її функціональної і організаційної структури.

Заслугує уваги науковий підхід до дослідження організаційно-функціональних структур державного управління на регіональному рівні, що запропоновано В. Боделаном, який визначив особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. Автором доведено, що в основу взаємодії між елементами організаційної структури державного управління покладено цілі і завдання, що реалізуються через її функції. При цьому, на думку автора, функції є визначальними для організаційної структури, обумовлюють необхідність наявності тих чи інших елементів системи та її архітектуру [6]. Вважаємо, що В. Боделан справедливо виокремлює у загальній структурі механізмів державного управління організаційний та структурний механізми, а також розкриває їх взаємозв'язок.

Мають свою специфіку функціонування механізми державного управління у сфері національної безпеки, що досліджує А. Семенченко. Автором запропоновано методику розробки комплексного механізму антикризового стратегічного управління у сфері державного управління національною безпекою, що включає сукупність процедур та послідовність їх застосування, спрямовану на підвищення ефективності державного управління національною безпекою в кризових та надзвичайних ситуаціях. Заслужують уваги, на нашу думку, складові комплексного механізму, що включають такі основні процедури, а саме: формування та актуалізація бази даних паспортів загроз та кризових ситуацій і бази даних антикризових і “раціональних” механізмів стратегічного управління та результатів стратегічного аналізу; документування, висвітлення подій у засобах масової інформації, експертно-консультаційне забезпечення Кабінету Міністрів України, використання

механізмів “гарячої лінії” Президента України, міждержавних відносин, міжпарламентської взаємодії, механізмів, побудованих на застосуванні асиметричних загроз тощо [7].

Узагальненню результатів дослідження визначення та класифікації механізмів державного управління приділив увагу О. Федорчак, який трактує вказану категорію як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Автором запропоновано модель організаційного механізму державного управління в обласних державних адміністраціях, складовими якої є, насамперед, інтереси та потреби суспільства, суб’єкти управління, їх цілі та завдання, організаційні структури, функції, методи та інструменти управління, об’єкти управління, а також результат діяльності обласної державної адміністрації. Окрім того, О. Федорчак справедливо зауважує, що невід’ємним компонентом організаційного механізму державного управління є зворотній зв’язок, за допомогою якого об’єкти управління мають змогу впливати на суб’єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління [8].

Спірною думкою автора вважаємо склад компонентів структури механізму державного управління, де він обмежується лише правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Крім того, не поділяємо думку О. Федорчака, що механізми державного управління являють собою складну систему, а вважаємо, що вони є складовою частиною системи державного управління.

На основі виявленого взаємозв’язку між поняттями “система”, “системний підхід”, “управління”, “механізм”, “напрямок механіцизму”, а також авторського бачення проблемного поля механізму управління, як складової частини системи управління, Ю. Королюком справедливо запропоновано трактувати поняття механізму управління як складової системи управління, що відповідає за взаємозв’язок суб’єкта та об’єкта, охоплює існуючі між ними об’єктивні сутності, закономірності, взаємозв’язки тощо, що у протидії чи за підтримки зовнішнього середовища шляхом використання наявної ресурсної бази можуть сприяти встановленню цільового стану об’єкта, характеризуються властивістю детермінізму та можливістю багаторазового використання в інтересах управління. Наведене трактування, на думку автора, значною мірою є універсальним та може поширюватися, із відповідною адаптацією, на проблемні об’єкти різних наукових галузей, у т.ч. галузі науки державного управління [9].

Досліджуючи сутність механізмів державного управління, Ю. Древаль застосував системний підхід, що передбачає діалектичну єдність управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від державного управління в цілому [10].

Вважаємо доречним такий підхід автора до виявлення сутності механізмів державного управління тому, що, дана категорія є складовою частиною системи державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі аналізу попередніх наукових досліджень пропонуємо авторське визначення поняття “механізми державного управління” та “механізми державного управління у сфері цивільного захисту”, а саме:

– “механізми державного управління” – це складова частина системи державного управління, що включає засоби, способи, важелі, інструменти за допомогою яких суб’єкт управління (органи державного управління) здійснює

цілеспрямований вплив на об'єкт управління (суспільство) із використанням відповідних методів управління, що реалізують цілі державного управління, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства;

– “механізми державного управління у сфері цивільного захисту” – це складова частина системи державного управління, що включає засоби, способи, важелі, інструменти за допомогою яких суб'єкт управління (органи державного управління у сфері цивільного захисту) здійснює цілеспрямований вплив на об'єкт управління (система цивільного захисту) із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

До складу механізмів державного управління пропонуємо долучити:

– структурний механізм як сукупність елементів, що структурно пов'язані, функціонують у визначеній послідовності і взаємодії та забезпечують досягнення цілей системи державного управління;

– механізм прийняття управлінських рішень у надзвичайних ситуаціях, що включає взаємопов'язану послідовність та зміст роботи органу управління, спрямовану на визначення доцільного способу виконання завдань системою цивільного захисту у конкретній ситуації.

Подальшим напрямом наукових досліджень за вказаною проблематикою вважаємо проведення аналізу стану дослідження проблеми функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.

Список використаних джерел:

1. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. ... к.держ.упр. Київ: НАДУ при Президентіві України, 2007. 20 с.
2. Шпильовий І. М. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України: дис. ... к.держ. упр. Київ, 2008. 270 с.
3. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: автореф. дис. д.держ.упр. Київ: УАДУ при Президентіві України, 2001. 35 с.
4. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: дис. ... к.держ.упр. Харків, 2010. 201 с.
5. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): автореф. дис. к.держ.упр. Харків, 2003. 23 с.
6. Боделан В. Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 53–59.
7. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: дис. ... д.держ.упр. Київ, 2008. 385 с.
8. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління *Демократичне врядування*: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 01.10.2017).
9. Королюк Ю. Г. До питань сутності та співвідношення понять “механізм” і “механізм управління” в галузі науки “державне управління”. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 7. С. 80–84.
10. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/02.pdf> (дата звернення: 01.10.2017).
11. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар [та ін.]; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ АГРАРНИМИ ХОЛДИНГАМИ В УКРАЇНІ

Комарівська Н. М.,

аспірант кафедри державного управління,

Львівський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Львів

Розкрито сутність нераціонального використання земель сільськогосподарського призначення аграрними холдингами. Проведено аналіз розміру земельного банку у розпорядженні холдингу. Визначено чинники, що сприятимуть охороні та раціональному використанню аграрними холдингами земельних ресурсів. Досліджено механізми державного регулювання діяльності аграрних холдингів у питанні раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, раціональне використання, охорона, аграрний холдинг.

Komarivska N. M.,

Postgraduate Student of Public Administration Department,

LRIPA NAPA, Lviv

FOSTERING RATIONAL USE AND PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND BY UKRAINIAN AGRICULTURAL HOLDINGS

The issue of impractical agricultural land use carried out by agricultural holdings was explored. The analysis of the holding company's land bank was carried out. The factors that may contribute to protection and rational land use for agricultural holdings were determined. The state regulatory policy affecting agricultural holdings' acting in terms of rational use and protection of agricultural land was studied.

Key words: agricultural land, rational use, protection, agricultural holding.

Постановка проблеми. Україна володіє таким скарбом, що є найціннішим у світі. Раціонально використовуючи та проводячи охорону земель сільськогосподарського призначення, вона забезпечує соціально-економічний розвиток країни та сприяє розвитку сільськогосподарському виробництву й аграрній галузі загалом. Питання використання земельних ресурсів і сьогодні не втрачає своєї актуальності, оскільки аграрні холдинги здійснюють надконцентрацію земель сільськогосподарського призначення, що сприяє нераціональному використанню. Раціональне використання настільки розширило світову павутину по причині забруднення навколишнього середовища, що екологічний стан потребує змін, а особливо родючий ґрунтовий покрив.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вивчені корисними були напрацювання таких вітчизняних учених, як О. Андрійко, І. Дмитренко, О. Хімич, М. Шульги. Дослідження проблем раціонального використання та охорони земель здійснено у працях О. Бочко, Г. Бриндзя, В. Гейця А. Мірошниченка, Т. Прядки. Та аспекти раціонального використання земель сільськогосподарського призначення аграрними холдингами досі залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті – розкрити сутність раціонального використання й охорони земель сільськогосподарського призначення суб'єктом господарювання – аграрним холдингом. Поставлено такі завдання дослідження:

- висвітлити суть поняття “землі сільськогосподарського призначення” та уточнити необхідність раціонального використання;
- визначити причини нераціонального використання аграрними холдингами земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Роки незалежності внесли значні зміни у життя села, розпочаті реформи то стихали від нерозуміння подальших дій, то знов набирали обертів. Реформування надало можливість створити іншу, нову організаційну структуру ринкового напрямку, підґрунтям стала приватна власність на землю, майно індивідуальної, колективної та сімейної форми організації праці. В результаті розпаювання земель власниками сертифікатів стало майже 7 млн селян із середнім розміром наділу 4 га. Агропромисловий комплекс України отримав у спадок запитання, але спрямовуючи орієнтир на європейську спільноту, потребує це негайних відповідей. Звернемо увагу на наступні питання, які потребували найшвидшого вирішення:

1. *Низька ефективність сільськогосподарських підприємств.* Останні роки не змінили показники у галузі тваринництва, й досі залишається збитковою. Як наслідок діяльності стало становлення нового суб'єкту господарювання.
2. *Нераціональне використання земель сільськогосподарського призначення* – зниження родючості земель внаслідок недостатніх природоохоронних та агротехнічних заходів у землекористуванні, це при умові, що сільськогосподарські підприємства здійснювали сівозміну. Проводячи дослідження діяльності аграрних холдингів, не спостерігали проведення таких заходів.
3. *Зношеність основних виробничих фондів* – більший відсоток техніки не лише застаріло фізично, але й морально.
4. *Низький рівень інвестиційного забезпечення* – інвестиційні ресурси аграрного сектору формуються головним чином за рахунок власних коштів підприємства (близько 70 %) переважну частину яких складають амортизаційні відрахування [13]. Неодноразово у дослідженні ми звертали увагу на проголошені проблеми та більшого звернення потребує вивчення охорони та використання земельних ресурсів аграрними холдингами.

Для подальшого дослідження визначимо земельні розміри, що знаходяться у володінні аграрних холдингів та дочірніх підприємств. Немає чітких критеріїв за якими аграрні холдинги визначають ту чи іншу область для здійснення господарської діяльності (лише факт припущення наявний у роздумах), не намагаємось дати суб'єктивне ставлення у надані переваг, об'єктивне визначення на аграрній карті має місце.

У низці областей України холдингові підприємства контролюють значні масиви земель в обробітку, що є однією із сторін відображення над концентрації земельних ресурсів, зокрема, в Черкаській області холдинговими підприємствами контролюється 44,4 % земель в обробітку, в Чернівецькій – 39,8, Чернігівській – 34,1, Вінницькій – 33,6, Хмельницькій – 32, Полтавській – 30 % [1].

Для детального дослідження визначимо розподіл сільськогосподарських підприємств за розміром земельного наділу (рис. 1).

Таким чином, незначний відсоток сільськогосподарських підприємств володіють земельними наділами більше 10000 тис. га. Інша ситуація спостерігається у володінні земельними ресурсами аграрних холдингів (рис. 2).

Наведені дані демонструють земельні розміри аграрних холдингів в Україні, що мають понад 40 тис. га станом на III кв. 2015 р.

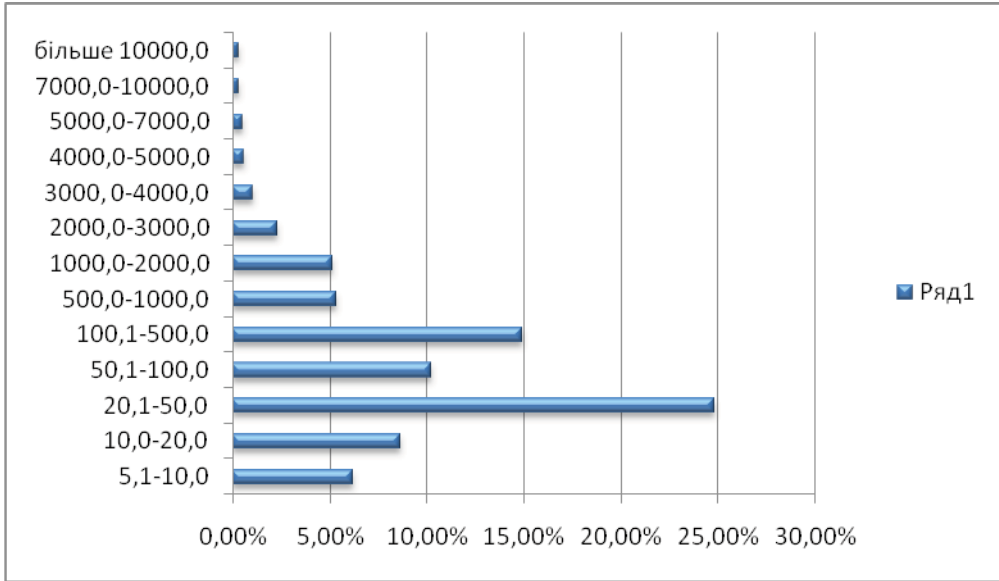


Рис. 1. Структура володіння земельними наділами сільськогосподарськими підприємствами у 2016 р.*

Джерело: власна розробка автора за даними [3].

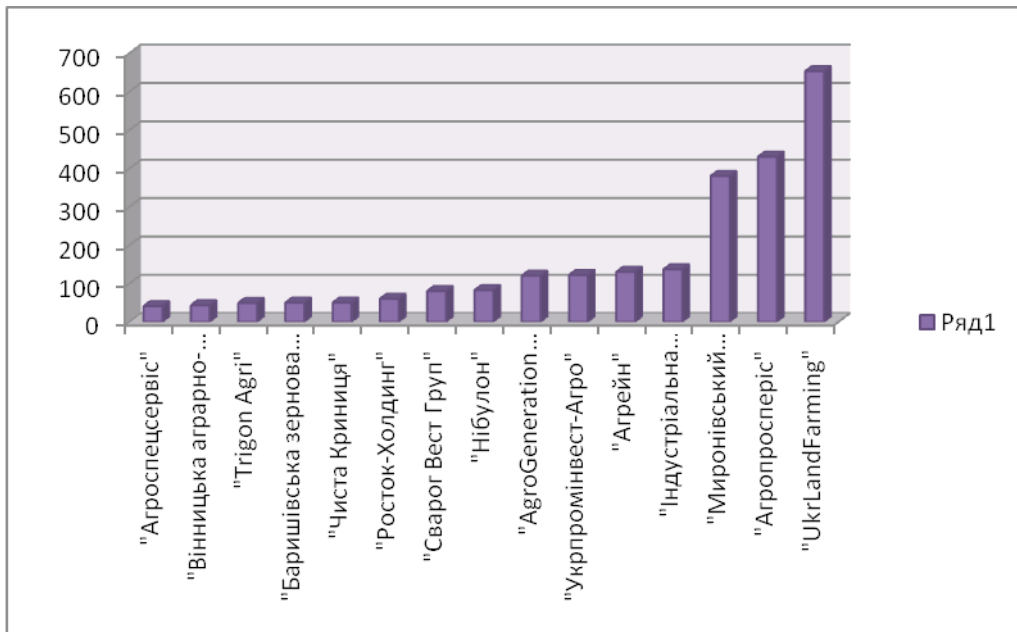


Рис. 2. Аграрні холдинги за володінням земельним банком у 2015 р.*

Джерело: власна розробка за даними [12].

Відповідно до правового визначення “аграрний холдинг – акціонерне товариство, що здійснює ...”, Державна служба статистики України у розділі юридичні особи за організаційними формами визначає акціонерні товариства: публічне акціонерне товариство та приватне акціонерне товариство, у кількісному еквіваленті на початок 2017 р. налічувалося 15206 підприємств. Забезпечити достовірний аналіз можливо при умові виокремлення аграрного холдингу із загальної структури акціонерного товариства. Неодноразово акцентували увагу, що Закон “Про холдинги в Україні” регулює діяльність холдингу та Державного холдингу, закон не визначає суб’єкта господарювання – аграрний холдинг.

Вирішити питання значної концентрації земель, а особливо раціонального використання земель сільськогосподарського призначення можливо за умови встановлення граничних розмірів у користуванні аграрних холдингів та їх дочірніх підприємств, хоча законодавчі дискусії тривають, та потребує прийняття обґрунтованого рішення. Як свідчить досвід, аграрні холдинги орендуючи землі, виявляють спроби до збільшення розмірів земель.

“Пестила мрію про землю, а земля встала проти неї ворожа, жорстока, збунтувалася і втікла з рук. Як марево поманила і як марево щезла. Лежить холодна і ссе тепер кров...” – відзначав Михайло Коцюбинський у повісті “Fata Morgana”. З того часу пройшло чимало років, а актуальність не втрачено й сьогодні, констатувати можна лише зміни у родючості українського чорнозему – виснаженість ґрунту впала з 13–14 % до 3–5 % гумусу (органічне добриво – перегній). Можна лише повірити у достовірність вітчизняних експертів, що українські чорноземи можна побачити з 10–12 % вмістом гумусу в інституті ім. Луї Пастера у Парижі. У грошовому еквіваленті втрати через зниження вмісту гумусу в чорноземі України за останні 20 років становлять понад 450 млрд грн, зокрема, втрата 0,1 % знижує врожайність зернових на 0,5 ц з га. Пшениця, кукурудза, ячмінь – ця зернова група сьогодні користується попитом на зовнішньому ринку, ними й засівають поля аграрні холдинги. Науковці, аграрії б’ють на сполох про популярність соняшника. Україна виробляє в п’ять разів більше соняшникової олії, ніж Іспанія – оливкової (лідер з виробництва оливкової олії у світі). У 2016 р. в Україні виробили соняшникової олії більше, ніж оливкової у всіх країнах світу разом узятих, а це 4,4 млн т соняшникової олії проти 3,2 млн т оливкової. Збільшено у 2017 р. площі посіву соняшнику на 52–56 %, по відношенню до посіву пшениці, відчутний попит. Відзначимо такі культури, як ріпак, озима пшениця, кукурудза, що завдають шкоди ґрунту. Зарубіжний досвід визначає: орендар землі несе відповідальність за її якість, у разі погіршення показників якості на ліквідацію ситуації виділяють рік або застосовують адміністративну відповідальність, відмова від відповідальності спричинить – позбавлення волі [2]. Діючий Кодекс України про адміністративне порушення у ст. 53-3 “Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу” визначає штрафні санкції для громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на юридичних осіб – від двадцяти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (для громадян 170–340 грн та відповідно для юридичних осіб 340–850 грн) [5].

Правове визначення стимулювання в раціональному використанні та охороні земель – комплекс взаємопов’язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості осіб, що здійснюють використання земель, полягає у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, здійсненні заходів із захисту земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності людини [7].

Податковий кодекс не передбачає механізму пільгового кредитування фізичних та юридичних осіб, що здійснюють за власний рахунок заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель [8]. Необхідність у розробленні механізму забезпечить рівень зацікавленості у здійсненні охорони та раціональному забезпеченні, покращить стан, структуру ґрунту. Під визначенням “охорона земель” необхідно розуміти: обґрунтування та забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних та техногенних процесів і т.д. [4].

Спробуємо визначити ті чинники, які, на нашу думку, можуть сприяти збереженню землі, а саме: розроблення державних та обласних програм по використанню землі, створення екологічної сітки, запровадження заходів по стимулюванню в охороні, використанні та зростання врожайності. Щоб досягти раціонального використання, в основі в першу чергу має бути наукове обґрунтування, а потім практичне застосування (державне регулювання, економічне стимулювання та ін.).

Земельний кодекс визначає наявність норми оптимального співвідношення у використанні земель, та поки що ця норма носить рекомендований характер. В останні роки спостерігається тенденція аграрних холдингів до збільшення розміру земельного банку, займаючи лідируючі позиції на євразійському континенті. Спостерігається нагальна потреба у визначенні обґрунтованого розміру сільськогосподарського наділу для аграрного холдингу.

Серед можливих варіантів для вирішення ситуації з питання раціонального використання землі – розроблення нормативно-правових актів, що санкціонували агротехнічні правила (прикладом може слугувати затвердження та розвиток ст. 33-1 Закону України “Про охорону земель”, Постанова КМ України “Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах” від 12.07.2010 р. № 164-2010-п); наступне, на чому хотілося б зупинитися, – прийняття й застосування обґрунтованих вимог з використання землі: перераховані вимоги мають містити особливість застосовного характеру, а не рекомендованого.

Раціональне використання землі в еколого-економічному обґрунтуванні сівозміни передбачено ст. 52 Закону України “Про землеустрій” [10], обов’язкова умова в користуванні – розроблення проектів землеустрою з метою використання земель для сільськогосподарського товарного виробництва, на що передбачено Постановою КМ України від 02.11.2011 р. № 134. Характерним є те, що дана вимога була чинною до 01.01. 2015 р. та стосувалася лише тих орендарів, які володіли земельним банком у розмірі більше 100 га.

При подальшому дослідженні даної проблеми постає необхідність у визначенні поняття “землі сільськогосподарського призначення”. Земельний кодекс визначає правовий зміст землі – землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначенні для цих цілей [4]. З кожним роком спостерігається тенденція до розорюваності земель (наприклад, Польща – 44,3 %, Німеччина – 33, Велика Британія – 24,1 %), Україна в разі перевищила показники і досягла позначки 78 %.

Аграрний холдинг, здійснюючи діяльність на землях сільськогосподарського призначення, на охорону земель може скерувати такі заходи: обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист земель від ерозії, підтоплення, вторинного засолення, переосушення, забруднення хімічними та радіоактивними відходами та інших несприятливих природних процесів [6].

Контроль за використанням та охороною земель є однією із функцій державного управління у сфері суспільних відносин. Завдання полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог земельного законодавства України. При цьому контроль здійснюється: по-перше, за всіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не тільки за юридичними і фізичними особами; по-друге, він стосується всіх земель, незалежно від форм власності [14]. Відповідно у Законі України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" визначено чіткі завдання, функції контролю за використанням земель, крім того визначено форми та методи його здійснення [9]. Мета контролю не несе нічого іншого, оскільки використання та охорона земель лежить у площині екологічної сфери, що передбачає дотримання справедливих економічних й екологічних потреб для сьогодення та майбутнього покоління у забезпеченні та охороні навколишнього середовища.

При дослідженні діяльності аграрних холдингів та вивчені питання землі встановлено, що Міністерство природокористування та екології має право обстежувати підприємства, установи та організації, незалежно від форм власності, включаючи військові та оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ і Служби безпеки України, з метою перевірки додержання вимог щодо охорони земель. Аграрний холдинг є приватною формою власності, що не звільняє орган влади здійснювати відповідне обстеження. Аналізуючи діяльність аграрних холдингів у даному напрямку, ми визначили причини відсутності доступу до результатів таких досліджень – не проведення таких досліджень в аграрних холдингах та/або відсутність доступу до результатів проведення (закритість). Даний Закон передбачає, крім того, наявність громадського контролю за використанням та охороною земель, його завданням чітко визначено наступне: безпосередня участь громадськості у справах поліпшення екологічної ситуації; надання допомоги органам державного контролю у забезпеченні додержання вимог чинного законодавства сільськогосподарськими підприємствами, установами, організаціями та громадянами, запобігання та виявлення порушень земельного законодавства, ліквідація їх наслідків [9].

Досліджуючи механізми державного регулювання діяльності аграрних холдингів у питанні раціонального використання та охорони земель, зупинимося на механізмі ціноутворення, кредитуванні, пільговому оподаткуванні та виділених коштах з бюджету, що забезпечують раціональне використання земель сільськогосподарського призначення, забезпечують умови для аграрного виробництва, й збереження та відтворення ґрунту та оберігають людину від негативного впливу. Стимулювання до раціонального використання несе у собі: для фізичних та юридичних осіб (сільськогосподарських підприємств, холдингів, корпорацій, фермерських господарств), що за власні кошти здійснюють визначені заходи, передбаченні програмами податкові пільги; виділенні з бюджету кошти громадянам та юридичним особам на потреби з відновлення пошкодженого поверхневого шару ґрунту до відновлення попередньої структури землі.

Якщо в наведених доказах наголошувалося на стимулюванні юридичних осіб із припущенням того, що з вини підприємства здійснено нераціональне використання землі, але з державного бюджету компенсуються кошти на зниження доходу власника землі та/або орендаря землі внаслідок тимчасової консервації деградованих та низькопродуктивних земель, що стали не винні користувача [9].

Водночас Земельний кодекс України визначає кредитні та податкові пільги, на які ми звертали увагу вище, а саме: виділення коштів державного та місцевого бюджетів, звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають на стадії сільськогосподарського освоєння, компенсація з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів, погоджено Законом України “Про плату за землю” [11].

Користування земельними ресурсами передбачено на платній основі відповідно до ст. 206 Земельного кодексу України. Землі сільськогосподарського призначення є тим земельним наділом, за який аграрний холдинг справляє орендну плату за Законом України “Про плату за землю”, що визначається залежно від грошової оцінки землі [11]. У розділі правового забезпечення діяльності аграрних холдингів було проведено дослідження питання грошової оцінки землі, результат виявився наступним, проведене дослідження відбувалося востаннє у 1995 р.

Таким чином, плата аграрного холдингу за землю є елементом механізму стимулювання, застосування якого є метою формування джерел коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування власникам землі витрат, що пов'язанні із здійсненням сільськогосподарської діяльності на землі низької якості.

Розпочата земельна реформа в Україні спричинила й виявила низку питань, що знаходилися у стані спокою, але потребували вирішення, та відсутність дій зі сторони органів влади не сприяли вирішенню ситуації. Закон України “Про охорону земель” визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів та збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [9]. Вирішити дану проблему можливо шляхом розроблення додаткових нормативних актів в першу чергу, для земель, що зазнали антропогенної діяльності та сільськогосподарських земель. Запровадження розроблених актів сприятиме забезпеченню раціональному використанню та охороні не лише як анонсується для земель сільськогосподарського призначення, а для земель інших категорій використання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

У результаті проведеного дослідження земельних відносин визначено зміст поняття “землі сільськогосподарського призначення”: це землі, що використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції та розміщення виробничого обладнання. Необхідність у раціональному використанні забезпечить рівень зацікавленості до здійснення охорони земель, покращить стан і структуру ґрунту.

Проведене дослідження з питання розміру земельного банку та раціонального використання дає підстави свідчити, що аграрні холдинги не втрачають інтерес до збільшення земельного банку, холдинги, що залишили свою діяльність на сході країни, намагаються наблизити розміри до початкового. Тому виникає потреба у швидкому вирішенні максимального

розміру земельного наділу, що визначить виробничу структуру підприємства і тим самим забезпечить охорону та ефективне використання земель. Питання охорони та раціонального використання не є цілком вирішеним, оскільки питання досить складне і різностороннє.

Наявність значних земельних розмірів спричиняє надконцентрацію, щоб вирішити питання значної концентрації земель, а особливо раціонального використання земель сільськогосподарського призначення необхідна умова встановлення граничних розмірів у користуванні аграрних холдингів та їх дочірніх підприємств. Обґрунтовані земельні розміри можуть відповідати особливості діяльності холдингу, вимогам споживачів та європейської стандартизації виробництва, тим самим забезпечить ефективне, раціональне використання та охорону сировинного ресурсу – землі. Відсутність сівозмін спричинила зміну структури поверхневого ґрунту. Визначено чинники, які можуть сприяти збереженню землі, а саме: розроблення державних та обласних програм по використанню землі, створення екологічної сітки, запровадження заходів по стимулюванню в охороні, використанні та зростанні врожайності. Щоб досягнути раціонального використання в основу має бути покладено наукове обґрунтування, а вже потім практичне застосування. Саме це, на нашу думку, визначає перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.

Список використаних джерел:

1. Артеменко І. Аналіз сучасного стану концентрації земельних ресурсів в агропромислових формуваннях України. *Формування ринкової економіки*. 2015. № 33. С. 24.
 2. Вінницькі землі: як поділили область п'ять мільярдів від 09.06.2017 р. URL: <https://vp.20minut.ua/Groshi/vinnitski-zemli-yak-podilili-oblast-pyat-milyarderiv-10615398.html> (дата звернення: 01.10.2017).
 3. Державна статистична служба Україна у цифрах 2016 року. Статистичний збірник. Київ, 2017. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm (дата звернення: 01.10.2017).
 4. Земельний кодекс України від 28.09.2017 р. № 2768-14. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 01.10.2017).
 5. Кодекс України про адміністративні правопорушення № 80731-10 від 27.09.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page3> (дата звернення: 01.10.2017).
 6. Мірошніченко А. М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: Алерта, 2012. С. 290–291.
 7. Погребний А. Земельное право Украины: учеб. пособие / под ред. А. А. Погребного, И. И. Каракаша. Київ: Истина, 2002. С. 455.
 8. Податковий Кодекс України від 10.09.2017 р. № 2755-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.10.2017).
 9. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 28.12.2015 р. № 963-15. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення: 01.10.2017).
 10. Про землеустрій: Закон України від 10.06.2017 р. № 858-15. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 01.10.2017).
 11. Про плату за землю: Закон України від 01.01.2011 р. № 2535-12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2535-12> (дата звернення: 01.10.2017).
 12. Рейтинг 20 найефективніших агрокомпаній України. URL: <http://forbes.net.ua/ua/magazine/forbes/1399408-rejting-20-najefektivnishih-agrokompanij-ukrayini> (дата звернення: 01.10.2017).
- Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхом європейської інтеграції” / за ред. А. С. Гальчинського, В. М. Гейця. Київ, 2004. Розвиток аграрного сектору. Сучасний стан та проблеми. С. 182.
- Шульга М. В., Анісімова Г. В., Багай Н. О., Гетьман А. П. та ін. Земельне право України: підруч. / за ред. М. В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 192.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

БАГАТОРІЧНЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА ОТРИМАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЗА ПРОГРАМАМИ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

Куспляк Г. І.,

*аспірант кафедри економічної та фінансової політики,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м.Одеса*

Розглянуто багаторічне бюджетне планування як інструмент реалізації бюджетної політики, направлений на отримання очікуваних результатів відповідно до пріоритетних цілей держави. Охарактеризовано та схематично зображено взаємозв'язок стратегічних, специфічних та оперативних цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні управління на державному, регіональному та на рівні громад за пріоритетними напрямками, що закріплені у стратегіях, реформах або програмах. Запропоновано запровадити багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат, за програмами капітального будівництва в рамках середньо- та довгострокових бюджетів.

Ключові слова: планування, бюджетне планування, результативність, програма, капітальне будівництво.

Kusplyak G. I.,

Postgraduate Student of Economic and Financial Policy Department, ORIPA NAPA, Odesa

MULTI-YEAR BUDGET PLANNING FOCUSED ON THE GETTING OF THE RESULTS ON CAPITAL CONSTRUCTION PROGRAMS

There is considered the long-term budget planning as an instrument for implementing fiscal policy aimed at obtaining expected results in accordance with the state's priority goals. Characterized and schematically depicted the interrelation of strategic, specific and operational goals in long-term budget planning with government at the state level, regional, and community-based management in priority areas that are enshrined in strategies, reforms or programs. There is proposed to introduce the multi-year budget-oriented to the result, based on the capital construction budgeting programs within medium- and long-term budgets.

Key words: planning, budget planning, performance, program, capital building.

Постановка проблеми. Бюджетна реформа набуває все більшого значення у науковому дискурсі в умовах глобалізації та дефіциту фінансових ресурсів й відображає подвійний контекст. З одного боку, реформа бюджетних відносин охоплює прагнення громадян до поліпшення якості державних послуг за умови зниження податків. З іншого – держава намагається збалансувати бюджет з метою задоволення потреб громадян. Отже, бюджетна реформа – це не будь-яка реформа держави, а реальний важіль, за допомогою якого здійснюється реконструкція бюджетного процесу у загальному реформуванні державних відносин, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів при спрощенні бюджетних процедур, делегуванні коштів та наданню більшої гнучкості і бюджетної автономії територіальним громадам у вирішенні певного кола проблемних питань. Вони (питання) стосуються більше таких напрямків як відновлення та приведення у належний стан об'єктів соціальної інфраструктури: дитячих садочків, шкіл, закладів охорони здоров'я, культури, фізичного виховання, мереж водопостачання і водовідведення (якість питної води), каналізаційних споруд, доріг, впровадження альтернативних видів

палива тощо. І держава на перших етапах проведення бюджетної реформи виступає “каталізатором” між розподілом наявних державних ресурсів і потребами громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти бюджетного планування та прогнозування з використанням програмно-цільового методу досліджували такі вчені, як А. Г. Ахламов, О. В. Голинська [2], П. М. Боровик, О. А. Скрипник [1], С. В. Савчук [7], М. В. Тимошенко [9], С. Л. Шаповал [10] та багато ін. Вагомий внесок у розв’язання загальних та галузевих проблем розвитку капітального будівництва здійснили такі науковці: Г. М. Гриценко [3], Є. Г. Комар [4], І. М. Миронець [5], О. В. Стукаленко [8], В. Г. Олюха [6] тощо. Віддаючи належне здобутку цих науковців та практиків, можна вважати, що в умовах сучасних перетворень, що відбуваються в країні у період імплементації європейських норм і стандартів до вітчизняного бюджетного поля, обсяг наведених досліджень не є достатнім. Отже, назріла потреба в подальшому дослідженні державно-управлінських аспектів у заданій площині.

Метою статті є теоретичне обґрунтування застосування багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на отримання очікуваних результатів за програмами капітального будівництва. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1) встановити взаємозв’язок пріоритетних цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні управління на державному рівні, регіональному рівні та на рівні громад;

2) застосувати багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат, у середовищі результативності програм капітального будівництва.

Виклад основного матеріалу. Через те, що підготовка бюджету є фундаментальним актом стану життєдіяльності держави, процедура виконання такого документа має бути зроблена з обережністю. Вона повинна бути частиною прозорого процесу виділення ресурсів для стратегічних пріоритетів, що забезпечують бюджетну дисципліну в цілому. Ось чому ми спостерігаємо реалізацію фінансових реформ по всьому світу. Ці реформи далекі від простих установок, це форма абсолютно нового управління, що призвела до переоцінки функціонування держави [13].

Таке прагнення до прозорості в управлінні державними фінансами йде рука об руку з введенням концепції результативності адміністративних дій, що є причиною реформи бюджетних відносин, орієнтованих на конкретні результати, та складовою модернізації державного сектору. Результативність виступає головною характеристикою методів державного управління, спричиняє модернізації ефективного управління бюджетом, і, у свою чергу, є основним засобом для економічного і соціального розвитку країни. Зрозуміло, що сьогодні бюджетна реформа вже не обмежується тільки запропонованими інструментами планування поряд з традиційним бюджетом, вона повинна бути націлена на більш радикальні зміни. Спочатку зміни повинні відбуватися в режимі підготовки, подання та обговорення Державного бюджету. Потім вони повинні стосуватися організації, відповідальної за проведення бюджетної реформи, та діалогу управління в рамках кожної державної установи.

Перехід до іншої ідеологічної бюджетної культури, орієнтованої на результат, є тривалим і складним процесом, який вимагає прийняття правильних рішень, креативних поглядів, позитивної практики, й, особливо, зміцнення кадрового потенціалу. Якщо відсутній ефективний процес прийняття рішень, з одної сторони, та недосконала розробка політики й планування, з іншої, тобто вони є відокремленими один від одного та від бюджету, і не обмежуються наявними

ресурсами або стратегічними пріоритетами, така ситуація призводить до значної розбіжності між тим, що обіцяно через державну політику і тим, що є можливим. За таких умов річний бюджетний процес стає більш орієнтованим на підтримку певного балансу, а не на розподіл ресурсів на основі чіткого політичного вибору для досягнення стратегічних цілей [13].

Багаторічне бюджетне планування на основі результатів є одним з інструментів управління державною політикою, що тісно пов'язане з іншими, не менш важливими інструментами, такими як: фінансовий контроль та аудит, проведення якого допомагає дізнатися: чи використано отримані державні кошти на законних підставах; оцінювання, за допомогою якого ми можемо говорити про виконані роботи відповідно до стандартів та нормативів, надані послуги належним чином та досягнення результативності; моніторинг результативності, який спрямований на те, щоб заплановані заходи здійснювались відповідно до стандартів належного управління та обмежували ризики. Також багаторічне бюджетне планування на основі результатів визначає відносини, в яких потреба в ресурсах випливає з цілей та очікуваних результатів.

У даному контексті найважливішим є, по-перше, встановлення цілей (стратегічних, специфічних, оперативних) та, по-друге, правильність відбору результативних показників. Стратегічні цілі відповідають очікуваним наслідкам та позитивним змінам для прямих та непрямих отримувачів державних послуг у середньо- та довгостроковій перспективі. Специфічні цілі (галузеві) відповідають очікуваним результатам, тобто очікуваним короткостроковим впливам на прямих отримувачів послуг у певній галузі. Це рівень об'єктивності, який нас цікавить в рамках багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на результат, тобто рівень, на якому визначаються відповідальні установи. Оперативні цілі відповідають запланованим досягненням і більше стосуються логіки засобів, ніж логіки результатів (рис. 1).

Разом з цим необхідно виявити проблемну ситуацію, вирішення якої виправдовуватиме державне втручання. При цьому робляться припущення про характер проблеми, її вирішення, хід реалізації і причинно-наслідкові зв'язки, що дозволять вирішити проблему. Потім ресурси інвестуються державою за умови отримання очікуваної результативності у довгостроковій перспективі. Важливою особливістю заданого процесу є визначення очікуваних результатів, досягнення яких вимірюється об'єктивними показниками. Отже, вимірювання результатів встановлює зв'язок між отриманими результатами та бюджетом, що призводить до більшої прозорості, підвищення ефективності та посилення прямої відповідальності учасників, відповідальних за програму розвитку, що включає в себе один із напрямів – здійснення капітального будівництва.

У зв'язку з вищевикладеним можна виділити фактори, що впливають на результативність багаторічного бюджетного планування: 1) ресурси (фінансові, людські, матеріальні, нормативні тощо) для здійснення державного втручання (складання або виконання програми); 2) досягнення – презентація об'єктів, що матеріалізуються з ресурсів; 3) вплив – наслідки, що відбиваються на одержувачів послуг після закінчення дії програм розвитку у середньо- та довгостроковій перспективах.

У результаті багаторічне планування має на меті встановити цей неодмінний зв'язок між середньою і довгостроковою стратегіями та річним бюджетом шляхом визначення заходів досягнення цілей програм чи стратегій розвитку та формування бюджетних асигнувань, необхідних для їх здійснення. У свою чергу, така політика повинна бути спрямована на досягнення трьох основних цілей.

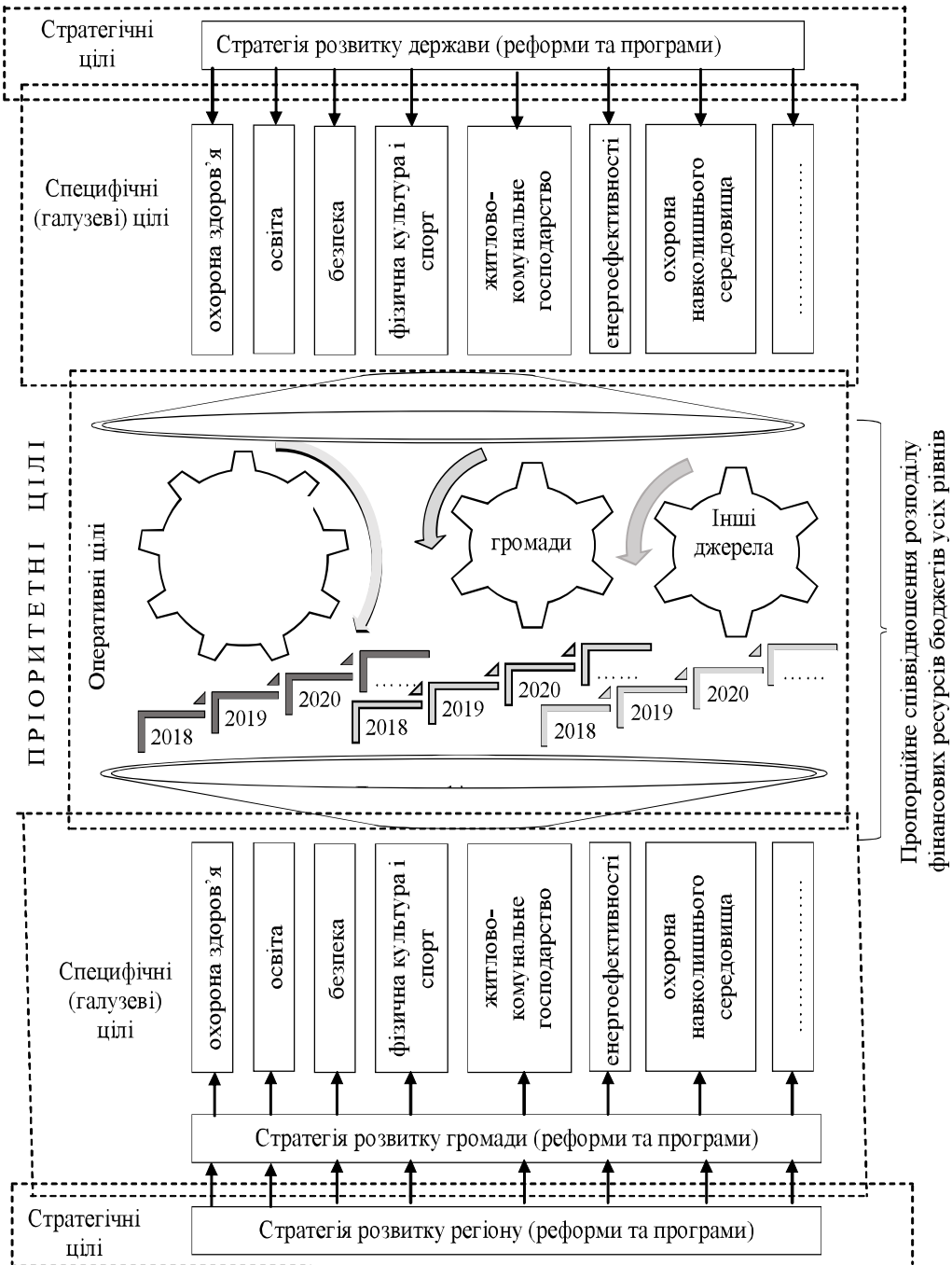


Рис. 1 Взаємозв'язок цілей у багаторічному бюджетному плануванні при здійсненні державного управління за пріоритетними напрямками
Джерело: складено автором на підставі дослідження.

Перша мета – зміцнення фінансової дисципліни, що включає стійкість фіскальної та галузевої політики (у нашому випадку – капітального будівництва), одночасно забезпечуючи належний вплив фіскальної політики на державні фінансові ресурси й макроекономічну систему. Друга мета – закріпити результативний міжгалузевий розподіл ресурсів шляхом розробки методів і засобів, що забезпечать взаємозв'язок між стратегіями державної політики та їх практичною реалізацією через бюджетні програми капітального будівництва. Третя мета – підвищення відповідальності з метою покращення результативності надання державних послуг: надати громадам повноваження на управління програмами розвитку та здійснення системи моніторингу результативності їх виконання [11].

Отже, багаторічне планування – це система взаємозв'язку, яка дозволяє, по-перше, залучати ресурси для досягнення пріоритетних завдань державної політики, по-друге, формувати фіскальні реалії та, по-третє, отримати результативність від реалізації середньо- та довгострокових програм капітального будівництва (далі – програм). Завдання повинні відображати ефективне державне управління між потребами та наявними ресурсами.

Завдяки цьому на першому етапі здійснюється огляд державної політики, орієнтованої на потреби, що є пріоритетними на сьогодні і які є нагальними у майбутньому, виходячи з перегляду попередньої програми та періоду її реалізації. Другий етап пов'язано з окресленням узгодженості дій з ресурсами: визначаються цілі, стратегія та пріоритети, очікувані результати. На третьому етапі відбувається підготовка бюджету на багаторічну перспективу, що націлена на отримання результативності від капітальних державних вкладень. Четвертий етап направлено на діяльність та своєчасне виконання бюджетних програм, за якими закріплено бюджетні асигнування. По закінченню бюджетного періоду здійснюється моніторинг діяльності за обліком витрачених ресурсів та досягнення результативних показників. Після проводиться оцінювання та аудит щодо ефективності державної політичної діяльності за програмами з відповідними рекомендаціями та включення отриманих результатів не тільки у діючі програми з відповідним коригуванням, а й у майбутні програми.

Крім того, самі цілі державної політики повинні бути переглянуті на середньостроковий і довгостроковий періоди та відображати рішення, які є важливими й доцільними саме в цей період. Політичні дії повинні бути в центрі діяльності уряду та відокремлювати пріоритети у державній політиці. Вони мають визначати розподіл ресурсів, а не навпаки: прозорість повинна здійснюватися у процесі розподілу ресурсів, як частина управління, орієнтованого на результат, а не у процесі виконання вже розподілених ресурсів.

Також для успішної реалізації багаторічних бюджетних програм важливо, щоб вони опиралися на сильну політичну підтримку і їх цілі мали пріоритетний характер. Тобто, акцент повинен бути на контролі державних фінансів і суворому дотриманні лімітів витрат (Швеція, Нідерланди), а не на видимість управління (Великобританія). За таких умов одним з основних факторів успішного планування витрат на середньострокову перспективу можна визначити швидкість реалізації завдань програми, що залежить від характеру і якості державних інститутів та законів, які набрали чинності, рівня технічних знань і зусиль по здійсненню реформи, терпіння і наполегливість, плюс сміливість приймати правильні рішення, навіть якщо вони не популярні, постійна політична підтримка – все це підвищує шанси на успіх.

Якщо застосувати багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на результат у середовищі результативності програм капітального будівництва ми отримаємо наступне. З метою включення програм капітального будівництва у програму розвитку необхідно здійснити процедуру відбору таких програм, що відповідають пріоритетним цілям стратегії сталого розвитку громади. При цьому кожна програма, що реалізується, повинна відповідати низки умов: врахування інтересів споживачів, вплив зміни клімату, розробки якісних послуг, адаптованих до населення тощо. Процедура запровадження зазначеного механізму є досить простою. Відповідні міські служби ведуть своєрідну співбесіду з керівниками проектів програм капітального будівництва з метою виявлення його відповідності вищезазначеним критеріям. Така співбесіда може відбуватися із залученням спеціалістів зазначеного профілю, наприклад, з управління капітального будівництва. Звичайно, що деякі об'єкти будуть реалізовані, а деякі – ні. Якщо програма вписується в стратегію розвитку громади, то надається дозвіл на його реалізацію. В результаті цієї спільної роботи народжується “досє” на об'єкти в рамках програм капітального будівництва, яке позиціонує програму по відношенню до сталого розвитку громади та окреслює шляхи для його найкращої реалізації. “Досє” включає в себе п'ять основних розділів, які повинні відображати результативність від запровадження та реалізації за основними напрямками:

1. Обґрунтування програми: необхідно проаналізувати та врахувати всі потреби, які отримують різні споживачі послуг від запровадження програми.

2. Економічний аспект програми: забезпечення економічної життєдіяльності програми; створення робочих місць; сприяння оптимальному управлінню людськими, природними та фінансовими ресурсами для задоволення потреб громади тощо.

3. Соціальний аспект програми: забезпечення задоволення основних потреб населення, що мешкає на території громади, включаючи зручність для людей з обмеженими можливостями; підвищення якості життя шляхом забезпечення доступу всіх людей до зайнятості, освіти, медичної допомоги, соціальних послуг, якісного житла, дотримання прав та свобод людини та участь у прийнятті рішень тощо.

4. Екологічний аспект програми: інтегрувати зацікавленість у збереженні різноманітних видів та всіх природних наземних та водних екосистем; впровадження управління альтернативними видами тепло- та електропостачання; вплив новоствореного продукту на навколишнє природне середовище; визначення наслідків для здоров'я людини; вираховування природних та технологічних ризиків (зони повені, зсуви, лісові пожежі) тощо.

5. Управління програмою: взаємодія громадян та потенційних партнерів програми; визначення процедури реалізації, відповідальних виконавців, джерел фінансування, строків реалізації тощо.

При цьому відбір програм потребує певних кроків: здійснення моніторингу можливих витрат за програмами; вміння приймати стратегічні компроміси при виборі найбільш значущих програм за пріоритетами економічного, екологічного, соціального і фінансового розвитку; інформування громадян про стратегічний вибір (що було зроблено для того, щоб це призвело до удосконалення в майбутньому) [12].

Такий інструмент може бути корисним для того, щоб прояснити, визначити та покращити свої програми відповідно до пріоритетних цілей державної політики та потреб громади; провести оцінку програм (конкретні питання можуть служити результативними показниками); допомогти усвідомити

важливість співвідношення програм капітального будівництва з програмами розвитку громади; сприяти досягненню консенсусу серед різних учасників програми.

Зрозуміло, що реалізацію програм капітального будівництва планується здійснити у термін дії програми розвитку, наприклад, у період з 2016 по 2020 рр. Отже, розподіл ресурсів здійснюватиметься в залежності від запланованих бюджетних асигнувань виходячи з вартості та строку (початок і закінчення) об'єкту капітального будівництва, що зазначено у рамках програми розвитку (таблиця).

Таблиця

Багаторічна бюджетна програма за програмами капітального будівництва

№ з/п	Назва програми КБ* (об'єкту)	Пріоритетна мета	Джерело фінансування у рамках програми розвитку	Адміністративно-територіальна одиниця	Термін КБ (роки)	Вартість об'єкту КБ	в тому числі за роками:				
							2016	2017	2018	2019	2020
1	Програма		У	Н	2	+	+	+			
2	Програма		У	Н	3	+	+	+	+		
3	Програма		У	Н	5	+	+	+	+	+	+
4	Програма		У	Н	4	+	+	+	+	+	
5	Програма		У	Н	3	+		+	+	+	
6	Програма		У	Н	2	+				+	+
7	Програма		У	Н	2	+				+	+
8	Програма		У	Н	3	+			+	+	+
9	Програма		У	Н	3	+	+	+	+		
10	Програма		У	Н	3	+			+	+	+
Всього:						+	+	+	+	+	+

* КБ – капітальне будівництво.

З таблиці видно, що багаторічна бюджетна програма включає в себе програми на середньо- та довгостроковий періоди. Але багато програм капітального будівництва, що реалізуються в один бюджетний період, тобто починаються і закінчуються у поточному році. Для таких програм необхідно застосовувати окремий перелік з визначенням цілей громади, результативних показників, головних виконавців тощо. Об'єкти капітального будівництва, що підпадають під однорічне бюджетне планування, тобто реалізація якого здійснюється у короткостроковий період, повинні бути також зосереджені на основоположних пріоритетних основах сталого розвитку громади і відповідати основним потребам громадян. При цьому місцевим органам влади необхідно більше уваги зосередити на реалізації саме короткострокових програм, що надасть можливість отримати результативні показники, і таким чином, досягти пріоритетних цілей при незначних витратах у мінімальний строк.

Відтак, держава відіграє основоположну роль у модернізації управління бюджетом в частині багаторічного бюджетного планування, орієнтованого на результат. У свою чергу громадянське суспільство є важливим партнером у проведенні бюджетної реформи шляхом запровадження принципу демократії. Кожен партнер відіграє особливу роль у здійсненні покладеної на нього місії у процесі фіскальної реформи в рамках функцій кожного з них. Інакше кажучи, роль цих партнерів доповнюють досягнення рівності на основі пріоритетних цілей сталого розвитку та соціальної справедливості в контексті забезпечення прозорості й результативності управління державними справами.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підвищення ефективності та результативності державних витрат, забезпечення прозорого бачення державної політики, кращої координації між галузевими програмами, особливо у капітальному будівництві, можливо через багаторічне бюджетне планування, орієнтоване на отримання очікуваних результатів. Перехід з наявних ресурсів до отриманих результатів за програмами капітального будівництва в рамках середньо- та довгострокових бюджетів, структурованих навколо пріоритетних цілей державної політики (стратегічних, специфічних, оперативних) та встановлення результативних показників виступають основними аспектами такого планування. Перспективою подальших досліджень є запровадження методики оцінки результативності програмам капітального будівництва при багаторічному бюджетному плануванні. Основою такої методики послужить відбір результативних показників за допомогою бенчмаркінгового підходу.

Список використаних джерел:

1. Боровик П. М., Скрипник О. А. Проблеми бюджетного планування в Україні. *Наукові записки: міжн. наук. журн.* 2017. Т. 3. № 35.
2. Ахламов А. Г., Голинська О. В. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозуної невизначеності: регіональний рівень: наук.-метод. розробка. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.
3. Гриценко Г. М. Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 210 с.
4. Комар Є. Г. Наукові засади визначення поняття "капітальне будівництво" у господарському законодавстві України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. праць. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. Вип. 62. С. 227–231.
5. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 229 с.
6. Олюха В. Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.
7. Савчук С. В. Особливості стратегічного планування в умовах бюджетної децентралізації. *Економіка та суспільство*: електрон. наук. вид. – 2016. – Вип. № 7. С. 838–843. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
8. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
9. Тимошенко М. В. Результативність середньострокового бюджетного планування та її критерії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 20. С. 26–29.
10. Шаповал С. Л. Бюджетне планування у системі соціально-економічного розвитку країни: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2017. 216 с.
11. Besrest V. Budgets basés sur des résultats: objectifs résultats attendus et indicateurs de performance / Conseil de l'Europe. Strasbourg, 25 septembre 2012.
12. La communauté urbaine Nice Côte d'Azur convertit ses services au développement durable / Service publique. Paris: Septembre-October 2009. № 145. P. 10–11.
13. Larhild A. L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'état. Institut Des Finances Basil Fuleihan. URL: institutdesfinances.gov.lb/english/loadFile.aspx?pageid=1622&phname=PDF (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА РИНКУ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

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

В статті автор розглядає особливості інституційної структури ринку публічних послуг, визначає властиві ринку публічних послуг функціональні характеристики, аналізує взаємодію суб'єктів ринкових відносин.

Ключові слова: ринок, публічні послуги, інституційний, структура

*Khlebnikov A. A.,
Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*

INSTITUTIONAL STRUCTURE OF PUBLIC SERVICES MARKET

In the article the author analyzes the features of the institutional structure of the market of public services, determines the functional attributes of the public services market and analyzes cooperation of market relations subjects.

Key words: market, public services, institutional, structure

Постановка проблеми. Ринок публічних послуг є одним із різновидів ринку, що виділився з раніше єдиного ринку фізичних товарів і послуг. Об'єктом продажу на даному ринку виступають публічні послуги. У сучасній державі з ринковою економікою ринок публічних послуг функціонує в рамках існуючих відносин власності і розвивається за законами ринкового господарства. Стан ринку публічних послуг формується з великої кількості інституційних елементів, які представляють собою систему установ і організацій, що забезпечує всю сукупність діяльності людини, взаємодій держави, індивідів і соціальних груп з метою максимізації задоволення матеріальних і духовних потреб людини. Ринок публічних послуг є складною динамічною системою, тому це обумовлює необхідність дослідження його системних властивостей та функціональних характеристик, що обумовлюють його особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з особливостями ринку публічних послуг, розглядаються у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як А. Вагнер, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко. Проте аналіз саме інституційної структури ринку публічних послуг все ще потребує детального висвітлення.

Мета статті – визначити загальні особливості ринку публічних послуг та його інституційну структуру.

Виклад основного матеріалу. Системними властивостями ринку публічних послуг є функціональність, ієрархічність, цілеспрямованість, цілісність, самоорганізація, стійкість, структура і керованість. Однією з головних властивостей даної системи є динамічність. Розглянемо властиві ринку публічних послуг функціональні характеристики.

По-перше, це галузева належність публічних послуг. Існують різні точки зору з цього питання. Так, деякі дослідники [5] пропонують виділити три групи галузей:

1. Галузі, що виконують функцію виховання і освіти членів суспільства, відтворення кваліфікованих кадрів (охорона здоров'я, фізична культура, система освіти, культура і мистецтво).

2. Галузі, покликані задовольняти потреби в умовах життя (житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, охорона природи тощо);

3. Види діяльності, що регулюють соціально-економічні процеси (наука, управління, соціальне забезпечення та ін.).

Називаючи публічні послуги послугами соціально-культурного сервісу, З. Г. Зайнашева виділяє такі, як послуги освіти, медицини, культури і мистецтва, фізкультури, спорту, дозвілля, санаторно-курортні та оздоровчі, послуги туризму і подорожей [1].

Отже, визначимо, що в якості *основних публічних послуг* можна розглядати соціальні послуги, а саме послуги, що надаються у сферах: освіти і науки, охорони здоров'я, культури і фізичної культури, послуги з соціального забезпечення, дозвілля тощо.

Друга особливість ринку публічних послуг – безкоштовність або часткова платність надання публічних послуг. Безкоштовність публічних послуг передбачає відсутність безпосереднього відшкодування витрат на їх виробництво в момент отримання. А це дозволяє зробити обсяг їх споживання відносно незалежним від розмірів поточного доходу споживача на ринку публічних послуг. Це необхідно у зв'язку з високою значущістю цих послуг для всього суспільства в цілому. В основі публічної послуги лежать конституційні права громадян, реалізація яких повинна *забезпечуватися державою, тобто забезпечення цими послугами має бути гарантовано всім, незалежно від доходу.*

Третя особливість ринку публічних послуг полягає в тому, що функціонування ринку публічних послуг відіграє важливу роль у накопиченні людського капіталу. Цей процес представляє собою зовнішній ефект. І освіта, і охорона здоров'я, і культура, і спорт, задовольняючи безпосередні потреби людей, одночасно є фактором виробництва людського капіталу. Як зазначає С. Г. Медянцева, критерієм ефективності надання публічних послуг є не отримання прибутку безпосереднім виробником, а стабілізація і підвищення доходів домогосподарств для забезпечення процесу нагромадження людського капіталу. Таким чином, суспільство зацікавлене в наданні публічних послуг, тобто вони соціально значимі. Їх надання є одним з тих способів, за допомогою яких створюються умови для задоволення соціально-пріоритетних потреб виходячи з інтересів суспільства [4].

Четверта особливість полягає у високій динамічності ринкових процесів. Це обумовлено такими властивостями послуги, як неможливість збереження, необхідність оновлюватися для забезпечення швидкого реагування на зміну споживчого попиту, прагнення до постійного вдосконалення тощо. П'ята – сегментованість попиту на послуги залежно від доходів, цін, суб'єктивної оцінки споживачем значущості (нагальності) послуги, а також від національних традицій і особливостей споживання, стилю життя тощо. Шоста – високий ступінь диференціації послуг як ринкового продукту по споживчим характеристикам (горизонтальна диференціація) і за рівнем якості (вертикальна диференціація). Сьома – виражена територіальна сегментація і локальний характер. Локальний характер проявляється а тому, що потреби в звичайних послугах, як правило, задовольняються але місцем проживання або за місцем роботи. Восьма – важлива роль нецінових факторів. Потенціальні споживачі послуг звертають серйозну увагу не стільки на рівень цін, скільки на якість обслуговування, наявність сучасних і безпечних технологій, у тому числі якщо акцент робиться на сервісній складовій.

Щоб визначити до якого виду ринків відноситься ринок публічних послуг згідно критеріальним ознакам, розглянемо узагальнену структуру ринку. Визначимо, що ринок публічних послуг є: одним з різновидів ринку, що виділився з раніше єдиного ринку фізичних товарів і послуг; ринком

недосконалої конкуренції; легальним і регульованим ринком, що функціонує за участю та під контролем держави; має різні територіальні рівні; відноситься до групи ринків споживчих товарів; є відкритим ринком.

Отже, ринок публічних послуг існує в просторі (територіальна ознака), має обсяг (кількісне вираження у вигляді товарів і послуг) і розвивається в часі (його часову динаміку доцільніше досліджувати в інституціональному аспекті). Тому дослідження ринку публічних послуг повинно мати вертикальний, горизонтальний і глибинний (кількісно-якісний) напрямок.

Необхідною умовою нормального функціонування ринку є наявність ринкової інфраструктури – сукупності галузей, систем, організацій, осіб, завдяки яким здійснюються акти надання/отримання послуг, що здійснюються на ринку.

До основних елементів інфраструктури сучасного ринку публічних послуг відносяться: правова система; інформаційна система; фінансова система (державні та комерційні банки, кредитні спілки, фінансові установи); організаційна система, представлена організаціями та установами, які надають послуги; кадрова система, представлена особами, задіяними у сфері надання послуг.

Ринку публічних послуг притаманна низка особливих властивостей, які відсутні у її окремих компонентів, і характерних ринку публічних послуг в цілому: 1) один і той же суб'єкт ринку публічних послуг може одночасно брати участь у різних процесах самоорганізації цього ринку, може бути елементом системи, що самоорганізується і навколишнього середовища одночасно; 2) самоорганізація ринку публічних послуг виникає з взаємодії не тільки суб'єктів нижчого рівня один з одним, але і з економічними інститутами.

Основними суб'єктами ринкових відносин тут виступають: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, приватні підприємства та підприємці, комунальні установи, громадські організації домогосподарства, індивідуальні споживачі.

Органи державної влади (частина функцій яких на місцях може виконуватися органами місцевого самоврядування) на ринку публічних послуг виконують три основні ролі. З одного боку, надаючи платні публічні послуги через державні організації та підприємства, вони виступають у якості надавача послуг. З іншого – виступають на стороні ринкового попиту, купуючи послуги для здійснення діяльності. Крім цього, державні організації контролюють надання публічних послуг, що надаються підприємствами різних форм власності.

Приватні підприємства і підприємці поставляють на ринок різні платні публічні послуги від найпростіших до найскладніших, виступаючи на стороні пропозиції і попиту послуг. В той же час підприємства та підприємці купують послуги, що надаються державою та іншими підприємствами та підприємцями, що діють на ринку публічних послуг. Об'єктами таких покупок стають освітні, науково-консультаційні, послуги охорони здоров'я, культури, спорту, туризму тощо.

Домогосподарства (до яких ми віднесемо всіх споживачів, в тому числі окремих індивідів) виступають постачальниками публічних послуг на ринок, формуючи тим самим ринкову пропозицію публічних послуг. Саме на домогосподарства припадає основна частка отриманих публічних послуг, формується величезна частина ринкового попиту на ці види послуг.

Ще одним суб'єктом ринку публічних послуг є комунальні організації, які не ставлять основною метою своєї діяльності отримання прибутку, а спеціалізуються на наданні відповідних послуг. До комунальних (в деяких країнах вони мають муніципальну форму власності) організацій належать лікарні, школи, музеї, бібліотеки, театри тощо.

Некомерційні організації представлені громадськими об'єднаннями, асоціаціями, союзами тощо, які також можуть надавати публічні послуги. Діяльність некомерційних організацій вимагає додаткових фінансових джерел, тому їх бюджет може формуватися за рахунок залучення коштів членів організації, спонсорів, меценатів тощо. Отримання прибутку такими організаціями не заборонено, але він повинен носити обмежений характер, і не виступати у якості основної мети діяльності.

Варто відзначити, що частина державних організацій, підприємств та підприємців, домогосподарств є суб'єктами ринкових відносин, в той же час некомерційні організації, комунальні установи, деякі державні установи та домогосподарства відносяться до соціальної сфери, в якій ринок не діє або діє частково. Соціальна сфера має справу з благами, які в більшості своїй не можуть бути предметом купівлі та продажу, тобто взаємодія суб'єктів ринку публічних послуг має суперечливий характер. Тому можна зробити висновок, що ринок публічних послуг має подвійну суперечливу природу: з одного боку на ньому діють ринкові відносини (процес купівлі та продажу публічних послуг) з іншого боку в ньому діють соціальні відносини, (публічні послуги виступають як блага, які не можуть бути предметом купівлі і продажу). Природа цього протиріччя закладена у взаємодії протилежних елементів системи ринку публічних послуг, які знаходяться у внутрішній єдності.

Досвід розвинених країн з ринковою економікою показує, що об'єктивні суперечності знаходять своє вирішення, не досягаючи деструктивних процесів в економіці. Це пов'язано з посиленням ролі держави, що грає роль економічного центру, який здійснює перерозподіл доходів, контроль над економічними процесами, вибір пріоритетних напрямів соціально-економічної політики. На основі балансу і взаємного компромісу держава сприяє згладжуванню гострих протиріччя суб'єктів ринку публічних послуг. Разом з тим, очевидно, що суперечливість інтересів суб'єктів ринку публічних послуг продовжує зберігатися і цей процес носить закономірний характер, тому що ринок публічних послуг – це, перш за все, динамічний ринок, що постійно розвивається.

Відносини між суб'єктами ринку публічних послуг розвиваються в межах трьох основних векторів: “ринку публічних послуг – приватний сектор”, “ринку публічних послуг – державний сектор” і “ринку публічних послуг – громадський сектор”.

Розглянемо їх детальніше.

“Ринок публічних послуг – приватний сектор” та “ринку публічних послуг – державний сектор”. Розвиток ринку публічних послуг пов'язаний з удосконаленням соціально-економічних відносин між його учасниками, які б дозволили б реалізувати соціально-економічні інтереси кожного суб'єкта в процесі виробничої діяльності і під час обміну її результатами, зміцнити їхні позиції на ринку публічних послуг. Досягнення даної мети пов'язане із забезпеченням еквівалентності обміну в процесі просування публічних послуг від виробника до споживача, підтримкою необхідної прибутковості всіх суб'єктів. Важлива роль у вдосконаленні відносин на ринку публічних послуг відводиться державі, яка формує правовий фон у сфері надання / отримання публічних послуг. Між тим, удосконалення відносин на ринку публічних послуг передбачає обґрунтовану взаємодію інструментів державного регулювання та саморегулювання ринку публічних послуг.

Варто відзначити, що ринок публічних послуг є достатньо специфічним, оскільки має особливості, властиві тільки ринку публічних послуг. На ринку публічних послуг суб'єкт ринкових відносин – продавець – відрізняється від суб'єкта – продавця інших видів ринків, тому що продає специфічну публічну

послугу – благо. Саме тому на ринку публічних послуг крім ринкових агентів, діє велика кількість суб'єктів, з державною (комунальною) формою власності, які також надають публічні послуги, але для яких першорядне значення має процес надання публічної послуги, а другорядне – отримання прибутку. Крім того, на ринку публічних послуг продавцем послуги може бути громадська організація, що надає блага, які в більшості своїй не можуть бути предметом купівлі та продажу (опіка, увага, повага тощо). У тих випадках, коли відбувається комерційна угода з приводу громадського блага і отримується прибуток, вона не розглядається як головний спонукальний мотив діяльності громадських організацій.

На інших видах ринків продавець має справу з індивідуальними благами (в тому числі тими, що володіють високою конкурентністю в споживанні і привласненні), які є об'єктом купівлі та продажу, комерції, і в результаті комерційної угоди економічні агенти отримують прибуток. Теоретично зазначена специфічність ринку публічних послуг може бути усунута у разі комерціалізації всіх угод під час купівлі-продажу публічних послуг. Але у цьому випадку держава буде зобов'язана компенсувати продавцям і покупцям публічних послуг упущену вигоду.

Між тим, повна комерціалізація ринку публічних послуг у сучасних умовах є неможливою і була б нераціональним кроком, адже значно ускладнювала процес надання/отримання послуг, створюючи додаткові штучні адміністративні бар'єри.

З іншого боку, ринок публічних послуг не може існувати без держави, адже саме держава виступає головним інститутом захисту інтересів та дотримання прав громадян. Переведення частини публічних послуг (освіта, медичне обслуговування, послуги закладів культури) на суто ринкові принципи буде ускладнювати доступ до них значної частини населення. Саме тому держава повинна займати активну позицію, надаючи частину публічних послуг через державні установи, наприклад, застосовуючи механізм дискримінації цін. У той же час держава здійснює виробництво, отже, і регулювання пропозиції чисто публічних благ. Специфіка таких благ (неподільність, виключеність, труднощі нормування) визначає необхідність примусу споживачів до їх "оплати" (у формі сплати податку).

Необхідність присутності держави на ринку публічних послуг також об'єктивно диктується існуванням природних монополій (житлово-комунальні послуги, ліцензування тощо), які контролюються державою. Між тим, як показує досвід багатьох країн, держава без розвинутого ринку публічних послуг не здатна вирішити значну частину соціально-економічних проблем.

Державний вплив і ринкове регулювання мають доповнювати один одного. Адже при нерегульованих діях ринкових сил не створюються стимули для виробництва чистих соціальних благ, а блага, створення яких пов'язане зі значними зовнішніми ефектами, недовиробляються. Разом з тим за наявності потужного державного сектора, "впливові групи інтересів" прагнуть до розширення масштабів цього сектора, що призводить до цілком імовірного надмірного виробництва соціальних благ. Саме тому, очевидно, що для розвитку сучасного суспільства має бути такий обсяг функцій держави, який, забезпечуючи макроекономічну стабільність, водночас сприяв би дотриманню принципів соціальної справедливості, поваги до людської особистості та підвищення рівня якості життя людей.

Наступний рівень відносин "*ринку публічних послуг – громадський сектор*". Дослідження таких відносин найбільш обґрунтовано представлено у працях Ф. Ліста, А. Вагнера, Р. Коуза. Так, Ф. Ліст одним з перших обґрунтовував необхідність активної ролі держави, політики протекціонізму під час подолання відставання індустріально нерозвинених країн для прискорення їх розвитку та вирівнювання у світовій спільноті [3].

Закон про посилення державної діяльності сформулював німецький науковець А. Вагнер, який відзначав тенденцію переходу від держави порядку до держави добробуту і вказував на зростаючу роль держави в здійсненні цілей розвитку і культури поряд з владними та правовими цілями. Він розробив також закон зростаючого розширення фінансових потреб держави та зростання суспільних витрат [6].

Загалом, сучасний розвиток громадського сектора, досліджується з позиції теорії інституціоналізму, основними категоріями якої є “права власності” та “трансакційні витрати”. За визначенням Р. Коуза, засновника даної теорії, право власності – це санкціоновані суспільством поведінкові відносини між людьми у зв'язку з існуванням рідкісних благ та їх використанням [2]. Трансакційні витрати – це витрати, пов'язані з доставкою готового продукту до того, хто цінує його в максимальному ступені (тобто це витрати, пов'язані з підтриманням функціонування економічної системи). Знизити трансакційні витрати, за думкою Р. Коуза, можна за допомогою громадського сектору, а саме за допомогою створення співтовариств, асоціацій тощо.

На думку Р. Коуза, соціальні та економічні конфлікти, породжені нечітким законодавством, нечіткими правилами обміну правами власності, зумовлені не “провалами” ринку, а недоліками держави і суспільства в цілому, оскільки держава є лише однією з форм організації суспільства, концентровано висловлюючи його інтереси. Таким чином, виникає потреба у створенні дієздатних державних інститутів, що забезпечують розвиток ринку. Крім того, спираючись на силу закону і володіючи правом примусу, держава здійснює свої владні функції для досягнення цілей суспільства.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ринок публічних послуг є гармонійною вбудованою в загальну систему економіки системою. Як для різновиду ринку, для нього характерні чотири специфічні недоліки: можливість його монополізації, асиметрія інформації, вплив зовнішніх негативних ефектів; посилений вплив держави, що виступає одним з його суб'єктів (надавачів публічних послуг), відсутність “повноцінного” суб'єкта-продавця послуг. Аналіз особливостей ринку публічних послуг дозволяє зробити висновок, що під час його функціонування не можна спиратися тільки на ринковий механізм, який властивий для ринків індивідуальних благ у ринковому секторі економіки. Цей ринок має специфічні особливості у виробництві та наданні послуг, цінах, зовнішніх ефектах, впливу споживачів на процес надання послуг.

Більш детальне вивчення відносин між суб'єктами ринку публічних послуг має стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Зайнашева З. П. Совершенствование территориального управления сферой услуг. *Проблемы теории и практики управления*. 2004. № 4. С. 51–55.
2. Коуз Р. Фирма, рынок и право. Москва: Дело ЛТД, 1993. 192 с.
3. Лист Ф., Витте С. Ю., Менделеев Д. И. Национальная система политической экономии. Москва: Европа, 2005. 383 с.
4. Медянцева С. Г. Система социальных услуг в процессе становления и развития рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2003. 20 с.
5. Павлова А. Д., Ткаченко С. С. Социальная инфраструктура – результат и фактор эффективности производства. Минск: Наука и техника, 1980. 280 с.
6. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. Москва: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. С. 31.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075:369

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Дзюндзюк В. Б.,
д.держ.упр., проф.,
завідувач кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
Черняк М. Є.,
аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків

Розглянуто еволюцію та основні сучасні підходи до аналізу регіонального розвитку та його сутнісних характеристик. Доведено, що в науці та практиці публічного управління не існує єдиного, спільного для всіх визначення регіонального розвитку. Показано, що визначення розвитку і його напрямів завжди географічно диференційовано і може змінюватися з плином часу. Встановлено, що в ХХІ ст. стався відхід від економічного детермінізму у визначенні регіонального розвитку, і сьогодні поняття “розвиток” розглядається в контексті необхідності урахування соціальних, екологічних, політичних, культурних та інших чинників. З’ясовано, що у процесі управління територіальним розвитком повинні брати участь різноманітні зацікавлені суб’єкти, а відносини між ними мають будуватися на основі партнерства та діалогу.

Ключові слова: регіон, розвиток, регіональний розвиток, управління, благополуччя, зростання, нерівності, партнерство.

Dziundziuk V. B.,
Doctor of Public Administration, Professor,
Head of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA;
Cherniak M. Ye.,
Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA,
Kharkiv

THEORETICAL PRINCIPLES OF REGIONAL DEVELOPMENT IN MODERN CONDITIONS

The evolution and main modern approaches to the analysis of regional development and its essential characteristics are considered. It is proved that in the science and practice of public administration there is no single, common definition for regional development. It is shown that the definition of development and its directions is always geographically differentiated, and may change over time. It was established that in the 21st century, there was a deviation from economic determinism in defining regional development, and today the concept of ‘development’ is considered in terms of the need to take into account social, environmental, political, cultural, and other factors. It has been revealed that the process of managing territorial development should be carried out by various stakeholders, and their relations should be based on partnership and dialogue.

Key words: region, development, regional development, management, well-being, growth, inequality, partnership.

Постановка проблеми. Протягом останніх декількох років у зв'язку з проголошеним курсом на децентралізацію влади та наближення системи публічного управління в Україні до європейських стандартів у науковому середовищі розгорнулися дискусії щодо "ідеальної" моделі регіонального розвитку. Між тим, пошуки такої моделі приводять до необхідності розгляду закордонного досвіду та наукових праць теоретиків регіонального розвитку розвинених країн, зокрема Західної Європи та Північної Америки, які сьогодні виступають певним зразком та орієнтиром з точки зору проведення практичних реформ у сфері публічного управління, так і з точки зору їх теоретичного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що питання регіонального розвитку знаходяться в полі уваги багатьох українських науковців. Так, зокрема, питаннями вдосконалення територіальної організації влади займалися С. Газарян, Я. Жовнірчик, В. Збукар, О. Конотопцев, Ю. Куц, В. Мамонова, Я. Ободець, Т. Паутова; стратегічному плануванню розвитку територій присвячено наукові праці Є. Бабенкова, В. Переверзева, І. Пілуцького, С. Фоломіної, Ю. Шарова; економічні аспекти регіонального розвитку досліджували А. Горник, С. Дяченко, І. Свиридов, В. Хороших, В. Федотов; теоретичні аспекти процесів децентралізації влади досліджували О. Безуглий, В. Куйбіда, Р. Сметанін та інші. Проте швидкий розвиток теорій публічного управління вимагає осучаснення існуючих наукових уявлень щодо сутності та змістовних характеристик регіонального розвитку.

Мета статті – узагальнення сучасних теоретичних підходів щодо регіонального розвитку та визначення сутнісних характеристик цього процесу в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу поняття територіального і, зокрема, регіонального розвитку в західній науковій літературі розглядалося виключно у взаємозв'язку із економічними чинниками. Історично тісний зв'язок поняття "розвитку" зі стійким зростанням доходу на душу населення бере свій початок з XVIII ст. [8]. Як зазначають М. Армстронг та Дж. Тейлор, регіональний розвиток завжди сприймався в рамках економічного контексту і таких показників, як зростання, дохід і зайнятість [2]. Більше того, значна кількість науковців на Заході, зокрема, Е. Бір, Г. Хотон і А. Мод, і сьогодні розглядають регіональний розвиток виключно в економічному аспекті [3]. Захищаючи цю позицію, М. Сторпер зазначав, що регіональне процвітання та добробут залежать від позитивної динаміки у сферах зайнятості та продуктивності праці, що є інтегральними частинами економічного розвитку [34].

Між тим наприкінці XX – на початку XXI ст. у науковій літературі стала поширюватися думка про те, що економічне зростання повинно бути відділене від соціального розвитку навіть за змістом понять: зростання означає стати більшим, розвиток – стати кращим [12].

Загалом, критика економічного детермінізму в західній науковій думці виникла ще в 1960–1970-х рр. А в 1980–1990-х рр. "альтернативні" підходи стали взагалі заперечувати домінуючу економічну спрямованість регіонального розвитку. Різний рівень життя та добробуту громадян, які мешкають на різних територіях, викликав незадоволення традиційними економічними показниками оцінки розвитку [32]. Цьому сприяли соціально орієнтовані і громадо орієнтовані підходи, що стали пов'язувати розвиток на місцевому та регіональному рівнях з діяльністю таких нових установ, як галузеві агенції розвитку та громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на залучення різних видів капіталу на місця [13].

Ґрунтуючись на зростаючому занепокоєнні з приводу характеру, якості та стійкості економічного розвитку, на початку 2000-х рр. популярність стали отримувати теорії, які намагалися комплексно вирішити соціальні, екологічні, політичні та культурні проблеми [12; 22]. Саме тому почали з'являтися альтернативні концепції, що враховували не тільки економічні, а й інші аспекти регіонального розвитку. Зменшення соціальної несправедливості, заохочення громадського управління та визнання культурного розмаїття називалися важливими чинниками регіонального розвитку [32]. Таким чином, якість життя, соціальна згуртованість та добробут громадян стали відігравати не менш важливу роль, ніж показники економічної конкурентоспроможності та зростання.

Неабиякий вплив на розуміння особливостей регіонального розвитку чинять і процеси глобалізації. Як зазначають А. Скотт і М. Сторпер, “з розвитком глобалізації та міжнародної інтеграції економіки старі концепції щодо широкої структури світової економічної географії, які включають окремі блоки (перший, другий та третій світи), кожний із власною динамікою розвитку, змінюються. Наявна альтернативна перспектива має на меті сформулювати загальну теоретичну основу про розвиток регіонів і країн у різних частинах світу, а також широку архітектуру нової світової системи виробництва та обміну... [31, с. 582].

Таким чином, в умовах глобалізації поряд з питанням, яким чином відбувається і як оцінювати регіональний розвиток, нагальними стають питання і про те, де розгортається регіональний розвиток, якими бувають його види, хто виступає його суб'єктом і кому він, насамперед, потрібен.

Спочатку спробуємо дати відповідь на перше з цих нових питань: *де розгортається регіональний розвиток.*

Відзначимо, що розвиток так чи інакше є глибоко географічним явищем і не проходить у просторовому вакуумі, позбавленому географічних прихильностей або контексту. Як відзначає М. Кастельс, процес регіонального розвитку є обов'язково просторовим та вимагає оцінювання географічних концепцій простору, території, місця та масштабу [6]. Простір є невід'ємною складовою економічних, соціальних, екологічних, політичних відносин, а їх географічні умови певним чином формують напрями розвитку таких процесів [14; 20]. Як стверджує К. Хадсон, у специфічних просторових масштабах “місцевий” та “регіональний” – це багатовимірні просторові межі, а не просто закриті “контейнери”, в яких такі процеси відбуваються [17]. При цьому простір є важливим фактором економічного зростання, а не просто вмістищем або проявом його результатів [31].

Таким чином, сьогодні, коли продовжує обговорюватися просторово “необмежений” та реляційний характер розвитку місцевостей та регіонів, важливо не забувати про територіально вбудований характер самого поняття “регіональний”. Хоча нескінчені потоки ідей, людей та ресурсів залишаються невід'ємною частиною процесів регіонального розвитку, регіони все ж таки є територіально обмеженими одиницями із власними адміністративними, політичними, соціальними та культурними формами та відмінними рисами. У межах таких територій держави та інші квазі- або недержавні інститути (приватний сектор або інститути громадянського суспільства) в різному ступені та по-різному можуть брати участь у територіальному розвитку, публічному управлінні. Навіть в епоху глобально інтегрованих економік, багаторівневої інституційної архітектури, місцеві та регіональні коріння угод і агентств регіонального розвитку залишаються невід'ємною частиною відтворення та здійснення публічної влади. “Глобальні сили, такі як, глобальні ЗМІ та глобальні

ринки сприяють тому, щоб нас приваблював світ без меж та приналежності. Проте соціальні ресурси, які є необхідними для сприйняття цих сил або для боротьби з ними, знаходяться на територіях, які наповнені історичними традиціями, спогадами, ситуаціями та сенсами, які дають нашому життю мораль та духовність”, – зазначав М. Сандел [30, с. 349].

Тому саме територіальні кордони утворюють певні ареали, що розвиваються та змінюються з часом, у рамках яких конкретні визначення і види регіонального розвитку формулюються, визначаються та реалізуються.

Хоча нинішній етап прискореної міжнародної економічної інтеграції призводить до того, що місцевості та регіони стикаються з аналогічними проблемами під час розвитку, це не спричиняє однорідний або рівномірний розвиток. Отже, розвиток завжди стосується конкретних і відповідних місць і має територіальну складову. Від Рейк'явіку до Сіднею, Від Києва до Токіо кожен регіон місце має власну еволюцію, історію, спадщину, інститути та інші відмітні ознаки, які визначають форми, напрями і структуру розвитку, зокрема його економічні активи, соціальні перспективи, екологічні проблеми, політику та культуру [1]. Такі особливості можуть бути як спільними, так і різними, і вони можуть мати суттєве та символічне значення для визначення регіонального розвитку. Географічна різноманітність територій обумовлює те, як і чому зміст регіонального розвитку до певної міри відрізняється як усередині країни, так і між країнами [2].

Особливості територій формують те, яким чином та в якому ступені різновиди конкретного регіонального розвитку кореняться та процвітають або, навпаки, зникають із часом. Так, М. Кітинг стверджує, що політичні та соціальні агенти використовують територіальну ідентичність, щоб забезпечити соціально-кореневу структуру такої політики [18]. Виходячи з прикладних інтерпретацій понять і теорій, місцевості та регіони намагаються знайти та досягти власного “синтезу” моделей регіонального розвитку, зумовлених культурними цінностями, установами та переважними способами соціальної та політичної мобілізації, які поширені на їх території.

Таким чином, сучасний підхід до регіонального розвитку відкидає будь-яке поняття “моделі, що підходить всім”, і спирається на зростаючу різноманітність і розмаїття підходів регіонального розвитку. Проте, відображаючи конкретні та відповідні місцеві та регіональні устремління, потреби та риси, такі місцево та регіонально визначені моделі або рішення повинні враховувати універсальні цінності. Серед таких цінностей можна виділити, зокрема, такі, як здійснення управління на основі діалогу, урахування місцевих і регіональних інтересів та умов, а також потреб громадян [4].

Наступне питання: *які існують види регіонального розвитку.*

Подібно до попередньої дискусії, в науковій думці не існує єдиного визначення щодо видів регіонального розвитку. Так, зокрема, за рівнем глибини дослідники виділяють абсолютний та відносний розвиток [23]. Абсолютний розвиток означає прагнення до географічного *рівномірного* розвитку навіть у межах населеного пункту, регіону та соціальної групи та між ними; відносний розвиток передбачає *нерівномірний* розвиток.

За напрямом розвитку виділяють моделі розвитку “згори донизу” та “знизу догори” [35]. Перша є традиційною і передбачає наявність централізації процесу розвитку. Друга спирається на необхідність надання автономії окремим громадам і розвиток територій нижчого рівня.

За рівнем пріоритетності розвитку виділяють території з високим пріоритетом розвитку та низьким пріоритетом.

За характером розвитку – екзогенним та/або ендегенним.

За головною рушійною силою або інституційним керівництвом розвитку – виділяють розвиток під управлінням держави, місцевого самоврядування, ринку або громадянського суспільства.

За структурою розвитку виділяють розвиток, спрямований на “важку” підтримку, зокрема капітальних проектів будівництва, розвитку інфраструктури тощо та/або форми “м’якої” підтримки, наприклад освіти і навчання.

За об’єктами регіонального розвитку виділяють розвиток, спрямований на людей, територію, економіку, екологію тощо.

За темпами виділяють швидкий, повільний, сталий розвиток.

Між тим, варто зазначити, що основна відмінність у видах регіонального розвитку полягає в кількісному вимірі та його якісних характеристиках. Кількісне вимірювання стосується таких показників, як темпи зростання валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення, збільшення продуктивності праці, створення чи збереження низки робочих місць, забезпечення нових інвестиційних проектів або створення нових підприємства. Незважаючи на проблеми наявності та надійності даних, кількісні підходи об’єктивно фокусуються на абсолютній або відносній зміні показників за певні періоди часу в межах територій або між ними [21].

Якісний аспект стосується природи регіонального розвитку, наприклад, стійкості (економічного, соціального, екологічного) розвитку та форм зростання, типу та “якості” робочих місць, вбудованості та стійкості інвестицій, а також потенціалу зростання, галузевого змісту та соціальної різноманітності нових підприємств, організацій. Якісні підходи зосереджені на суб’єктивних проблемах, пов’язаних зі специфічними принципами та цінностями регіонального розвитку, соціально визначеними в окремих населених пунктах та регіонах у певний час. Тому залежно від контексту, стійкість зростання може бути оцінена з точки зору її екологічного впливу; “якість” робочих місць може бути оцінена умовами їх працевлаштування, відносним рівнем заробітної плати, можливостями кар’єрного зростання та визнанням профспілок і ступенем, в якому кожна форма “розвитку” сприяє підвищенню можливостей громадян [32]. Незважаючи на те, що останнім часом було зроблено спробу кількісно визначити такі чинники, даний підхід все ще залишається принципово якісним.

Кількісні та якісні аспекти регіонального розвитку можуть бути інтегрованими, але не обов’язково доповнюють один одного. Місцевості та регіони можуть вимірювати “розвиток” у кількісних показниках, проте із наявними проблемами з точки зору якісного аспекту, наприклад, інфляцією та короткочасним зростанням, зменшенням якості робочих місць, погіршенням структури інвестицій тощо. Схожим чином місцевості та регіони можуть спостерігати якісний “розвиток”, що може супроводжуватись кількісними проблемами, наприклад слабкими темпами економічного зростання, недостатньою кількістю (хоча і потенційно високоякісних) робочих місць, занадто малою кількістю нових інвестицій та фірм тощо.

У “боротьбі” з кількісним виміром розвитку науковцями було визначено “високі” та “низькі” напрямки регіонального розвитку для опису причинних зв’язків між високим або низьким рівнем продуктивності праці, кваліфікацією робочої сили, доданою вартістю та заробітною платою порівняно з рівнем інноваційності економічної діяльності [7].

“Високий” шлях привірюється до кількісно більшої, якісно кращої, більш складної, менш легко наслідуваної та більш стійкої форм регіонального розвитку.

“Низький” шлях не обов’язково вказує на кількісно менший, але якісно гірший, менш складний, легше реплікований та менш сталий розвиток на місцевому та регіональному рівнях.

Пошук відмінностей між “високими” та “низькими” шляхами є проблематичним для країн, що розвиваються, країн з перехідною економікою та периферійних місцевостей та регіонів, де відносно низька заробітна плата та слабкий соціальний захист можуть розглядатися як переваги в межах все більш конкурентної міжнародної економіки [33].

Таким чином у сучасній науці дуже часто те, що вважається “відповідними”, “поганими”, “хорошими”, “невдалими” або “успішними” формами регіонального розвитку, визначається не на основі економічних показників, а на основі *принципів та цінностей, які поширені на конкретній території і в конкретний період часу.*

Розглянемо цей чинник розвитку докладніше. Принципи та цінності формують, визначають, інтерпретують та формулюють ставлення конкретних соціальних груп до регіонального розвитку. Визнання значущості, бажаності та відповідності існуючим принципам та цінностям різновидів регіонального розвитку на конкретних територіях може бути одностайним, мати певний рівень консенсусу або конкуренції, а також різні тлумачення. Замість вузьких і просто раціональних та технократичних розрахунків принципи та цінності регіонального розвитку створюють оціночні судження та ставлять нормативні питання про етику, мораль, формулюючи думку громад про те, що має бути, а не про те, чим воно є [20].

Що може і повинен означати регіональний розвиток? Які види регіонального розвитку потрібні та бажані для певної місцевості чи регіону? Які види розвитку вважаються доцільними та відповідними? Що представляє собою “успіх” чи “провал” специфічних видів розвитку для місцевості чи регіону? Відповіді на ці питання для кожної території є індивідуальними.

Між тим, за будь-якого випадку принципи та цінності регіонального розвитку віддзеркалюють відносини між державою (публічною владою), ринком (бізнесом), громадянським суспільством (громадськістю) та формуються в межах конкретних місцевостей і регіонів.

Принципи можуть відображати такі фундаментальні або універсальні поняття незалежно від рівня розвитку країни, як демократія, рівність, справедливість, свобода та солідарність [32]. Особи та інститути, що мають публічну владу, можуть намагатися нав’язувати свої специфічні інтереси та бачення регіонального розвитку бізнесу та громадськості, але вони можуть бути неприйнятні ними [14]. Тому вкрай важливим є питання, чиї принципи та цінності мають ураховуватися в регіональному розвитку.

Варто зазначити, що визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є географічно нерівномірним процесом, а принципи та цінності можуть відрізнятися залежно від місця та змінюватися з часом. При цьому дуже часто принципи та цінності, які формують соціальні прагнення та інтереси, можуть відображати існуючі економічні, соціальні та політичні проблеми на відповідних територіях. Такими проблемами, зокрема, можуть бути несправедливість щодо розподілу державних дотацій, неконтрольована діяльність місцевих чи транснаціональних фірм, екологічні загрози. “Розвиток” у цьому конкретному контексті може бути визначений як “справедливий” розподіл державного фінансування, удосконалення державного контролю над діяльністю фірм, покращання екологічних стандартів тощо.

Отже, принципи та цінності регіонального розвитку є важливою складовою якісного виміру розвитку. При цьому вони залежать від характеру існуючих

проблем на відповідній території, історичних традицій, а також особливостей відносин між публічною владою, бізнесом і громадськістю.

Наступними значущими для розуміння особливостей розвитку є такі питання: *хто є суб'єктом і кому, насамперед, потрібен регіональний розвиток.*

Просторові характеристики та види регіонального розвитку тісно пов'язані з питанням щодо того, для кого потрібен цей розвиток і хто цей розвиток спрямовує. Під час відповіді на нього доречно говорити про об'єкти та суб'єкти регіонального розвитку, показники виміру соціального добробуту, про те, хто та де отримає користь або понесе втрати від конкретних видів регіонального розвитку.

У зв'язку із зазначеним варто зауважити, що об'єкти регіонального розвитку є речами (сферами), на які спрямований розвиток. Суб'єктами при цьому виступають ті, які визначають напрями розвитку. При цьому суб'єкти та об'єкти регіонального розвитку іноді працюють в умовах накладання рівнів та масштабів розвитку. Так, суб'єктами регіонального розвитку можуть виступати урядові структури, глави держав тощо.

Проте за будь-якого випадку ті, хто отримують користь чи несуть втрату від певних видів регіонального розвитку, є географічно обумовленими та змінними в часовому вимірі факторами. Розподіл влади та ресурсів всередині суспільства формує, з одного боку, економічну, соціальну та політичну нерівність, а з іншого – досвід регіонального розвитку, який може виступити рушійною силою розвитку в майбутньому [14].

Взаємодія між економічною ефективністю та зростанням і соціальною рівністю, соціальною задоволеністю та соціальною єдністю також є важливим питанням сучасних наукових досліджень [5; 25; 31].

Так, роботи С. Кузнеця свідчать про те, що економічне зростання, як правило, на перших етапах розвитку лише збільшує соціальні нерівності [19]. Проте зі збільшенням рівнів доходів на душу населення досягається критичний поріг доходу та подальше економічне зростання та вищий середній розмір доходу на душу населення зменшує загальну соціальну нерівність. Х. Ричардсон розглядав соціальні та регіональні нерівності також як проблему лише на ранніх стадіях розвитку нації, яку, на його думку, можна пом'якшити завдяки регіональній перерозподільній політиці держави [28]. А. Хіршман також відзначав, що велика нерівність на початку розвитку держави, нації може стати природним шляхом до забезпечення подальшої рівності [16].

Зв'язок між зростанням і рівністю залишається важливим питанням і сьогодні. “Деякі аналітики вважають, що політика розвитку більше зосереджена на підвищенні продуктивності в динамічних агломераціях (тим самим максимізуючи національні темпи зростання, але посилюючи соціальну напругу), тоді як інші аналітики вважають, що обмеження нерівності через відповідні форми розподілу доходів (соціальні та/або міжрегіональні) можуть спричинити більш життєздатні довгострокові програми розвитку”, – зазначає А. Сен [31, с. 588].

При цьому в розвинених країнах сьогодні намагаються здійснити перехід від більш орієнтованої на рівність моделі донор-реципієнт (де донором виступає держава, а реципієнтом регіон), спрямованою на пом'якшення просторових диспропорцій, до політики створення умов для розкриття потенціалу кожної території [9; 10; 24; 26]. Тобто регіональний розвиток стає залежним не від держави, а самих мешканців, які самі повинні вирішувати питання місцевого значення. Держава за такого випадку повинна лише створити всім рівні умови для розкриття свого потенціалу.

При цьому велика увага за другої моделі приділяється розкриттю потенціалу не тільки регіону або місцевості, а й усіх соціальних груп. Так, у сучасних наукових дослідженнях чільне місце відводиться участі в регіональному розвитку жінок, етнічних і расових меншин тощо [17; 27; 29; 32]. Визнання інтересів і значущості цих груп допомогло розробити різновиди регіонального розвитку, які вирішують проблему дискримінації, сприяють поширенню позитивних моделей поведінки, заохочують освітні устремління та збільшують економічну участь різних категорій населення. При цьому більшість науковців стверджує, що гетерогенність допомагає, а не заважає територіальному розвитку [4].

Центральне ж питання, для кого здійснюється регіональний розвиток у більшості досліджень сьогодні, стосується конкуруючих бачень “благополучного суспільства” [11]. А благополуччя, в свою чергу, є не стільки економічним, скільки соціальним показником, заснованим на задоволенні громадянами умов, в яких вони проживають. Таким чином, вузько прагматичні та економічні підходи виявили свою неефективність у сучасних умовах. Звідси відповіді на питання, який вид регіонального розвитку має бути обраним, і для кого він потрібен, є дуже простими. Розвиток, насамперед, потрібен безпосередньо мешканцям відповідних територій і саме вони повинні визначати його вид та напрямки.

На основі цього розуміння “розвиток” можна визначити як створення умов, що сприяють реалізації потенціалу та можливостей людей і громад. При цьому регіональний “розвиток” передбачає збалансовану інтеграцію між економічними, соціальними, політичними, екологічними та культурними аспектами [3; 25; 15]. Саме такий підхід можна зустріти в наукових роботах А. Сена, який говорив про те, що розвиток “полягає у відмові від фрагментарного уявлення про процес розвитку (наприклад, який відбувається лише для “лібералізації” або іншого, єдиного, всеосяжного процесу). Пошуки єдиного універсального засобу захисту (наприклад, “відкрити ринки”) – в минулому... Замість цього необхідним є інтегрований та багатоплановий комплексний підхід, метою якого є одночасний прогрес на різних напрямках, включаючи різні інституції, які підсилюють одна одну” [32, с. 126].

Комплексний підхід розглядає розвиток як щось обов’язково ширше, ніж просто економіка, і заохочує більш широкі концепції добробуту та якості життя. Він намагається вийти за рамки вузького економізму таких “висушених показників” [22, с. 884], як ВВП і дохід на душу населення, для розробки нових показників, які краще відображають нові вимоги до регіонального розвитку [12].

Відзначимо, що старі концепції регіонального розвитку ґрунтувалися на визнанні важливості економічної, соціальної, культурної та екологічної політики без урахування їх взаємозв’язку та локальної і регіональної специфіки [16, с. 205]. Саме тому в сучасній науці публічного управління проблема поєднання проблем економічної ефективності із соціальним добробутом та екологічною чутливістю, безумовно, надто велика. Між тим, сьогодні практично ніхто не ставить під сумнів те, що збалансований сталий розвиток регіонів може залишатися недосяжним без застосування комплексного підходу, який урахуватиме і економічну, і соціальну, і екологічну складову, і який спрямований на заперечення соціальної несправедливості нерівномірного розвитку та просторових диспропорцій [14].

Цей підхід ґрунтується на визнанні важливості і держави, і органів місцевого самоврядування, і бізнесу, і профспілок, і громадянського суспільства у вирішенні проблем, що виникають на місцевому та регіональному рівнях,

зокрема, подоланні нерівності та бідності [26]. Включення ж таких соціальних суб'єктів, як профспілки та громадські об'єднання до процесу управління регіональним розвитком, виступає підставою для вирішення не тільки вузько економічних проблем, а й соціальних.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Узагальнення особливостей найбільш популярних сьогодні наукових підходів до розуміння регіонального розвитку, дозволяє говорити про наступне.

По-перше, у науці та практиці публічного управління не існує єдиного, спільного для усіх визначення регіонального розвитку.

По-друге, визначення розвитку завжди географічно диференційовано, змінюючись з плином часу як всередині одного, так і між різними регіонами.

По-третє, у ХХІ ст. стався відхід від економічного детермінізму у визначенні регіонального розвитку і сьогодні поняття “розвиток” розглядається у контексті необхідності урахування соціальних, екологічних, політичних, культурних та інших чинників.

По-четверте, у процесі управління територіальним розвитком мають брати участь усі зацікавлені суб'єкти, а відносини між ними мають будуватися на основі партнерства та діалогу. Механізми регіонального партнерства буде докладно розглянуто в наступних публікаціях.

Список використаних джерел:

1. Agnew J. Place and Politics in Modern Italy. University of Chicago Press, Chicago, 2002. 299 p.
2. Armstrong M., Armstrong M., Taylor J. Regional Economics and Policy. London: Blackwell. 2000. 448 p.
3. Beer A., Haughton G., Maude A. Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development. Bristol: Policy Press. 2003. 208 p.
4. Blackburn R., Ram M. Fix or fiction? The contributions of small firms to social inclusion. Entrepreneurship and Regional Development. 2006. № 18. P. 73–89.
5. Bluestone B., Harrison B. Growing Prosperity: The Battle for Growth with Equity in the 21st Century. Berkeley: University of California Press, 2000. 360 p.
6. Castells M. The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1983. 450 p.
7. Cooke P. Keeping to the high road: learning, reflexivity and associative governance in regional economic development. The Rise of the Rustbe. London: UCL Press 1995. P. 231–245.
8. Cypher J. M. and Dietz J. L. The process of economic development. Cypher–London; New York: Routledge, 2004. 539 p.
9. Dunford M. Growth, inequality and cohesion: a comment on the Sapir Report. Regional Studies. 2005. № 39. P. 972–978.
10. Fothergill S. A new regional policy for Britain. Regional Studies. 2005. № 39. P. 659–668.
11. Galbraith J. K. The Good Society. New York: Mariner, 1997. 160 p.
12. Geddes M., Newman I. Evolution and conflict in local economic development. Local Economy. 1999. № 13. P.12–25.
13. Gough J. and Elenschtz A. The Politics of Local Economic Policy: The Problems and Possibilities of Local Initiative. Basingstoke: Macmillan. 1993. 309 p.
14. Harvey D. Spaces of Hope. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000. 293 p.
15. Haughton G., Counsell D. Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development. London and Seaford: Routledge and Regional Studies Association, 2004. 389 p.
16. Hirschman A. O. The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 1958. 230 p.
17. Hudson C. Regional development policies and the constructions of gender equality: the Swedish case. European Journal of Political Research. 2007. № 46. P. 47–68.
18. Keating M. Policy convergence and divergence in Scotland under devolution. Regional Studies. 2005. № 39. P. 453–464.
19. Kuznets S. Population Change and Aggregate Output. Demographic and Economic Change in Developed Countries. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1960. P. 324–351.

20. Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield. 1987. 304 p.
21. McCann P. Observational equivalence? Regional studies and regional science. *Regional Studies*. 2007. № 41. P. 1209–1221.
22. Morgan K. Sustainable regions: governance, innovation and scale. *European Planning Studies*. 2004. P. 819–871.
23. Morgan K. The polycentric state: new spaces of empowerment and engagement. *Regional Studies*. 2007. № 41. P. 1237–1251.
24. Moulaert F., Sekia F. Territorial innovation models: a critical survey. *Regional Studies*. 2003. № 37. P. 289–302.
25. Perrons D. Globalisation and Social Change: People and Places in a Divided World. London: Routledge, 2004. 384 p.
26. Pike A. Task forces and the organization of economic development: the case of the North East region of England. *Environment and Planning*. 2002. № 20. P. 717–739.
27. Rees T. The learning region! Integrating gender equality into regional economic development. *Policy and Politics*. 2000. № 28. P. 179–191.
28. Richardson H. W. Aggregate efficiency and interregional equity. *Spatial Inequalities and Regional Development*. Boston: Martinus Nijhoff, 1979. P. 161–172.
29. Ronnblom M. Letting women in? Gender mainstreaming in regional policies. *Nora: Nordic Journal of Women's Studies*. 2005. № 13. P. 164–174.
30. Sandel M. Democracy's Discontent. *America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996. 417 p.
31. Scott A., Storper M. Regions, globalization, development. *Regional Studies*. 2003. № 37. P. 579–593.
32. Sen A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 366 p.
33. Standing G. *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. London: Palgrave Macmillan, 1999. 441 p.
34. Storper M. *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. London: Guilford Press, 1997. 338 p.
35. Stohr W. B. *Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London: The United Nations University, 1990. 472 p.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК. 351.862.2

ПРІОРЕТИТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Костенко В. О.,

к. держ. упр.,

начальник зміни оперативно-координаційного Управління

Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області,

підполковник служби цивільного захисту,

м. Кропивницький

Розглянуто пріоритетні напрями удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту на рівні об'єднаних територіальних громад у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Проаналізовано основні завдання Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо надання допомоги органам місцевого самоврядування в частині організації заходів цивільного захисту для забезпечення надійного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, територіальна громада, місцеве самоврядування, державне управління.

Kostenko V. O.,
*PhD in Public Administration, Shift-Head of Operational Coordination Office,
State Emergency Service of Ukraine in Kirovograd region,
Lieutenant-Colonel of Civil Protection Service, Kropyvnytskyi*

**PRIORITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IMPROVEMENT
IN CIVIL PROTECTION OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER POWER
DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

The paper considers the priority directions of public administration improvement in the field of civil protection at the level of associated territorial communities in the process of implementing the local government reform and territorial organization of power in Ukraine. The main tasks of the State Emergency Service of Ukraine in providing assistance to local government bodies in their organization of civil protection measures aimed to ensure a reliable protection of the population and territories from technogenic and natural emergencies are analyzed.

Keywords: civil protection, emergency, territorial community, local government, public administration

Постанова проблеми. Зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру (НС), підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від їх наслідків є одним із головних пріоритетів розвитку держави у сфері національної безпеки. Оптимальним варіантом розв'язання проблеми захисту населення і територій від НС є впровадження ефективної державної політики шляхом чіткого визначення та розподілу функцій, повноважень і ресурсів між суб'єктами управління усіх рівнів для забезпечення системного підходу щодо планування і здійснення ними заходів цивільного захисту (ЦЗ).

В умовах поетапної реалізації реформи децентралізації влади в Україні, що супроводжується структурно-функціональними та економічними змінами в організації діяльності місцевої влади, актуальним завданням є посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (ОМС) щодо захисту об'єднаних територіальних громад (ОТГ) від НС та їх наслідків. Пріоритетним напрямом вирішення цього завдання є створення на рівні ОТГ ефективних служб ЦЗ із запобігання і реагування на НС, розбудова ланок територіальних підсистем Єдиної державної системи ЦЗ (ЄДСЦЗ), створення розгалуженої системи місцевих пожежно команд (МПК), здатних прибути до місця події у найкоротший час, організація активного волонтерського руху, впровадження європейських стандартів. Аналіз нормативно-правової бази та стан виконання заходів у сфері ЦЗ свідчить про необхідність удосконалення державного управління у вказаній сфері на рівні ОТГ в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системний аналіз наукових робіт сучасних вітчизняних і зарубіжних вчених з проблем захисту населення і територій в умовах НС свідчить, що сьогодняшня система ЦЗ є недосконалою, неефективною та не відповідає сучасним загрозам, зокрема на місцевому рівні.

Окремі аспекти проблеми захисту населення і територій від НС на рівні територіальних громад і діяльності ОМС у сфері ЦЗ змістовно висвітлювались у дослідженнях В. Костенка [1 – 4], І. Криничною [5 – 7] та ін. Системний і комплексний аналіз останніх наукових досліджень свідчить, що проблема державного управління у сфері ЦЗ на рівні ОТГ потребує сьогодні подальших розробок у зв'язку з реалізацією реформи місцевого самоврядування.

Мета статті. Розглянути пріоритети в організації заходів ЦЗ на рівні об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні питання організації заходів ЦЗ та забезпечення пожежної безпеки в рамках децентралізації та об'єднання територіальних громад є дуже гострими. Діюча система реагування на НС та гасіння пожеж на місцях економічно і функціонально неефективна, оскільки переважна більшість заходів фінансується за рахунок Державного бюджету. В сучасних соціально-економічних умовах це не дає можливості утримувати необхідну кількість державних пожежних та аварійно-рятувальних частин, здійснювати їх належне комплектування, матеріально-технічне забезпечення і оснащення, здійснювати оперативну управлінську діяльність. Зважаючи на цю ситуацію, перед Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) стоять першочергові завдання щодо методичної допомоги громадам в організації місцевої добровільної пожежної охорони, розробки оптимальної чисельності, структури та функцій служб ЦЗ, які повинні бути створені в кожній ОТГ з урахуванням їх техногенного та екологічного навантаження, організації навчання населення правилам поведінки при виникненні НС. Важливим аспектом у цьому питанні є забезпечення подальшої оперативної взаємодії підрозділів оперативно-рятувальної служби ЦЗ і місцевої пожежної охорони (МПО) на території створених ОТГ [8].

Аналітика НС за кількістю загиблих і постраждалих та матеріальних збитків від них демонструє, що локальні НС значно перевищують ті, що виникають на регіональному та державному рівнях. У значній мірі причиною виникнення НС на місцевому рівні, а також надмірно великих втрат від них є невміння населення правильно діяти в умовах загрози і настання небезпек різного характеру, відсутність необхідної кількості рятувальних підрозділів, некомпетентність осіб, відповідальних за ухвалення управлінських рішень в умовах НС. Розвинені країни світу проводять цілеспрямовану роботу у сфері ЦЗ, у якій місцеві органи влади відіграють ключову роль, завдяки чому й відбувається успішна протидія НС. Важливою складовою діяльності органів влади на місцях є пом'якшення негативних наслідків НС шляхом навчання населення діям в умовах НС, що є одним із основних компонентів державної політики у сфері ЦЗ, що закріплюється відповідними законодавчими актами. З прийняттям Кодексу ЦЗ та деяких інших нормативно-правових документів почав реалізовуватись механізм щодо організації навчання населення діям у НС, у т.ч. за участі ОМС. Зокрема, окреслено основні напрямки реалізації ОМС завдань з цих питань, а саме: планування та здійснення необхідних організаційних заходів з підготовки населення, органів управління та сил ЦЗ на рівні територіальної підсистеми ЄДСЦЗ; фінансування зазначених заходів за рахунок коштів місцевих бюджетів; розроблення і затвердження програм та організаційно-методичних вказівок з підготовки населення до дій у НС; навчання керівного складу та фахівців з питань ЦЗ на базі створених навчально-методичних центрів сфери ЦЗ та ін. [9].

В результаті вивчення управління ЦЗ на різних територіальних рівнях у країнах ЄС, Північної Америки, Австралії, Японії та інших з'ясовано, що найефективнішими слід вважати системи управління у ФРН, Норвегії, Данії, Нідерландах, Бельгії, Польщі та Японії. Організаційна структура ЦЗ у цих країнах розвивається в напрямку надання місцевим органам управління ЦЗ більшої самостійності. Саме ОМС створюються робочі групи з евакуації громадян, розробляються положення з проведення евакуації та обладнання районів розміщення біженців, готуються пропозиції щодо удосконалення системи оповіщення та обміну метеорологічною інформацією та ін.

Враховуючи досвід багатьох країн, наприклад, Франції та Польщі, для стійкого функціонування ЄДСЦЗ на регіональному та районному рівнях, у проекті Закону "Про префектури" слід передбачити повноваження префектів

щодо керівництва та координації діяльності місцевих служб центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю, майну громадян та довкіллю у разі загрози або виникнення НС. Внести зміни до ст. 25 п. 15 чинного Закону України "Про місцеві державні адміністрації" – "забезпечує підготовку населення та перевіряє готовність добровільних сил ЦЗ до дій у разі НС" замість "перевіряє підготовку населення до дій у НС". Переглянути Положення про ЄДСЦЗ, затверджене Постановою КМУ від 09.01.2014 р. № 11, та внести відповідні коригування: у статтях 10, 11, 12 внести зміни і доповнення у зв'язку із впровадженням рівня територіальних громад. Потрібно чітко визначити межі повноважень і відповідальності всіх суб'єктів ЦЗ, при цьому виявити можливі дублювання функцій (завдань), або навпаки, невідповідність у їх виконанні, виключивши їх. Тобто описати систему управління ЦЗ з необхідним ступенем деталізації. У подальшому, в умовах децентралізації влади, на регіональному та районному рівнях рекомендуємо визначити та затвердити Постановою КМУ в складі органів виконавчої влади самостійний структурний підрозділ з питань ЦЗ. У зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розробити Положення "Про повноваження територіальних громад у сфері ЦЗ, реагування на НС та ліквідацію їх наслідків", підготувати інші необхідні методологічні й методичні матеріали для керівництва ОТГ щодо виконання ними функцій та завдань ЄДСЦЗ, в яких вказати, як визначаються ризики на території громади та можливі фінансово-економічні втрати, і визначаються сили, адекватні загрозам на їх території [10].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вимагає створення сил ЦЗ територіальної громади адекватних ризикам виникнення НС техногенного походження на підприємствах, розташованих на території ОТГ. Такими силами можуть бути постійно діючі добровільні підрозділи ЦЗ, що збираються у разі загрози або виникнення НС, а також формування ЦЗ, що утворюється на суб'єктах-джерелах небезпеки згідно з Постановою КМУ "Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту" від 09.10.2013 р. № 787 [11]. Для їх належного функціонування необхідно розрахувати і забезпечити відповідні матеріально-технічні резерви. Керівництво ОТГ має організовувати заходи із забезпечення пожежної безпеки, тобто створити підрозділи МПО, а потім добровільні пожежні команди (ДПК). Удосконалити (для ОТГ – впровадити) ведення паспортів ризику виникнення НС з прогнозом можливих наслідків НС та основними тезами щодо реагування на них. На регіональному рівні потребує значного покращення інформація, що відображена в регіональних паспортах ризику виникнення НС. На даний час в них вказуються лише статистичні дані та деяка характеристика об'єктів. Тому пропонується на регіональному, районному і рівні ОТГ організувати ведення паспортів ризику виникнення НС в межах своєї території та дій у разі їх виникнення. Тобто, в цьому паспорті мати аналітику можливого розвитку подій і повну об'єктивну інформацію щодо можливості реагування силами громади з використанням наявних технічних засобів, незалежно від форми їх власності. Для більшості регіонів України характерними є метеорологічні НС, аварії (катастрофи) на транспорті, пожежі у природних екосистемах, пожежі, вибухи, геологічні НС, зношеність інженерних мереж. Тож, на рівні районів та ОТГ необхідно мати паспорти ризиків виникнення НС з детальним відображенням всіх рятівних засобів, наявних на цих територіях, та можливостями їх використання для рятувальних робіт, незалежно від форми власності цих засобів. Постійно аналізувати достовірні причини виникнення НС і оприлюднювати висновки з рекомендаціями щодо майбутніх профілактичних заходів. Існуюча система

централізованого оповіщення населення про НС не відповідає сучасним вимогам і потребує модернізації, проте необхідно шукати способи підтримки її в робочому стані і одночасно вирішувати задачі її технічної модернізації на основі використання сучасних технологій. У порядку реалізації заходів ЦЗ в умовах реформи місцевого самоврядування питання оповіщення населення недоцільно покладати лише на керівництво місцевої влади. Це дуже складне в організаційному, технічному і фінансовому відношенні питання, тому його необхідно вирішувати комплексно, на всіх рівнях одночасно [10].

До здійснення заходів життєзабезпечення постраждалого населення від НС залучаються сили та засоби центральних органів виконавчої влади та аварійно-рятувальні служби. Після зміни адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування ці обов'язки доцільно покласти на виконавчі органи регіональних, районних рад, територіальних громад та старост. Після проведення реформування ОМС доцільно оновити (створити) аварійно-рятувальні підрозділи, які зможуть охоплювати весь спектр дій щодо ЦЗ (рятувальної справи). Організація реагування на НС потребує відповідної підготовки керівників і органів управління, чіткого визначення завдань сил ЦЗ, організації взаємодії усіх учасників ліквідації наслідків НС, відповідного матеріально-технічного оснащення та якісної професійної підготовки рятувальників. На рівні ОТГ у разі необхідності, місцеві органи виконавчої влади можуть звертатися до районних органів управління ДСНС щодо залучення аварійно-рятувальних та інших формувань для пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт у разі НС. Чисельність гарнізонів та спеціалізація підрозділів ДСНС повинна безпосередньо відповідати щільності проживаючого населення, природним особливостям місцевостей і техногенному навантаженню на регіони. При цьому необхідно забезпечувати універсальність пожежних та аварійно-рятувальних підрозділів Служби, здатність підрозділу реагувати на різні види НС. Наприклад, гасіння пожеж в екосистемах на ранніх стадіях горіння [10].

Згідно з Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 р. [12] КМУ в Україні розпочато реформу в системі реагування на НС та гасіння пожеж, а також поліпшення умов роботи ДСНС. Зокрема, планується запровадження заходів, апробованих під час реалізації пілотних проектів з питань організації заходів ЦЗ та формування структурних підрозділів відповідних органів з питань НС і ЦЗ на рівні ОТГ у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях, в інших регіонах. Передбачається реформування державних пожежно-рятувальних та аварійно-рятувальних формувань ДСНС, створення та забезпечення подальшого нарощування матеріально-технічної бази сил ЦЗ та їх технічне переоснащення шляхом виконання державних, регіональних і місцевих програм, залучення міжнародної технічної допомоги. Планується запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу і європейських стандартів з оцінювання і аналізу ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання. А також поглиблення міжнародного співробітництва та активізація процесів інтеграції ДСНС до Механізму ЦЗ ЄС.

Згідно з Кодексом ЦЗ України Голова ОТГ є начальником ЦЗ громади, який відповідає за весь комплекс заходів ЦЗ на території громади, належний рівень безпеки життєдіяльності населення та за їх протипожежний захист. Ефективне виконання завдань із забезпечення пожежної безпеки на території громад можливе виключно шляхом створення МПО. Створення МПО на території Дніпропетровської області здійснюється в рамках Пілотного проекту згідно із Законом "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та Меморандуму про співпрацю між ОДА та ДСНС України. На сьогоднішній день

в області вже створено 16 ОТГ. Аналіз затверджених Програм економічного і соціального розвитку створених ОТГ показав, що в жодній з них виконання заходів ЦЗ і створення МПК взагалі не передбачені і, як наслідок, будь які кошти в бюджетах громад на зазначені цілі також відсутні. Жодна з проектних заявок, які фінансуватимуться за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ (Постанова КМУ “Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ” від 16.03.2016 р. № 200) не містить жодної пропозиції з виконання заходів протипожежного захисту. Жоден з інвестиційних проектів, які підготовлені для фінансування з державного та регіонального фондів, не містить заходів створення МПК чи виконання будь-яких інших заходів ЦЗ населення.

25.01.2017 р. Уряд схвалив Стратегію реформування системи ДСНС. Прийняття даного рішення сприятиме створенню сучасної ефективної системи запобігання НС та профілактики пожежам. Відповідно до Стратегії протягом трьох років будуть створюватися нові та реформуватися існуючі пожежно-рятувальні підрозділи місцевої і добровільної пожежної охорони в ОТГ. На даному етапі вже розпочато технічне переоснащення підрозділів ДСНС сучасною технікою та обладнанням. Цим документом регламентується покладання на ОМС відповідальності за пожежну безпеку населених пунктів і територій. Відтепер, саме ОМС мають стимулювати громадян вступати у МПО, добровільні пожежні (аварійно-рятувальні) формування. У регіонах запроваджується формування волонтерського руху у сфері ЦЗ, підготовка добровільних-пожежних та включення їх до розрахунку сил реагування на НС і пожежі. Посилюватиметься також відповідальність керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки із запровадженням впливових адміністративних санкцій. Очікується, що реалізація Стратегії забезпечить достатній рівень безпеки населення, захищеність територій, об'єктів економіки від природних і техногенних загроз, підвищить ефективність функціонування сил ЦЗ на місцевому рівні.

Висновки. На сучасному етапі децентралізації влади та об'єднання територіальних громад в Україні необхідно прийняти необхідні законодавчі та нормативні акти для забезпечення ефективного планування, координації та контролю за виконанням заходів ЦЗ на рівні територіальних громад. З метою вдосконалення державного управління ЦЗ необхідно внести доповнення до Кодексу ЦЗ, конкретизуючи роботу ланок територіальних підсистем ЄДС ЦЗ у мирний час та в особливий період. На час проведення АТО пропонуємо повернутися до об'єднання органів управління ДСНС і підрозділів в місцевих органах влади з питань ЦЗ в єдині органи управління - штаби ЦЗ. Одночасно необхідно запросити на роботу фахівців у сфері Цивільної оборони, які зуміють організувати ефективну роботу підрозділів ЦЗ в цей період. У сучасних умовах при прийнятті законодавчих та управлінських рішень необхідно знайти компромісні рішення між потребами громад, приватними підприємствами на їх території та волонтерами для запобігання НС і на покращенні реагування на них.

Список використаних джерел:

1. Костенко В. О. Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України. *Модернізація системи державного управління: теорія та практика*: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (05.04.2013 р.): у 2 ч. Ч. 1; за наук. ред. чл. кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 472–476.
2. Костенко В. О. Реформа місцевого самоврядування – як ефективний механізм для підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 3–4 (5–6), берез. – квіт. – С. 119–126.

3. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2014. № 2 (45). С. 158–166.

4. Костенко В. О. Діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту населення і територій у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій. *Грані*. 2013. № 4 (96). URL: <http://grani.org.ua/ua/graniarchive.html> (дата звернення: 01.10.2017).

5. Кринична І. П. Проблеми соціального розвитку територіальних громад на радіоактивно забруднених територіях. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4 (15). С. 267–274.

6. Кринична І. П. Управління процесами правового регулювання соціального захисту населення, що проживає на радіоактивно забруднених територіях. *Вісник НАДУ*. 2008. № 3. С. 230–237.

7. Кринична І. П., Шевченко В. В. Особливості регіонального управління процесами радіаційної безпеки. *Надзвичайна ситуація*. Київ: Вид-во МНС "Агентство Чорнобильінтерінформ". 2008. № 8. С. 46–48.

8. Михайлов В. М. Участь органів місцевого самоврядування у мінімізації ризиків виникнення надзвичайних ситуацій: європейська практика. *Державне управління: теорія та практика*: наук. фах. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. 2011. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Mikhailov.pdf> (дата звернення: 01.10.2017).

9. Бикова О. В., Болієв О. В., Деревинський Д. М. та ін. Основи цивільного захисту: навч. посіб. Київ, 2008. 223 с.

10. Гречанинов В. Ф. Рекомендації щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних умовах (перша редакція). Київ, 2016. URL: http://www.undicz.mns.gov.ua/files/2016/3/25/Persha_redakciya_rekomendaciy_EDSCZ.pdf (дата звернення: 01.10.2017).

11. Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту: Постанова КМУ від 09.10.2013 р. № 787. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2017).

12. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: Постанова КМУ від 27.05.2017 р. № 418-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 330.322(477):353

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Федорчак О. В.,

к. держ. упр., доц., докторант кафедри державного управління,

Львівський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентіві України,

м. Львів

Розглянуто систему державного управління інвестиційною діяльністю в Україні на регіональному рівні. Встановлено, що окремі функції управління інвестиційним кліматом на регіональному рівні розподілені між структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій та виконавчими апаратами органів місцевого самоврядування. Частково функції із формування інвестиційного клімату виконують також агенції регіонального розвитку. Проте сукупні повноваження зазначених інституцій не забезпечують реалізацію повноцінного процесу управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні.

Ключові слова: обласні державні адміністрації, обласні ради, агенції місцевого розвитку, інвестиції, інвестиційний клімат.

Fedorchak O. V.,
PhD in Public Administration,
Associate Professor, Doctoral Student of State Administration Department, LRIPA NAPA, Lviv

THE PUBLIC ADMINISTRATION OF INVESTMENT ACTIVITY AT THE REGIONAL LEVEL IN UKRAINE: PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

The article considers the essence of the system of public administration of investment activity at the regional level in Ukraine. It has been noted that separate functions of management of investment climate at the regional level are distributed between structural subdivisions of local state administrations and executive bodies of local self-government authorities. Part of the function of creating an investment climate is also carried out by regional development agencies. However, the cumulative powers of these institutions do not ensure the implementation of a fully-fledged investment management process at the regional level.

Key words: regional state administration, regional councils, regional development agencies, investments, investment climate.

Постановка проблеми. На сьогодні інвестиційна діяльність на рівні регіонів загалом віддзеркалює негативні макроекономічні тенденції в країні, проте вона також зазнає впливу з боку об'єктивно складених соціально-економічних умов, що склалися в регіонах. Так, в Україні існує значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку.

Основні інвестиційні ресурси зосереджені переважно в м. Києві, де виробляється майже 20 % ВВП країни, акумулюється 50 % усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів. Також спостерігається тенденція до концентрації інвестиційних ресурсів у великих містах та окремих обласних центрах. Зокрема, близько 65 % обсягу капітальних інвестицій освоєно у п'яти регіонах України: у м. Києві, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Харківській областях. Близько 80 % прямих іноземних інвестицій сконцентровано також у цих же регіонах [12].

Разом з тим, в Україні все ще існує значна кількість депресивних регіонів, рівень питомої ваги яких сягає понад 60 % [1]. У цих регіонах спостерігається спад інвестиційної активності та погіршення соціально-економічного розвитку загалом. Слабкі інвестиційні позиції цих регіонів не дають змогу розширювати виробництво і залучати інвестиції. У підсумку це призводить до виникнення ефекту “замкненого кола інвестування”, коли непривабливі в інвестиційному плані регіони не мають можливості залучати інвестиційні ресурси і залишаються економічно слаборозвиненими [12].

Наведені вище обставини унеможливають застосування уніфікованого підходу до реалізації державної інвестиційної політики на регіональному рівні і потребують виважених управлінських рішень органів місцевої влади щодо залучення інвестицій. Виходячи з цього, дослідження проблем державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні в Україні є актуальним і своєчасним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З проблематики державного управління інвестиційною діяльністю опубліковано чимало наукових праць вітчизняних авторів, зокрема: І. А. Бланка, Л. М. Борщ, Т. В. Майорової, В. Ф. Мартиненка, Є. Г. Матвіїшина, М. І. Мельник, А. В. Мерзляк, А. А. Пересади, В. Г. Федоренка, О. М. Чемерис та ін. Автори справедливо вказують на важливе місце державної участі в процесах інвестування та значущість формування ефективної державної політики у сфері інвестування.

Проте зауважимо, що сама ж інвестиційна політика і механізми для активізації процесів залучення інвестицій на державному та регіональному рівнях кардинально різняться. Механізми, що використовуються на державному

рівні управління інвестиційною діяльністю, в їх чистому вигляді не можуть використовуватися для регіонального рівня. Частина з них недоступна для реалізації на регіональному рівні, оскільки правові, організаційні та економічні можливості регіонів більш обмежені порівняно із державним [4].

У вітчизняній науковій літературі існує доволі обмежене число публікацій, в яких досліджуються питання державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні. Так, у роботах М. О. Царенко розглянуто регіональні інвестиційні програми як інструмент підвищення ефективності управління інвестиційною діяльністю регіонів [11]. У працях В. В. Каськіва відображено організаційні основи управління національними проектами на регіональному рівні [3]. У публікаціях М. І. Зверькова проаналізовано вітчизняний досвід діяльності мережі агенцій регіонального розвитку [2]. У роботах С. П. Ковальчука досліджено організаційно-економічні механізми залучення інвестицій у Вінницьку область [4] тощо.

Дотичними до теми дослідження є праці Д. Ф. Дукова, в яких визначено комплексний механізм державного управління інвестиціями в регіональний розвиток, як “штучно створену систему, що складається з суб’єктів управління (органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою), які за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів” [1].

Загалом, високо оцінюючи науковий доробок вказаних авторів, зауважимо, що на сьогодні перелік суб’єктів управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні потребує актуалізації, оскільки постійні зміни законодавства призводять до змін організаційної структури управління цією сферою на регіональному рівні.

Метою статті є аналіз чинної системи державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні, конкретизація переліку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і недержавних інституцій з уточненням їх функцій щодо управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реалізувати інвестиційну політику держави на рівні регіону покладено на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. З огляду на це розглянемо детальніше чинну систему органів управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні. Керуючись загальною дефініцією регіону, що найчастіше зустрічається в нормативно-правових актах країни, а також з позиції статистики, під регіонами будемо розуміти адміністративні області України. Відповідно до цього, в межах даного дослідження основну увагу зосередимо на діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні областей.

І. Обласні державні адміністрації. На регіональному рівні, згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, регулювання інвестиційної діяльності здійснює обласна державна адміністрація, яка належить до системи органів виконавчої влади в Україні. Обласні державні адміністрації безпосередньо впливають на інвестиційний процес у регіоні через залучення державних інвестицій; розроблення і реалізацію програм розвитку інвестиційної діяльності; внесення пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон; відбір інвестиційних проектів для реалізації на території регіону; створення максимально сприятливих умов для інвесторів; розгляд інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки; сприяння в отриманні дозвільних документів для реалізації інвестиційного проекту; вирішення інших поточних питань реалізації цих проектів [9].

У результаті аналізу організаційних структур обласних державних адміністрацій України було визначено, що питаннями реалізації інвестиційної політики на рівні області переважно займаються департаменти (управління) економіки, хоча в деяких областях ці повноваження покладені на інші структурні підрозділи (департаменти міжнародного співробітництва, регіонального розвитку, зовнішніх відносин). Відділи інвестиційної діяльності іноді є самостійними підрозділами, а іноді входять до складу відповідних управлінь. Аналізуючи офіційні веб-сайти обласних державних адміністрацій, зауважимо, що у структурі шести адміністрацій України відсутні відділи та управління у сфері регулювання інвестиційної діяльності.

У переважній більшості областей України питанням регулювання інвестиційної діяльності займаються департаменти, управління чи окремі відділи. Так, у Львівській обласній державній адміністрації питанням регулювання інвестиційної діяльності займається Департамент економічної політики, у структурі якого функціонує Управління інвестиційної політики. У свою чергу, у складі Управління функціонують два відділи: відділ залучення інвестицій та відділ супроводу інвестиційних проектів. Зокрема, відділ залучення інвестицій співпрацює в основному із зацікавленими сторонами (потенційними інвесторами), які прагнуть розпочати власний бізнес в області. А відділ супроводу (підтримки) інвестиційних проектів надає підтримку існуючим підприємствам, які вже реалізують інвестиційні проекти, щодо вирішення проблемних питань або питань розширення бізнесу. Подібні структурні підрозділи є і в інших обласних державних адміністраціях.

Також при деяких адміністраціях створено окремі центри (агенції), які займаються залученням інвестицій в економіку області. Так, у Дніпропетровській області створено "Інвестиційно-інноваційний центр", основними завданнями якого є: допомога у написанні інвестиційних проектів; супровід та інформаційне забезпечення проектів на всіх стадіях життєвого циклу; організація зустрічей та переговорів з інвесторами; участь в міжнародних форумах, виставках та презентація інвестиційних проектів; проведення конкурсу стартапів "Best Invest" тощо.

У Рівненській області також створено Агенцію із залучення інвестицій та обслуговування інвесторів "ІнвестІнРівне", основними завданнями якої є надання широкого спектру професійних послуг, зокрема: надання аналітичної інформації про регіон; дослідження ринку; пошук об'єктів інвестування, підбір необхідних ділянок та споруд; організація візитів та виїздів на місця; реєстрація бізнесу, отримання ліцензій, сертифікатів, дозволів, погоджень; оформлення прав власності на землю; консультування з юридичних питань, оподаткування, бухгалтерського обліку; підбір проектних і будівельних організацій та кваліфікованого персоналу; пошук потенційних постачальників сировини; організація переговорів; перекладацькі послуги; захист прав інтелектуальної власності; забезпечення зв'язків з громадськістю тощо.

При окремих адміністраціях функціонують також Ради вітчизняних та іноземних інвесторів. Зокрема, в Херсонській області функціонує Рада з питань інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом, що утворюється з метою сприяння залученню і ефективному використанню вітчизняних та іноземних інвестицій. Формою роботи Ради є засідання, які проводяться згідно з планом роботи, але не рідше одного разу на рік. Рішення Ради мають рекомендаційний характер. Організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює відповідна обласна державна адміністрація.

У Львівській області також утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган – Службу інвестора при обласній державній адміністрації для сприяння вирішенню поточних проблемних питань наявних та потенційних інвесторів. Служба інвестора консулює заявників в режимі реального часу – по телефону або у формі листа-відповіді.

На жаль, подібні інституції (ради, служби, центри, агенції), які би комплексно займалася питанням формування позитивного інвестиційного клімату та залученням іноземних і вітчизняних інвестицій в межах адміністративно-територіальних одиниць, створені не у всіх областях України. Тому загальне враження від здійснення регулювання інвестиційної діяльності на рівні регіонів складається як про розрізнену і неупорядковану систему.

Також, місцева влада може впливати на інвестиційну діяльність на підпорядкованій їм території засобами пропагандистського впливу, до яких можна віднести розроблення інвестиційних паспортів регіонів.

Інвестиційний паспорт області є обов'язковим документом для території, яка зацікавлена у залученні внутрішніх та іноземних інвестицій. У ньому структурується уся інформація про область: географічне положення, людські ресурси, структура економіки, зовнішньоекономічна діяльність, перелік інвестиційних проектів, а також довідкова інформація для бізнесу. Особливість документу полягає не тільки у великому обсязі інформації, а й в його подачі. Таким чином, розроблені паспорти є дієвими інструментами в роботі із залучення інвестицій. Однак, на сьогодні на офіційних сайтах лише 10 обласних державних адміністрацій розміщено інвестиційні паспорти областей. Зокрема, інвестиційні паспорти розроблені у Вінницькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Івано-Франківській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій та Чернігівській областях. На сайтах окремих обласних державних адміністрацій розміщено також інвестиційні карти регіону та подано інвестиційні паспорти районів та міст.

На офіційних веб-сайтах майже усіх обласних державних адміністрацій розміщується та постійно оновлюється інформація про інвестиційні проекти та вільні земельні ділянки для інвестування. Тут подається інформація щодо земельних ділянок, які пропонуються для створення індустріальних парків, земельних ділянок для реалізації інвестиційних проектів (ділянки типу "greenfield"); земельних ділянок і територій, де раніше розміщувалися виробничі приміщення та об'єкти незавершеного будівництва (ділянки типу "brownfield"); інвестиційних пропозицій (анкет проектів) тощо.

У низці областей розроблені також регіональні програми сприяння залученню інвестицій та програми розвитку інвестиційної діяльності. Зокрема, такі програми розроблені в Івано-Франківській та Чернігівській областях.

На сайтах Запорізької та Полтавської областей подано методичні рекомендації щодо залучення та супроводу інвесторів. Методичні рекомендації мають роз'яснювальний характер і розроблені з метою надання допомоги місцевим органам влади для впровадження кращих міжнародних практик управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні. У методичних рекомендаціях подана та структурована інформація щодо підготовки інвестиційних пропозицій на регіональному і місцевому рівнях; наведено стандарти маркетингового просування регіону; стандарти залучення і професійного супроводу інвесторів та здійснення пост інвестиційної підтримки.

Діяльність обласних адміністрацій щодо залучення інвестицій, передбачає також організацію та проведення інвестиційних форумів (самітів) в межах відповідних областей. Проте, будь-які інвестиційні форуми в Україні, незалежно

від рівня проведення, не приводять до реалізації реальних інвестиційних проектів. Навіть якщо за їх результатами урочисто оголошено про підписання відповідних угод з іноземними компаніями.

Отже, на даний момент діяльність обласних державних адміністрацій із залучення інвестицій обмежується представленням інвестиційних пропозицій на власних сайтах; а також ініціювання проведення різноманітних економічних та інвестиційних форумів, на яких можуть укладатися угоди між вітчизняними підприємствами даного регіону і зарубіжними інвесторами. Проте, головними чинниками, що впливають на формування уподобань інвесторів, є розвиненість інфраструктури, швидкість обороту капіталу, доходи населення, економічний потенціал, рівень прибутковості підприємств. Навіть, якщо регіон може виявитися привабливим з погляду природних умов та дешевої робочої сили, то з погляду низького рівня розвитку інфраструктури, невисоких доходів населення, відсутності привабливих/дешевих об'єктів для інвестування цей регіон часто стає непривабливим для інвестора. У цьому аспекті слід відзначити низьку ефективність зусиль обласних адміністрацій для підвищення інвестиційної привабливості регіонів [12].

II. Обласні ради. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”, система місцевого самоврядування складається з територіальних громад, сільських, селищних, міських рад, ..., районних та обласних рад, ... органів самоорганізації населення [8], кожен з яких приймає рішення та постанови щодо інвестиційного клімату відповідної території.

На рівні областей України питаннями формування регіональної інвестиційної політики займаються обласні ради, зокрема постійні комісії рад з питань інвестиційної діяльності, а також структурні підрозділи виконавчих апаратів обласних рад. Проте, не у всіх обласних радах створені комісії з інвестиційної політики та відповідні структурні підрозділи (управління чи відділи) виконавчих апаратів обласних рад, що займаються питаннями залучення інвестицій. Зокрема, у дев'яти обласних радах немає постійно діючих комісій з питань інвестиційної діяльності. І лише у дев'яти областях України у структурі виконавчих апаратів обласних рад є відповідні відділи, відповідальні за регулювання інвестиційної діяльності на регіональному рівні.

Міські, селищні та сільські ради також сприяють залученню іноземних інвестицій і здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території. Проте можливостей сільських, селищних та міських рад (особливо рад у малих містах) недостатньо для кваліфікованого моніторингу та управління не тільки інвестиційними процесами, але й економічним розвитком в цілому. В штатному розписі сільських та селищних рад часто немає навіть посади економіста, що, як правило, пояснюється обмеженістю бюджетного фінансування. Навіть за наявності відповідних штатних одиниць в органах місцевого самоврядування вищого рівня перевантаженість великою кількістю поточних проблем не дає фахівцям можливості реального впливу на інвестиційні процеси [5].

Таким чином, розробка інвестиційної політики традиційно залишається прерогативою органів влади центрального рівня. Місцева влада здійснює (впливає) на інвестиційну діяльність на власний розсуд у рамках чинного законодавства. Статті законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” створюють місцевій владі рамки для дій і простір для маневрування у питаннях залучення інвесторів та реалізації великих інвестиційних проектів. Проте, дії місцевої влади більш схожі на набір

“хаотичних неперіодичних заходів щодо приваблення інвесторів до реалізації окремих інвестиційних проектів”, не мають стратегічного спрямування і не сприяють розкриттю внутрішнього потенціалу регіону [12].

III. Регіональні центри з інвестицій та розвитку. У 2007–2010 рр. розпорядженнями КМУ [6; 10] в Україні було утворено мережу регіональних центрів з інвестицій та розвитку, яка охоплювала 27 державних бюджетних установ, що були розташовані по всій території України. Центри надавали комплексну допомогу інвесторам за принципом “єдиного вікна”.

Регіональні центри з інвестицій та розвитку мали зосереджуватися на чотирьох ключових напрямках діяльності: 1) забезпечення підготовки та реалізації проектів за принципом “єдиного вікна”: інформаційна підтримка та супровід стратегічних інвесторів; опрацювання запитів терміном до 24 години; підготовка та організація візитів інвесторів до регіону; розробка “дорожніх карт” проектів; формування інформаційних та аналітичних матеріалів; надання підтримки для реалізації проектів (технічні умови, дозволи, ліцензії); 2) участь в реалізації складових національних проектів регіону; 3) здійснення заходів щодо ресурсного забезпечення інвестиційного розвитку регіону: формування баз даних регіональних інвестиційних проектів; баз даних потенційних вітчизняних та зарубіжних інвесторів; баз даних інвестиційної нерухомості (об’єктів “greenfield” та “brownfield”); сприяння впровадженню проектів державно-приватного партнерства; залучення міжнародної технічної допомоги; та кредитів міжнародних фінансових організацій; підтримка індустріальних парків та технопарків; планування інженерно-транспортної інфраструктури регіону; 4) маркетинг територій: розробка маркетингової стратегії регіону; інвестиційних паспортів і карт; презентаційних матеріалів про інвестиційні можливості областей; бренду регіону; рекламних кампаній; створення власних веб-сторінок; участь в роуд-шоу; участь в міжнародних та національних інвестиційних форумах тощо [3].

Однак, часто функції регіональних центрів з інвестицій та розвитку дублювалися з функціями відповідних відділів інвестицій головних управлінь економіки обласних державних адміністрацій. Тому, у 2014 році, одночасно з ліквідацією Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами, було ліквідовано і 23 регіональні центри з інвестицій та розвитку.

Зауважимо, що у багатьох країнах створені інституції, завданням яких є допомога інвесторам під час реалізації інвестиційних проектів на території відповідного регіону. У Чехії, Словенії, Туреччині, Польщі, Німеччині та інших країнах працюють такі центри. Тому, в умовах сьогодення, коли виникає гостра потреба в залученні інвестиційних ресурсів для економічного розвитку регіонів України, діяльність центрів була би актуальною.

IV. Агенції регіонального розвитку. Агенції (агентства) регіонального розвитку є своєрідними “посередниками” між підприємцями, органами влади різних рівнів та громадськістю. Вони почали утворюватися в Україні з 2001 року завдяки діяльності різних донорських організацій.

У 2016 р. КМУ затвердив “Типове положення про агенцію регіонального розвитку”, яким визначається організаційно-правовий статус агенції, її основні права та функції, органи управління та джерела фінансування [7]. Відповідно до Положення, агенції є неприбутковими не бюджетними установами, які допомагатимуть місцевій владі втілювати регіональну стратегію розвитку. Засновниками Агенцій можуть бути обласні державні адміністрації, обласні

ради та неурядові організації. Причому в регіоні може бути утворена лише одна агенція, тобто мається на увазі створення однієї агенції в кожній області країни. Кожна агенція повинна була мати своє найменування, в якому містилася б назва відповідного регіону [2]. Агенції мають працювати як офіси з надання консультацій і практичної допомоги щодо підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку [7].

Відповідно до задуму Постанови, агенції регіонального розвитку мали вести роботу з пошуку інвесторів, готувати пропозиції щодо поліпшення інвестиційного клімату, здійснювати діяльність з промоції регіону в Україні та за її межами, а також готувати стратегії та програми розвитку території. Метою їх діяльності мало бути сприяти підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, залученню інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги та створення сприятливих умов для розвитку території.

Однак, на думку вітчизняних науковців, ситуацію в країні щодо утворення та функціонування агенцій регіонального розвитку, можна охарактеризувати як неузгоджену, хаотичну, фрагментарну, нескоординовану, різнопланову та різновекторну. В Україні агенцією регіонального розвитку вважається майже не кожна громадська організація, що декларує намір працювати на регіональному рівні або досліджувати регіональні процеси". Крім того, на території однієї області можуть діяти по декілька агенцій (наприклад, на території Дніпропетровської, Полтавської, Чернівецької областей діє по 2 агенції, Львівської – 3, у м. Київ – 6 тощо) [2].

Агенції регіонального розвитку декларують про надання доволі широкого спектру послуг: стратегічне планування, розробка та впровадження планів, проектів, програм розвитку регіону й територіальних громад; розробка та експертиза бізнес-планів та інвестиційних проектів; організація семінарів, конференцій, круглих столів, навчальних програм; ініціювання ділової активності щодо створення нових робочих місць та виробництв; допомога місцевим компаніям та науковим закладам у пошуку партнерів, інвесторів і виробників продукції та послуг; проведення презентацій, рекламної діяльності та маркетингових досліджень; розробка систем мотивації персоналу; розробка положень і посадових інструкцій та оптимізація організаційної структури; рекламування новітніх технологій і продуктів закордонних партнерів тощо [2].

Проте, часто наведений перелік є загальним, а діяльність окремих агенцій зводиться лише до консультування. Окрім того, інформація про діяльність агенцій регіонального розвитку є закритою. Так, неможливо отримати інформацію щодо основних проектів, які реалізовані агенціями, щодо обсягу залучених інвестицій тощо. Здебільшого вся доступна інформація стосується кількості проведених тренінгів, круглих столів та семінарів [2].

У розвинених країнах світу агенції мають визначені чіткі напрями діяльності. Показником ефективності їх роботи є мультиплікатор інвестицій. До прикладу, у Великобританії агенції регіонального розвитку генерували 4,5 фунта стерлінгів для місцевої економіки з кожного фунта державних витрат [2].

З огляду на це на нинішньому етапі, у зв'язку з ліквідацією Міністерством економічного розвитку та торгівлі України мережі регіональних центрів з інвестицій та розвитку, важливо, щоб згадані актуальні напрацювання в окремих регіонах були збережені, а у структурі новостворюваних в регіонах агенцій регіонального розвитку були хоча б невеликі підрозділи, які б займалися питаннями та залучення і супроводу інвесторів.

Традиційно вважається, що формування інвестиційної політики вважається прерогативою органів державної влади центрального рівня. Зрозуміло, що на місцевому рівні кардинально вплинути на процес залучення іноземних та вітчизняних інвестицій неможливо. Але цілком логічним було б посилити роль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо покращення інвестиційного клімату з метою економічного зростання територій та підвищення рівня добробуту населення.

Висновки з даного дослідження. Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки. На сьогодні в Україні відсутня єдина інстанція, відповідальна за комплексне управління інвестиційним кліматом на регіональному рівні. Окремі функції управління інвестиційним кліматом є розподілені між структурними підрозділами обласних державних адміністрацій та обласних рад. Донедавна функції з управління інвестиційним кліматом виконували регіональні центри з інвестицій та розвитку, які були ліквідовані. Частково функції із формування інвестиційного клімату виконують агенції регіонального розвитку. Проте їх повноваження не забезпечують реалізацію повноцінного процесу управління інвестиційною діяльністю на рівні регіону. Чинна система державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні потребує подальшого удосконалення. У кожному регіоні доцільно сформуувати єдину інституцію, відповідальну за залучення інвестицій в економіку регіону.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні законодавства щодо інвестиційної діяльності з метою покращення інвестиційного клімату на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел:

1. Дуков Д. Ф. Напрями удосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток: автореф. дис. ... канд. держ. упр. Одеса, 2017. 21 с.
2. Зверьков М. І., Сментина Н. В. Розбудова в Україні мережі агенцій регіонального розвитку: вітчизняний досвід і керівництво до дій. *Бізнес Інформ*. 2014. № 6. С. 57–63.
3. Каськів В. В. Організаційні основи управління національними проектами в регіонах. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Економіка*. 2012. № 12. С. 231–236.
4. Ковальчук С. П. Організаційно-економічні механізми залучення інвестицій на регіональному рівні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2014. № 5. Ч. 1. С. 188–192.
5. Петкова Л. О., Проскурін В. В. Муніципальні інвестиції та кредити. Київ, 2006. 158 с. Серія: Навчальні програми для працівників місцевого самоврядування.
6. Питання утворення регіональних центрів інноваційного розвитку: розпорядження КМУ від 03.05.2007 р. № 255-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 33. Ст. 1346.
7. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова КМУ від 11.02.2016 р. № 258. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1107.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
10. Про перейменування регіональних центрів інноваційного розвитку: розпорядження КМУ від 30.06.2010 р. № 1289-р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 50. Ст. 1665.
11. Царенко М. О. Регіональні інвестиційні програми як інструмент підвищення ефективності управління інвестиційною діяльністю у регіонах. *Наукові записки. Серія : Економіка*. 2012. № 20. С. 42–46.
12. Шевченко О. В. Шляхи відновлення інвестиційної активності в регіонах України в умовах економічної нестабільності. *Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. Серія: Регіональний розвиток*. 2015. № 27.

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМНОГО МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Обіход М. М.,

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

Проаналізовано сучасний стан та принципи стратегічного планування, моніторингу та оцінки в молодіжній політиці. Розглянуто процес формування Національних показників молодіжної політики, що ґрунтуються на теоретико- методологічних засадах оцінки молодіжної політики країн Європейського Союзу. Сформульовано пропозиції щодо організації сучасної системи моніторингу та оцінки реалізації молодіжної політики.

Ключові слова: стратегічне планування, моніторинг, оцінка, молодь, молодіжна політика.

Obikhod M. M.,

*Postgraduate Student of European Integration and Law Department,
LRI NAPA, Lviv*

STRATEGIC PLANNING AND ORGANIZATION OF SYSTEM MONITORING OF THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF YOUTH POLICY

The current state and principles of strategic planning, monitoring and evaluation in youth policy are analyzed. The process of formation of National indicators of youth policy, based on theoretical and methodological principles of youth policy evaluation of the countries of the European Union, is considered. The proposals on organizing a modern system for monitoring and evaluating the implementation of youth policy are formulated.

Key words: strategic planning, monitoring, evaluation, youth, youth policy.

Постановка проблеми. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері молодіжної політики потребує створення нової системи стратегічного планування, моніторингу та оцінки реалізації такої політики через запровадження та адаптацію індикаторів молодіжної політики прийнятих в ЄС. Дослідження молоді є основним інструментом для підтримки молодіжної політики, знання, отримані від науковців, мають сприяти розробці обґрунтованої політики. Відповідне визначення завдань та потреб, пошук інструментів для вирішення завдань та оцінка ефективності політики є механізмами, що використовуються у процесі формування політики на всіх рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження становлення системи стратегічного планування та моніторингу молодіжної політики зробили українські вчені Є. Бородин, М. Перепелиця, М. Головенько, Г. Коваль. Молодіжна політика в цілому та аспекти такої політики в країнах ЄС часто були об'єктом досліджень вчених та науковців, серед яких варто згадати В. Барабаш, Л. Кривачук, Н. Метьолкіну, В. Орлову, І. Парубчака, Р. Старожук, С. Толстоухову, І. Хохрякову та ін. Але існуюча система планування та оцінки реалізації молодіжної політики не вимірюють ані ефект, ані якість реалізації програм, а тому в контексті імплементации Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері молодіжної політики нагальною потребою є розробка Національних показників молодіжної політики, що ґрунтуються на

теоретико-методологічних засадах оцінки якості молодіжної політики країн Європейського Союзу.

Мета статті – висвітлення основних проблем удосконалення системи стратегічного планування та моніторингу молодіжної політики з метою адаптації векторів державної молодіжної політики в Україні до стандартів молодіжної політики ЄС.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування в молодіжній політиці, як і Стратегічне планування в процесі прийняття рішень тепер є традиційним елементом управління уряду та відповідальності уряду [3; 4]. Дослідження молоді є основним інструментом для підтримки молодіжної політики, знання, отримані від науковців, мають сприяти розробці обґрунтованої політики. Відповідне визначення завдань та потреб, пошук інструментів для вирішення завдань та оцінка ефективності політики є механізмами, що використовуються у процесі формування політики на всіх рівнях.

Стратегічне планування у сфері молодіжної політики в Україні складається з таких основних частин:

- діагностика: визначення цільових груп для формування політики; відображення проблеми, завдання, потреб цільових груп; визначення перешкод та ризиків, а також можливостей та простору для змін, аналіз існуючих механізмів щодо виявлених потреб та проблем;

- складання плану дій (стратегії): визначення цілей, вибір пріоритетів, пошук інструментів для досягнення цілей, визначення відповідальних органів, забезпечення участі в процесі, забезпечення відповідного бюджету та організація системи моніторингу;

- моніторинг та оцінювання: визначення способів вимірювання якісних та кількісних результатів роботи, показників короткострокових та довгострокових ефектів.

Наприклад, у Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. основними показниками результативності реалізації цієї програми є:

- створення умов для отримання молоддю якісної освіти, вдосконалення системи безперервної освіти, підтримки обдарованої та талановитої молоді;
- популяризація здорового способу життя;
- створення умов для зайнятості молоді, підвищення мотивації до праці, професійної підготовки та перепідготовки;
- поліпшення житлових умов молоді та молодих сімей;
- активізація участі молоді у формуванні та реалізації державної молодіжної політики;
- збільшення кількості громадських об'єднань, що представляють інтереси молоді, та обсягів фінансування молодіжних програм;
- інтеграція української молоді в європейське молодіжне співтовариство;
- підвищення рівня активності молоді у суспільному житті [3].

Щороку за таким принципом в Україні готується Державна доповідь про становище молоді. Протягом 1998–2016 рр. було підготовлено та подано Президенту, Верховній Раді та Кабінету Міністрів України 17 таких доповідей.

Молодіжна політика в Україні, що реалізуються за кошти державного бюджету, та показники, які використовуються для оцінки реалізації проектів, насправді не вимірюють ані ефект, ані якість програм [3; 4]. Їх можна застосовувати, щоб побачити охоплення заходами (кількість людей, що взяли участь у програмах: наприклад, “кількість учасників програм, спрямованих на інтеграцію української молоді до європейських та світових молодіжних

спільнот” або “кількість учасників програм, спрямованих на підтримку молодіжного підприємництва та профорієнтації дітей і молоді”). Наявні показники не дозволяють судити про ефективність виконання програми, чи дійсно програма фактично вирішила певні проблеми молоді, а також не можливо побачити різницю та відмінність від ситуації, що була до програми, та що стало після її виконання. Відсутня різниця між оцінюванням вхідних та вихідних даних (щодо інвестованих ресурсів і тих, хто брав участь), а також щодо оцінювання результатів проведення програми – відбулись чи не відбулись конкретні зміни у визначеному напрямку та чому саме. Існує нагальна потреба у розробці якісних показників, що могли забезпечити поглиблене оцінювання ефективності та впливу проектів та заходів, так само як і якості програми [4; 6].

Але в такій системі моніторингу та оцінки є серйозний ризик процедури оцінювання, що концентрується в основному на підрахунку кількості учасників заходу. Оцінка програм на основі кількості учасників може привести до вибору методики, що приваблює та забезпечує велику кількість учасників, наприклад, фестивалі, акції, широко поширені, але стислі публікації матеріалів – інакше кажучи, таку діяльність, за якої вартість участі кожного учасника є відносно низькою, і вплив такого заходу може бути доволі поверхневим. Тоді вже, навпаки, більш привабливими є навчальні курси з меншою кількістю учасників, що дозволяє поліпшити навчання та може мати більш сильний та тривалий ефект, ніж лекції чи разові презентації, що охоплюють набагато більшу кількість учасників.

Недостатньо дієва система моніторингу та оцінки реалізації ключового документу молодіжної політики України. Державний інститут сімейної та молодіжної політики збирає та аналізує дані про становище молоді на макрорівні (у таких сферах, як зайнятість, відвідування навчальних закладів, економічне становище тощо), у Стратегії розвитку державної молодіжної політики немає детальних індикаторів, а тому не існує способу належної оцінки та моніторингу її реалізації та досягнень. Дуже важливо здійснювати моніторинг ефективності урядових заходів, спрямованих на молодь, для забезпечення того, щоб політика та програми сприяли досягненню ключових стратегічних завдань уряду. Крім того, в Україні, очевидно, бракує незалежних дослідницьких центрів із питань становища молоді та молодіжної політики. Державний інститут сімейної та молодіжної політики (ДІСМП) може визначити власні пріоритети щодо досліджень, але вони мають бути затверджені Міністерством молоді та спорту, також в цій системі на рівні регіонів не існує навіть представництв ДІСМП, які були би спроможні організувати моніторинг реалізації молодіжної політики в регіонах [5]. Саме забезпечення функціонування державних та незалежних дослідницьких центрів, як на Всеукраїнському, так і на обласному рівнях можуть сприяти оцінюванню та моніторингу молодіжної політики шляхом розробки релевантних показників, проведення моніторингу процесу реалізації такої політики, що в подальшому дасть можливість запропонувати варіанти формування Програм на основі оцінювання політики, що вже відбулося. Таким чином, буде посилено місце проведення досліджень молоді у процесі формування молодіжної політики. Цінним прикладом розробки релевантних показників стану молоді є молодіжні індикатори, розроблені Європейським Союзом. Вони забезпечують швидкий та всеосяжний міжсекторальний погляд на умови життя молодих людей в ЄС. Показники містять у собі інформацію про ситуацію щодо молоді в таких сферах, як: освіта та навчання, зайнятість та підприємництво, здоров'я та благополуччя, соціальне включення та участь молоді [2; 6].

Необхідно більш інтенсивно використовувати результати досліджень з питань молоді під час розробки та оцінки молодіжної політики і визначення цільових груп. Потрібно звертати увагу на різні види досліджень (наприклад, незалежні дослідження). Для реалізації молодіжної політики необхідні різноманітні методології, які базуються на критичній оцінці методологічної ефективності програми та на оцінці якості окремих видів діяльності. – Необхідно проводити навчальні програми, конференції, семінари, стажування тощо в різних регіонах та за кордоном, що дозволить обмінюватися знаннями щодо методології реалізації різних напрямків молодіжної політики. Також існує нагальна потреба у застосуванні основи методології стратегічного планування у сфері молодіжної політики на всіх її етапах, але, перш за все, на рівні моніторингу та оцінки. Крім того, при стратегічному плануванні мають бути використані знання та ресурси усіх зацікавлених сторін молодіжної політики.

Якщо подивитись на основу реалізації молодіжної політики в ЄС, то можна виділити три її складові: дослідження молоді, молодіжна політика та молодіжна практика, кожна з яких робить свій внесок у базу знань для стратегічного планування, спираючись на розгалужену базу дослідницьких інститутів. Так, у Німеччині створено молодіжний інститут (НМІ), який організовує проведення досліджень, безперервного моніторингу та розробки методів для підтримки науково-дослідницької роботи з метою організації процесу підготовки і реалізації всеосяжної і постійної соціальної звітності по трьом темам: дитинство, сім'я та молодь. Дані офіційної статистики та існуючі дослідження доповнюються власними дослідженнями. Виконується збір поточної і репрезентативної інформації щодо сімейних (домашніх), дитячих та молодіжних питань, як мінімум за трьома показниками, які в свою чергу змінюються відповідно до поставлених завдань [7]. Так забезпечується безперервний процес стратегічного планування джерелом якого є державні та незалежні дослідницькі центри, як на Федеральному, так і на Земельному рівні.

Однак позитивно, що відповідно до Державної програми молодіжної політики на 2016–2020 рр. було введено тріступеневу систему оцінювання за такими показниками:

- загальні показники (індекс розвитку молоді ЮНЕСКО);
- індекс процесу;
- індекс впливу.

Уцьомудокументітакожокресленооднезважливихположень–зобов'язання щодо оприлюднення результатів моніторингу та оцінки результатів виконання програми в засобах масової інформації. Щоправда, у Програмі не зазначено конкретних показників, за якими вимірюватиметься індекс процесу та індекс впливу. Також наразі немає плану, як саме кожний залучений орган має збирати, порівнювати, аналізувати дані та звітуватися по них. Таким чином, для ефективного моніторингу та оцінки реалізації Програми на 2016–2020 рр. та молодіжної політики в цілому необхідно забезпечити ефективну співпрацю між міністерствами та іншими ключовими зацікавленими сторонами [3].

Отже, система оцінювання має передбачати накопичення знань, необхідних для планування подальших дій у рамках молодіжної політики. Тому бажано, щоб підходи до оцінювання були побудовані задля отримання, у кінцевому результаті, такої інформації:

- даних щодо методологій, які використовувались у реалізації молодіжної політики;
- кращих практик, що можуть бути поширені між регіонами;

– інформації про недовіду практики та оцінки причин цього (з метою забезпечення подальшого навчання/отримання інформації з інших областей/населених пунктів для того, щоб уникнути подібних помилок на майбутнє);

– дійсного відображення картини існування нагальних питань, що потребують подальшого розгляду в молодіжній політиці, та, в разі виникнення, нових проблем, що мають бути включені та розглянуті при реалізації наступних програм.

На сьогоднішній день з метою впровадження методів формування обґрунтованої молодіжної політики та забезпечення базових принципів реалізації Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 148 від 18.02.2016 р., Міністерством молоді та спорту України ініційовано та розпочато роботу із запровадження системи моніторингу становища молоді в Україні та ефективності реалізації молодіжної політики. Одним із напрямів цієї роботи є розробка Національних показників молодіжної політики, що ґрунтуються на теоретико-методологічних засадах оцінки молодіжної політики країн Європейського Союзу. Міністерством молоді та спорту України створено робочу групу з розробки Національних показників молодіжної політики. Завданням роботи якої є напрацювання показників та індикаторів, що визначають соціально-економічне та демографічне становище української молоді, реалізацію молодіжної політики, розробка методів розрахунку основних характеристик становища молоді в Україні та визначення офіційних джерел отримання відповідної інформації. До складу робочої групи увійшли представники зацікавлених ЦОВВ, наукових установ, міжнародних організацій та інститутів громадянського суспільства (наказ Мінмолодьспорту “Про утворення робочої групи...” від 25.10.2016 р. № 4025 [3; 5].

13.02.2017 р. в Міністерстві молоді та спорту відбулось чергове засідання робочої групи з питань розробки та запровадження Національних показників молодіжної політики (НПМП).

Напрацювання робочої групи дають впевненість щодо організації проведення щорічного моніторингу та оцінки ефективності впровадження молодіжної політики, яку реалізує Міністерство молоді та спорту України, а також формуванню цілеспрямованої молодіжної політики в усіх сферах життя молодого покоління та внесенню коректив у плани реалізації молодіжної політики.

Групою було узгоджено 11 індикаторів молодіжної політики, які увійшли до Національних показників:

- демографічні показники;
- освіта;
- зайнятість і працевлаштування;
- здоров’я, профілактика ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних хвороб;
- матеріальне становище;
- мобільність молоді;
- правопорушення серед молоді;
- мобільність молоді;
- доступність до інформаційно-комунікаційних технологій;
- громадянська активність та залучення молоді;
- реалізація молодіжної політики.

Кожен з індикаторів представлено чотирма тiа більше показниками у двох форматах:

– об'єктивні показники (2–4 показника), які враховують дані офіційної статистики (адміністративні статистичні дані, обстеження підприємств, відомств, перепис населення, вибіркове обстеження домогосподарств). Джерелами інформації є: Державна служба статистики України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України;

– суб'єктивні показники (2–4 показника), які враховують дані соціологічних досліджень або вивчення громадської думки населення або цільової групи.

За кожним показником буде представлено розподіл: за статтю (жінки/чоловіки), за віком (14–17, 18–19, 20–24, 25–29, 30–34), за типом поселення (міське, сільське).

Таким чином, на сьогодні центральні органи виконавчої влади започаткували спробу створення певної системи моніторингу та оцінки реалізації молодіжної політики України, яка в свою чергу надасть ширших можливостей у формуванні нових стратегій реалізації молодіжної політики, але без забезпечення ефективної співпраці між міністерствами та іншими ключовими зацікавленими сторонами, а саме представниками громадського молодіжного сектору, створенні розгалуженої системи науково – дослідницьких центрів в регіонах та адаптації європейських індикаторів з оцінки молодіжної політики, такий моніторинг буде не в повній мірі відображати прагнення молодого покоління українців.

Список використаних джерел:

1. Одинцова Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. та ін. Державне управління і менеджмент: [навч. посіб. у табл. і схемах]. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.

2. ДП Мінмолодьспорту “Державний інститут сімейної та молодіжної політики”: запровадження Національних показників молодіжної політики. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/gu/material/28971> (дата звернення: 01.10.2017).

3. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/532/2013> (дата звернення: 01.10.2017).

4. Про стратегію сталого розвитку “Україна – 2020: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.10.2017).

5. Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 148. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.10.2017).

6. Підлітки груп ризику в Україні: виклики та час дій. Адвокаційний документ / ЮНІСЕФ, Укр. ін.-т соц. дослідж. ім. О. Яременка. – Київ: Версо 04, 2011. 56 с.

7. Deutsches Jugendinstitut (Німецький молодіжний інститут). URL: <https://www.dji.de/ueberuns.html> (дата звернення: 01.10.2017).

8. Eurostat (статистична організація ЄС). URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073.533 : 316.346.2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ҐЕНДЕРНОГО ПАРИТЕТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

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

Досліджено діюче нормативно-правове та інституційне забезпечення ґендерного паритету в Україні в умовах євроінтеграції. Розкрито основні напрями їх діяльності. Здійснено аналіз змісту норм міжнародного права та роботи основних міжнародних організацій, що сприяють досягненню ґендерної рівності в Україні.

Ключові слова: публічне управління, ґендерний паритет, нормативно-правове та інституційне забезпечення, міжнародні організації.

Zolotariov V. F.,

PhD in Economic, Full Professor, Deputy Director for Shortterm Inservice Training, KRI NAPA;

Bilosorochka S. I.,

*PhD in Public Administration, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

REGULATORY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR GENDER PARITY IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

The paper explores the active regulatory and institutional framework for the gender parity in Ukraine on its way to European integration. The main directions of their functioning are discussed. Also, analysis has been conducted into the content of the norms of international law and operation of key international organizations, which facilitate the achievement of gender equality in Ukraine.

Key words: public administration, gender parity, regulatory and institutional provision, international organizations.

Постановка проблеми. Поступ України в європейський простір свідчить про вибір цивілізованих способів налагодження взаємодії в усіх сферах життя суспільства. Одним з її аспектів є ґендерні відносини. Питання “Що таке бути жінкою, або чоловіком?”, коли точаться дискусії щодо природи біологічного чи соціального в поділі на статі, в сучасних умовах набуває особливої гостроти.

Активізація ґендерних протиріч у світовому масштабі закономірно витікає з появи на ринку праці нових кластерів, які претендують на рівні права зі стандартними його представниками: жінок у професіях та посадах, які в

українському суспільстві вважалися суто чоловічими; жінок, які самостійно виховують неповнолітніх дітей; представників сексуальних меншин, які намагаються презентувати свої стосунки нарівні з класичними гетерогенними тощо. В сучасних умовах гендерні упередження перешкоджають не лише жінкам, а й чоловікам долати перепони у виборі професійної діяльності. Такий стан масової суспільної свідомості не відповідає потребам та інтересам об'єктивних соціальних процесів і не залишається поза увагою дослідників.

Метою статті є розкриття питань нормативно-правового та інституційного забезпечення гендерного паритету в публічному управлінні.

Завданнями статті є:

– проаналізувати нормативно-правове забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у публічному управлінні;

– висвітлити діяльність вітчизняних та зарубіжних інститутів, що сприяють забезпеченню гендерної рівності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням паритетних гендерних відносин в Україні, в тому числі в публічному управлінні, займаються такі вчені: О. Вороніна, А. Воронько, А. Гонюкова, Н. Грицяк, А. Гуслякова, Г. Даудова, І. Жеребкіна, Т. Ісаєва, В. Корженко, І. Лазар, О. Левченко, Т. Мельник, І. Сичова, О. Уварова та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демократичні зміни неможливі в суспільстві без гендерної симетрії – практичної реалізації принципу рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків. Враховуючи присутність в масовій суспільній свідомості системи гендерних дискримінаційних стереотипів без законодавчо закріплених змін у нормах взаємодії неможливо досягти й закріпити зміни в настановах колективного несвідомого. Тому виникає необхідність здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у публічному управлінні.

Відповідно до ст. 24 Конституції України [6] громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознакою статі; рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти й професійній підготовці, в праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці й здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною й моральною підтримкою материнства й дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Стаття 2¹ Кодексу законів про працю України [4] гарантує рівність трудових прав громадян України, забороняючи в тому числі, будь-яку дискримінацію у сфері праці, зокрема, порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації; ст. 22 забороняє необґрунтовану відмову в прийнятті на роботу, а саме: не допускається будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від статі.

Закон України “Про державну службу” визначає порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях, зокрема, одним із принципів державної служби (ст. 4) є забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження [9].

Незважаючи на існування значної кількості нормативно-правових актів, що містять гендерний аспект, необхідним було прийняття спеціального закону з гендерної проблематики. Тому на розвиток вищезазначених положень Конституції України було прийнято Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” [11] основоположний нормативно-правовий акт, метою якого є досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України. Законом визначається державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, спрямована на: утвердження гендерної рівності; недопущення дискримінації за ознакою статі; застосування позитивних дій; забезпечення рівної участі жінок і чоловіків у прийнятті суспільно важливих рішень; забезпечення рівних можливостей жінкам і чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов’язків; підтримку сім’ї, формування відповідального материнства і батьківства; виховання і пропаганду серед населення України культури гендерної рівності, поширення просвітницької діяльності у цій сфері; захист суспільства від інформації, спрямованої на дискримінацію за ознакою статі. Визначаються повноваження інститутів влади з питань забезпечення гендерного паритету. В законі вперше запроваджується визначення таких термінів як “дискримінація за ознакою статі”, “сексуальні домагання”, “гендерна рівність” тощо. Законом (ст. 4) запроваджено здійснення гендерно-правової експертизи актів законодавства та проектів нормативно-правових актів.

З метою підвищення ефективності державної політики та узгодженої співпраці органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків Президент України підписав Указ “Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” [10], який зобов’язав керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади покласти на заступників керівників цих органів виконання обов’язків щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на одного зі своїх заступників.

На всіх етапах реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (далі – Стратегія) [21] передбачено здійснення відповідних заходів щодо забезпечення гендерної рівності як складової частини принципів державного управління. Стратегія спрямована на розв’язання ряду проблем, що постають перед системою державного управління, зокрема, щодо державної служби та управління людськими ресурсами разом з вирішенням питань підготовки керівних кадрів, подолання корупції, автоматизація та управління людськими ресурсами на центральному рівні ставиться завдання подолання гендерного дисбалансу, в тому числі в оплаті праці. Стратегією означено, що державне управління в Україні характеризується відсутністю гендерної рівності. Пріоритетним визначено з огляду на кількість жінок, зайнятих у сфері державного управління, дотримання принципу забезпечення гендерної рівності під час прийняття та виконання політичних, стратегічних, організаційних та оперативних рішень, а також зменшення вразливості та захисту працівників органів державного управління, які перебувають у групі ризику. Під час оптимізації чисельності працівників Стратегією передбачається врахування факторів вразливості таких груп ризику, таким чином, щоб вони не суперечили загальним цілям реформи.

Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [16] передбачено серед основних напрямків її реалізації забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад;

Серед ключових напрямів Національної стратегії у сфері прав людини [13] визначені такі, що сприятимуть забезпеченню пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень з забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Зазначеним документом також визнається наявність в Україні нерівності прав та можливостей жінок і чоловіків, що зумовлює необхідність продовження активної та комплексної роботи щодо розв'язання проблем гендерної дискримінації та забезпечення реальної гендерної рівності. Стратегічною метою є забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства. В результаті його реалізації очікується впровадження міжнародних стандартів щодо забезпечення гендерної рівності, в тому числі на законодавчому рівні; удосконалення механізмів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; створення умов для збалансованої участі жінок і чоловіків у громадсько-політичних процесах, прийнятті суспільно важливих рішень; проведення комплексних заходів щодо подолання гендерної дискримінації, в тому числі гендерних стереотипів; забезпечення рівності в доступі до правосуддя.

Головною метою чинної Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року [12] є впровадження гендерних підходів у всі сфери життєдіяльності суспільства. Розроблений комплексний підхід до розв'язання проблеми гендерного паритету, який поєднує удосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків шляхом приведення його у відповідність з міжнародними стандартами та законодавством Європейського Союзу з формуванням у суспільстві культури гендерної рівності шляхом заохочення роботодавців до запровадження європейських стандартів рівності співробітників у сфері праці, навчання фахівців з гендерних питань, впровадження гендерних підходів у систему освіти, проведення інформаційних кампаній за участю засобів масової інформації, закладів культури та навчальних закладів з метою запобігання формуванню стереотипних уявлень про роль жінки й чоловіка й визначаються конкретні шляхи реалізації.

У квітні 2017 р. схвалено Концепцію Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р. [15], якою передбачається комплексний підхід до подолання перешкод в реалізації механізму забезпечення гендерного паритету в усіх сферах життя суспільства програмним методом.

Вітчизняне законодавство нерозривно пов'язане з визнаними Україною міжнародними документами:

– Статутом ООН [23], в якому закріплено прагнення народів Об'єднаних Націй стверджувати віру в рівноправність чоловіків і жінок;

– Загальною Декларацією прав людини [2], де підтверджується віра в гідність і цінність людської особистості і в рівноправність чоловіків і жінок;

– Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [5] – міжнародним документом універсального характеру, що зобов'язує держави гарантувати дотримання прав жінок і боротися з дискримінацією щодо жінок у галузі освіти, трудової сфери, охорони здоров'я, сімейної політики, фінансової, законодавчої й соціально-політичної сфери;

– Цілями сталого розвитку на 2016–2030 роки [25]. Досягнення гендерної рівності стоїть в центрі сталого розвитку, тому у вересні 2015 р. в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку на Саміті ООН було прийнято Порядок денний в галузі розвитку на період після 2015 р. Серед 17 Цілей сталого розвитку, не лише одну з цілей присвячено досягненню гендерної рівності та розширенню прав жінок, але й інші цілі містять гендерну складову.

Таким чином, тенденції розвитку гендерних відносин в Україні в контексті сучасних євроінтеграційних процесів стимулюють державу до подолання гендерної нерівності шляхом удосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення гендерного паритету, дотримуючись норм міжнародного права.

Органами, установами та організаціями, наділеними повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, є [11]: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Урядовий уповноважений з питань гендерної політики; органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, визначені в їх складі уповноважені особи (координатори) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; об'єднання громадян та ін.

Для забезпеченням гендерного паритету, практичного втілення норм вітчизняного та міжнародного законодавства йде процес формування системи зазначених інститутів:

Представники різних фракцій Верховної Ради України створили добровільне об'єднання народних депутатів України Міжфракційне депутатське об'єднання (далі – МФО) “Рівні можливості” [8], метою якого є покращення становища жінок у суспільстві, активізації суспільного діалогу щодо забезпечення гендерної рівності в різних сферах суспільно-політичного життя.

Сприяє розробці спільної стратегії діяльності МФО “Рівні можливості”, громадського сектору, експертного середовища та міжнародних організацій Громадська рада з гендерних питань – постійно діючий орган, який узагальнює інформацію щодо існуючих в Україні програм підтримки гендерної рівності в різних сферах. Громадська рада сприяє поліпшенню координації роботи та уникненню дублювання діяльності в одних сферах та прогалин – в інших, і сприяє подоланню нерівності жінок і чоловіків більш ефективними та стратегічно спрямованими. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює контроль за забезпеченням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [18]. Урядовий уповноважений з питань гендерної політики [19] – посадова особа, на яку покладено функцію з організації здійснення Кабінетом Міністрів України повноважень у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства.

У структурі Міністерства соціальної політики України створений Департамент гендерного розвитку та протидії торгівлі людьми [7], який шляхом функціонування відділу проблем гендерної рівності забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо розробки заходів, спрямованих на забезпечення рівності прав і можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства.

Основною метою діяльності робочої групи з питань політики гендерної рівності та протидії дискримінації, створеної в Міністерстві освіти і науки України [14] є аналітичне та організаційне забезпечення розробки та впровадження політики гендерної рівності та сприяння Державній програмі забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в межах компетенцій міністерства.

В центральних та місцевих органах виконавчої влади [10], як було зазначено вище, виконання обов'язків щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків покладається керівником на одного із заступників.

Важливу роль у забезпеченні гендерного паритету відіграють засоби масової інформації як інститут громадянського суспільства з формування гендерної ідеології шляхом зміни настанов суспільної свідомості. Але нормативно-правові акти, що регулюють їх діяльність [17], не конкретизують питання рівності прав жінок і чоловіків.

Вирішенню гендерних питань в Україні сприяє діяльність міжнародних інститутів.

Управління Верховного комісара ООН з прав людини [1] – орган, уповноважений заохочувати та захищати права людини в усьому світі, подавати компетентними органами системи Організації Об'єднаних Націй рекомендації з метою сприяння ефективному заохоченню й захистові всіх прав людини.

З 2015 р. в Україні почала роботу структура Організації Об'єднаних Націй з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок “ООН – Жінки” – допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН [22], створений рішенням Генеральної Асамблеї ООН у 2010 р. з метою прискорення прогресу в справі задоволення потреб жінок у всьому світі, підвищення ефективності використання наявних ресурсів і об'єднання мандатів і функцій окремих підрозділів системи ООН, які займалися виключно питаннями гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок.

Уже другу програму допомоги Україні реалізовує Фонд народонаселення ООН в Україні [23]. Його діяльність зосереджена на трьох взаємопов'язаних сферах: репродуктивне здоров'я, населення та розвиток, гендерна рівність.

Проводить моніторинг дотримання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок [5]. Основними напрямками роботи ООН щодо вирішення проблем жінок є повна гендерна рівність і ліквідація дискримінації за ознакою статі, залучення жінок до процесу розвитку та їх повноправна участь у цьому процесі, визнання внеску жінок у зміцнення миру в усьому світі.

Генеральним секретарем ООН призначений Спеціальний радник з гендерних проблем та поліпшення становища жінок [3], завданням якого є координація діяльності різних структур усередині ООН для більш повного врахування гендерних проблем, забезпечення в рамках всієї системи обліку гендерного компоненту у всіх сферах діяльності ООН.

Сприяє дотриманню політичних та економічних прав і можливостей жінок у країнах, що розвиваються, врахуванню запитів і інтересів жінок при вирішенні всіх серйозних проблем на національному, регіональному та глобальному рівнях Фонд ООН для розвитку в інтересах жінок [3].

Основним завданням Міжнародного навчального і науково-дослідного інституту з поліпшення становища жінок [3] є вдосконалення концептуальних і методологічних підходів до питань гендерної рівності на рівні політичних рішень і освіти. Його діяльність спрямована на підвищення ролі жінок в економічному і політичному житті.

Таким чином, в Україні діє мережа інститутів, у тому числі міжнародних, які сприяють гендерному паритету, що свідчить про можливість подолання перешкод, пов'язаних з реалізацією принципу рівності жінок і чоловіків, в тому числі в публічному управлінні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Нормативно-правові та інституційні зрушення в забезпеченні гендерного паритету створюють підґрунтя для забезпечення позитивних змін у публічному управлінні шляхом науково виваженої політики з популяризації гендерної рівності в суспільстві через призму соціальної відповідальності, яку можна розглядати як індикатор зміни гендерних ролей. Перешкоди на шляху до

забезпечення гендерного паритету пов'язані з декларативним підходом до реалізації основних норм вітчизняного та міжнародного права.

У зв'язку з наведеним вважаємо за необхідне:

– розробити механізм упровадження позитивної гендерної дискримінації з дієвою системою пільг, заохочень, заборон, компенсацій, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків у реалізації рівних прав;
– забезпечити нормативно-правове регулювання діяльності засобів масової інформації в механізмі їх функціонування та легалізації (реєстрації або ліцензування) як важливого інституту формування гендерної ідеології в Україні з врахуванням особливості масової суспільної свідомості через призму подолання гендерних стереотипів.

Врачування зазначених пропозицій сприятиме гармонізації гендерних відносин, у тому числі в публічному управлінні, що позитивно впливатиме на стан масової суспільної свідомості, а також підвищенню іміджу України на міжнародній арені як країни, що послідовно дотримується взятих на себе зобов'язань у сфері захисту прав людини та її основоположних свобод.

Список використаних джерел:

1. Верховний комісар щодо заохочення і захисту всіх прав людини: Резолюція 48/141 А Генеральної Асамблеї ООН (витяг). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
2. Всеобщая декларация прав человека. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
3. Вороніна О. А. Міжнародно-правові документи у галузі прав жінок та гендерної рівності. URL: <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/biblioteka/gendernoe-pravo-ukrainy/6616-mizhnarodno-pravovi-dokumenty-u-galuzi-prav-zhinok-ta-gendernoji-rivnosti-voronina-o-a> (дата звернення: 01.10.2017).
4. Кодекс законів про працю України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
6. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
7. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.mlsp.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
8. МФО "Рівні можливості" / Equal Opportunities Caucus. URL: <https://www.facebook.com/МФО-Рівні-можливостіEqual-Opportunities-Caucus-1568562916710855> (дата звернення: 01.10.2017).
9. Про державну службу України : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ Президента України від 26.07.2005 р. № 1135/2005. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
11. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
12. Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2013 р. № 717. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
14. Про створення робочої групи з питань політики гендерної рівності та боротьби з дискримінацією у сфері освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 03.07.2015 р. № 713. URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4270-> (дата звернення: 01.10.2017).
15. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2017 р. № 229-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
16. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів

щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

17. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

18. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

19. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 390. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

20. Rebelya. TV: Gender Equality Paradox (polskienapisy) – norweski komiknatropachab surdów gender. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=5oGL7njQwrg> (дата звернення: 01.10.2017).

21. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Деякі питання реформування державного управління України” від 24.06.2016 р. № 474-р.. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

22. Україна / UN-Women. URL: <http://eca.unwomen.org/en/where-we-are/ukraine> (дата звернення: 01.10.2017).

23. Устав Организации Объединенных Наций и Устав Международного Суда. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

24. Фонд народонаселення ООН в Україні. URL: <http://www.unfpa.org.ua> (дата звернення: 01.10.2017).

25. Цілі сталого розвитку 2016–2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 351.323.93

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИКОНАННЯ ЗАКОНІВ “ДЕКОМУНІЗАЦІЙНОГО ПАКЕТУ”

Меляков А. В.,

*к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто можливості використання електронних петицій як одного з інструментів реалізації політики “декомунізації”. Показано, що їх використання може позитивно позначитися на якості управлінських рішень органів місцевого самоврядування. Наведено приклади електронних петицій з теми декомунізації в кількох регіонах України.

Ключові слова: публічне управління, електронні петиції, “декомунізація”, гуманітарна політика.

Meliakov A. V.,

*PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

E-PETITIONS AS A TOOL OF “DE-COMMUNIZATION” LAWS PACKAGE IMPLEMENTATION

The article considers the possibilities of using electronic petitions as one of the tools for implementing the «de-communization» policy. It is shown that their use can positively affect the quality of managerial decisions of local self-government. Examples of electronic petitions on the subject of de-communization in several regions of Ukraine are given.

Key words: public administration, electronic petitions, “de-communization”, humanitarian policy.

© Меляков А. В., 2017

Постановка проблеми. 9 квітня 2015 р. Верховною Радою України були прийняті чотири закони, які в сукупності склали так званий “декомунізаційний пакет”. У контексті обраної теми особливий інтерес становлять Закон України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки” [15] (далі – Закон про “декомунізацію”) та Закон України “Про правовий статус та вшанування пам’яті борців за незалежність України у ХХ столітті” [19].

Запровадження цих актів безпосередньо вплинуло на стан вітчизняного топонімікону, обумовило наймасштабнішу в вітчизняній історії перейменування не лише об’єктів міського середовища, але і самих населених пунктів. І якщо перший з Законів призвів до видалення з карти України тисяч назв, пов’язаних із радянським періодом історії нашої держави, то другий створив підстави для найменування топонімів на честь тих осіб, які визначені як “борці за незалежність України у ХХ ст.”. Так, відповідно до ст. 3 Закону “Про правовий статус...”, держава сприяє: “увічненню пам’яті про борців за незалежність України шляхом, зокрема... спорудження та відновлення пам’ятників, пам’ятних знаків, увічнення імен або псевдонімів борців... у назвах об’єктів топоніміки населених пунктів або адміністративно-територіальних одиниць, назвах географічних об’єктів” [19].

Одночасно саме на середину 2015 р. у громадян України все більшої популярності набуває такий важливий вплив на діяльність органів місцевого самоврядування, як електронні петиції (далі – е-петиції), поширення яких пов’язано із внесенням 2 липня 2015 р. змін до Закону України “Про звернення громадян” [13]. Такий хронологічний збіг з активною санацією вітчизняного топонімікону природно перетворило е-петиції на один з основних каналів комунікації між членами територіальної громади та місцевою владою у справі реалізації вищезазначених законів.

Варто погодитися із тезою, що декомунізаційні закони заклали важливу юридичну основу розриву з радянським ідейним спадком, стали поштовхом до деконструкції радянського історичного нарративу [1, с. 188]. Більше того, формально, станом на середину 2017 р., вже можна говорити про завершення процесу “декомунізації”, як комплексу заходів із зачищення/санації символічного, перш за все – топонімічного простору. Так, лише у 2016 р. в Україні перейменовано 987 населених пунктів та 25 районів, а в населених пунктах змінено назви близько 51,5 тис. топонімів [5].

При цьому необхідно зважати на те, що імплементацію Закону про “декомунізацію” було здійснено у незвично обмежені для вітчизняної політичної традиції терміни [15]. З точки зору тактики реалізації цього нормативно-правового акту такий підхід був зрозумілим, але з іншого боку, він відтермінував початок широкої суспільної дискусії та її складової – інформаційно-роз’яснювальної роботи, що негативно позначилося на комунікативний складовий процесу “декомунізації”.

Отже, і сьогодні самостійний дослідницький інтерес продовжують становити такі аспекти обраної проблеми, як: хід реалізації Закону про “декомунізацію” на рівні окремих територіальних громад; механізми подолання протиріч, що виникають під час перейменувань; роль громадських ініціатив у здійсненні модернізації топонімікону; врешті-решт – приклади використання інструментів електронного урядування у взаємодії органів державної влади та членів територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Прийняття законів про “декомунізацію” викликало бурхливу реакцію політичному, громадськості, експертного середовища. Предметом обговорення стали масштаби та

терміни її проведення, значення у формуванні політичної нації та роль у виробленні державної історичної політики. На сторінках вітчизняних часописів розглядаються зовнішньополітичні, юридичні, психологічні, освітні, культурологічні, та навіть мовознавчі аспекти “декомунізації” [Див. наприклад: 6; 8; 9]. Непересічне значення для вивчення даної проблематики мають методичні та звітні матеріали Українського інституту національної пам’яті [5].

Електронні петиції як елемент електронного урядування (далі – е-урядування) порівняно недавно увійшли в практику взаємодії громадян з органами державної влади різного рівня [13]. Проте переваги та особливості їх використання в практиці управлінської діяльності вже знайшли відображення у дослідженнях вітчизняних науковців [20], стали предметом дискусій на масштабних наукових форумах [4].

Разом з тим проведений огляд фахових видань показав, що питання застосування інструментів е-урядування у розв’язанні завдань “декомунізації” символічного простору населених пунктів нашої держави фактично не знайшли свого відображення в наукових розвідках фахівців в галузі публічного управління. Зокрема, протягом 2015–2016 рр. в жодному з випусків дванадцяти наукових видань системи НАДУ та її регіональних інститутів не побачив світ матеріал, предметом дослідження якого стали будь-які складові процесу імплементації законів “про декомунізацію”.

Отже, **метою статті** є аналіз досвіду використання електронних петицій як інструменту топонімичної політики в ході практичної реалізації законів “декомунізаційного пакету”

Виклад основних результатів. На думку вітчизняних експертів, процес деколонізації посідає одне з чільних місць серед тих подій та явищ, що значною мірою визначають перспективи розвитку України на найближчий час. Розпочатий у першій роки незалежності, він набув нового потужного розвитку в 2015 р. у зв’язку із прийняттям пакету законів, що отримали узагальнюючу назву “декомунізаційних”. Його характерною ознакою є те, що особисто долучитися до відповідних перетворень здатен кожен охочий громадянин. Можливостей для такої участі достатньо: громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, тощо. Проте одним із нових і відносно малодосліджених механізмів акумулювання громадської думки є електронні петиції.

З перших днів запровадження сервісу е-петицій в обласних центрах нашої держави своє помітне місце в переліку пропонованих для вирішення проблем посіли питання “декомунізації” елементів міського середовища, зокрема перейменування вулиць та площ, демонтажу монументів та пам’ятних знаків. Так, уже 5 листопада 2015 р., в день запуску е-петицій в Полтаві подано пропозицію щодо перейменування 94 топонімів у місті [10]. Першою ж з усіх е-петицій спрямованих до Житомирської міськради стала датована 3 листопада 2015 р. пропозиція з перейменування 20 вулиць обласного центру [11]. Щоправда в обох випадках е-петиції не набрали необхідної кількості голосів підтримки (Полтава – 168 з 250, Житомир – 140 з 250), отже, відповідно до чинного законодавства були розглянуті як колективні звернення громадян.

Ще з середини 2014 р. набуває розмаху масове знищення монументів радянським вождям і, перш за все, В. І. Леніну. Всього ж за даними УІНП, протягом лише одного 2016 р. в Україні було демонтовано 2389 пам’ятників і пам’ятних знаків, які містили пропаганду тоталітарного режиму [5]. Тож природно, що позбавлення сотень українських населених пунктів від радянських монументів покликано до життя питання заповнення вивільненого

простору. Особливої ваги проблемі надає те, що розміщувалися пам'ятники більшовицьким лідерам на центральних вулицях та площах, не рідко – у спеціально спроектованих для цього містах. Масиви е-петицій практично в кожному обласному центрі України містять різноманітні пропозиції щодо цього питання, окремі з яких наведемо в укладеній нами таблиці [3; 7; 12]

Таблиця
Топ-5 пропозицій щодо облаштування місця колишнього розташування монумента Леніна (за кількістю голосів станом на травень 2017 р.)

№ з/п	Харків	Чернігів	Миколаїв
1	Не зводити нічого	Пам'ятник жінці-матері	Пам'ятник адміралові Грейгу
2	Фонтан, рекреаційна зона	Монумент святим – покровителям Чернігова (Антонію, Лаврентію, Феодосію)	Меморіальний комплекс на честь героїв Майдану та героїв АТО
3	Монумент Степану Бандері	Воїнам, які загинули на Донбасі	Статуя Мерлін Монро
4	Пам'ятник – символ Науки	Пам'ятник князю Чорному	Монумент “Всевидяче око”
5	Великий прапор України	Пам'ятник Богданові Ступці	Щогла з прапором України

Деякі результати наведені в таблиці потребують пояснень. Так, бажання харків'ян до певного часу залишити вільним місце “після Леніна” має реактивний характер і обумовлене результатами конкурсу, проведеного міською владою в лютому 2017 р. Витвір-переможець викликав миттєву і здебільшого негативну реакцію городян, що формалізували свою думку у низці е-петицій із вимогою скасувати результати конкурсу. Одна з них встановила рекорд швидкості, набравши потрібних 5000 голосів менше ніж за дві доби [12]. Прихильність мешканців Миколаєва до адмірала Алексея Грейга ґрунтується не лише на його визначному внеску у розвиток і становлення міста у XIX ст. Ще у 1883 р. адміралу було відкрито пам'ятник, який у 1922 р. був знесений, а на залишеному постаменті споруджено монумент Леніну. Таким чином, перспектива повернення Грейга на своє “природне” місце сприймається городянами як акт відновлення історичної справедливості.

Аналізуючи перспективи інструменталізації е-петицій, варто зважати і на політтехнологічний вимір піднятого питання. Наприклад, у випадку особливої суспільної значущості і дискусійності піднятої в е-петиції теми, використовується технологія розмивання голосів. Таким чином, утворюється ситуація, коли відразу після появи петиції, її противниками пропонуються кілька звернень аналогічного змісту. Громадяни, які не обізнані із тонкощами ситуації, віддають свій голос не за конкретну петицію, але за ідею, незалежно від того в якому саме зверненні вона відображена. В результаті, жодна з петицій не набирає необхідної кількості голосів, і вирішення актуальної проблеми гальмується.

Ще один інструмент – формальне прагнення до історичності. Він застосовується, коли замість прорадянської назви топоніму, активістами, часто всупереч позиції міської влади, пропонуються імена представників новітнього вітчизняного історичного пантеону, зокрема борців за незалежність у першій половині XX ст., або учасників АТО чи Революції гідності. В таких випадках противниками осучаснення топонімікону в якості альтернативи ініціюється повернення до першої/історичної назви вулиці.

Варто зауважити, що в окремих регіонах ресурс електронних петицій не може слугувати джерелом вивчення декомунізаційних настроїв населення. Як правило це зумовлено тим, що проведення перейменувань хронологічно передувало початку використання е-петицій в практиці місцевого самоврядування. Наприклад, у м. Рівному основні перейменування відбулися протягом січня-лютого 2016 р., а сервіс е-петицій запрацював лише влітку того ж року. Аналогічна ситуація мала місце й у Львові, де розпорядження міського голови про перейменування датоване 19 лютого, а перша петиція – 22 лютого 2016 р. Наголосимо, що виконання закону про “декомунізацію” в столиці Галичини потребувало мінімальних ресурсних витрат, адже передбачало перейменування лише двох вулиць причому шляхом приспівання до вже існуючих. На Івано-Франківщині взагалі був відсутній предмет розгляду, адже всі прорадянські та прокомуністичні назви були видалені з місцевого топонімікону ще у 1990-х рр. Подібною є і ситуація в Тернополі, де станом на грудень 2016 р. з близько чотирьохсот петицій лише шість присвячено “декомунізації”, через відсутність самого підґрунтя для звернень [2].

В окремих випадках Закон спричинив бажання частини мешканців не лише “декомунізувати”, але й “дерусифікувати” топоніміку українських міст, про що свідчать петиції з вимогою змінити назви вулиць пов'язаних з тими діячами радянської і російської історії та культури, які формально під дію Закону про “декомунізацію” не потрапляють, зокрема: М. Кутузова, В. Маяковського, О. Суворова, А. Толстого, тощо. Принагідно відзначимо, що “дерусифікація” була одним з найбільш прогнозованих результатів реалізації закону про “декомунізацію”, що пояснюється, серед іншого, як намаганням подолати постколоніальний синдром, так і агресивними діями вже сучасної російської держави.

Певний конфліктогенний потенціал зберігається в ініціативах щодо використання місць колишнього розташування знесених/демонтованих монументів радянським вождям. Популяризація використання е-петицій як легітимного засобу своєчасної локалізації, а в ідеалі і унеможливлення таких конфліктів, продовжує залишатися актуальним завданням працівників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Не дивлячись на формальне завершення процесу перейменувань, що був спричинений “декомунізаційним” пакетом, значення е-петицій як засобу діалогу влади та громади з питань топонімічної діяльності залишатиметься важливим. Так, не може не відобразитися на стані вітчизняного топонімікону проведення антитерористичної операції на Сході нашої держави. У вересні 2015 р. урядовим розпорядженням обласним адміністраціям та місцевим радам було запропоновано розглянути питання щодо “увічнення пам'яті воїнів, які виявили героїзм у захисті України під час проведення АТО, шляхом... найменування (перейменування) на їх честь об'єктів місцевої інфраструктури” [18]. А вже у лютому 2017 р. розпорядженням ВРУ органам місцевого самоврядування рекомендовано забезпечити вшанування пам'яті такої категорії захисників нашої держави як Герої України шляхом перейменування вулиць тощо [14].

Серед останніх топонімічних ініціатив керівництва держави можна відзначити ті, що відображені в Указі Президента “Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 рр.”. У даному акті обласним держадміністраціям пропонується “вжити в установленому порядку заходів щодо увічнення пам'яті про звитяги українських військових доби Української революції 1917–1921 рр., зокрема, шляхом... відповідного найменування/перейменування вулиць...” [17]. Практично у незмінному

вигляді це формулювання розміщене й в урядовому “Плані дій...”, що був оприлюднений у жовтні 2016 р., а також в десятках аналогічних “Планах заходів з відзначення...” як на регіональному, так і на місцевому рівнях [16].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. “Декомунізація” стала потужним викликом для органів місцевого самоврядування. Ніколи раніше в історії України закон не вимагав від місцевої влади провести настільки масштабні перейменування об’єктів міського середовища за такий відносно короткий термін часу. Одним з каналів комунікації та, одночасно, цікавим джерелом відомостей щодо “декомунізаційних” настроїв населення стали електронні петиції, що їх подають громадяни до міських рад користуючись мережею Інтернет.

Пропозиції щодо практики імплементації законів про “декомунізацію” посідають помітне місце в тематиці петицій до міської влади Житомира, Києва, Миколаєва, Полтави, Харкова, Чернігова. Значно меншою мірою обрана проблематика презентована у Вінниці, Кропивницькому, Черкасах, Чернівцях, а серед звернень поданих мешканцями таких обласних центрів як Дніпро, Івано-Франківськ, Львів, Луцьк та Тернопіль ця тематика є фактично маргінальною.

Як засвідчив зміст проаналізованих петицій, під час перейменування найбільший резонанс серед громадян викликає не стільки скасування старих, скільки пошук доречних нових назв елементів міського середовища. При цьому найбільш популярними та консолідуючими пострадянськими назвами в абсолютній більшості міст як влада, так і місцеве населення вважає історичні назви. Виключенням з наведеної тези є немилозвучність первинних назв, або наявність очевидної асоціації із історичними персонами, діяльність яких вважається українофобською.

Петиції є надзвичайно цікавим джерелом інформації щодо топонімічних вподобань членів територіальної громади. Проте, для комплексного вивчення декомунізаційних практик, надзвичайну цінність також мають матеріали громадських слухань, протоколи засідань топонімічних комісій, розпорядження міських голів та голів ОДА, ухвали міських рад, тощо. Разом з тим уважне вивчення великих масивів е-петицій дасть підстави для висновків щодо законслухняності, освіченості, особливостях світогляду наших співгромадян. Наприклад, помітне місце у зверненнях відведено пропозиціям щодо вшанування співвітчизників, які загинули під час подій Революції гідності, та в ході бойових дій на Сході України. Отже, е-петиції будуть не знаряддям не тільки реалізації топонімічної політики, але й формування локального патріотизму. Проте, ефективність використання цього інструменту очевидно потребуватиме підтвердження в ході подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”. Київ: НІСД, 2016. 688 с.
2. Єдина система місцевих петицій. Тернопіль. URL: <http://e-dem.in.ua/ternopil> (дата звернення: 01.10.2017).
3. Єдина система місцевих петицій. Чернівці. URL: <http://e-dem.in.ua/chernihiv> (дата звернення: 01.10.2017).
4. Запровадження комунікації органів державної влади: зб. матеріалів наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. Київ: Фенікс, 2016. 192 с.
5. Звіт Українського інституту національної пам’яті з реалізації державної політики у сфері відновлення і збереження національної пам’яті у 2016 р. Український інститут національної пам’яті. URL: <http://memory.gov.ua/page/zvit-ukrainskogo-institutu-natsionalnoi-pam-yati-realizatsii-derzhavnoi-politiki-u-sferi-vidn> (дата звернення: 01.10.2017).

6. Касьянов Г. В. Историческая политика и “мемориальные” законы в Украине: начало XXI в. *Историческая Экспертиза*. 2016. № 2. С. 28–57.
7. Миколаївська міська рада. Петиції. URL: <https://petition.mkrada.gov.ua/petitions/>
8. Мотиль О. Декомунізація України. Критика. 2015, квітень. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/dekomunizatsiya-ukrayiny> (дата звернення: 01.10.2017).
9. Набок С. Борці за незалежність України: визнання символічне? *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2015. № 4 (78). С. 118–128.
10. Петиції до Житомирської міської ради. URL: <http://petitions.zt-rada.gov.ua/#4/1/20> (дата звернення: 01.10.2017).
11. Петиція. Офіційний сайт Полтавської міської ради та виконавчого комітету. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/petition/> (дата звернення: 01.10.2017).
12. Подати петицію. Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <http://petition.city.kharkov.ua/uk/> (дата звернення: 01.10.2017).
13. Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 35. Ст. 341.
14. Про вшанування Героїв України та інформування громадян України про подвиги українських військових: Постанова Верховної Ради України від 21.02.2017 р. № 1857-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1857-viii> (дата звернення: 01.10.2017).
15. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 219.
16. Про затвердження плану заходів з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 рр. та вшанування пам’яті її учасників на період до 2021 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 р. № 777-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
17. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917–1921 рр.: Указ Президента України від 22.01.2016 р. № 17/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 5. С. 12. Ст. 91.
18. Про заходи з увічнення пам’яті захисників України на період до 2020 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 998-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.10.2017).
19. Про правовий статус та вшанування пам’яті борців за незалежність України у XX ст.: Закон України від 09.04.2015 р. № 314-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 25. Ст. 190.
20. Семенченко А. І., Жилияев І. Б., Власюк Т. О. Сучасні проблеми підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців України щодо технологій електронного урядування. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 1 (38). С. 31–42.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 342.84:316.77](477)(043.3)

ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Михайлов М. О.,

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

Розглянуто особливості джерельної бази інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу, визначено типи та види джерел. Розкрито роль джерельної бази в дослідженні механізмів інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу в Україні.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційне забезпечення, виборчий процес, джерельна база, типи, види джерел.

© Михайлов М. О., 2017

KEY SOURCES OF RESEARCH OF MECHANISMS OF INFORMATION AND COMMUNICATION PROTECTION OF THE SELECTION PROCESS

The author of the article investigates the features of key sources of information and communication support of the electoral process, carrying out the classification, defining the types and types of sources. Using the achievements of domestic and foreign scholars in this area of activity, the author reveals the role of sources in the study of the mechanisms of information and communication support of the electoral process in Ukraine.

Key words: information and communication support, election process, key base, types, types of sources.

Постановка проблеми. “Широке дослідження виборчого процесу та відповідно його інформаційного ресурсу стало можливим з початку ХХ ст., коли вибори перетворились на дієвий механізм артикуляції, агрегації і представництва інтересів громадян і стали невід’ємною складовою формування демократичних політичних режимів” – зазначає Б. В. Станкевич [20]. На його думку, інформація як ресурс та джерела її тиражування є невід’ємними складовими кожної виборчої кампанії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи питання теоретичного опрацювання вказаної проблеми, варто послатися на праці таких представників зарубіжної науки, як Ф. Гоулд, А. Ковлер, С. Лісовський, А. Лукашов, Є. Малкін, А. Поніделко, Д. Стокме, Є. Сучков, Т. Уайт та ін.

Дослідження феномену виборчого процесу є прикладом різноманітних підходів та поглядів, які склалися в світовій науці, основними серед яких є соціологічний (П. Лазарсфельд), комунікативний (Г. Лассуел, Дж. Клаппер, С. Ленарт, соціально-психологічний (А. Кемпбелл), раціонально-інструментальний (Е. Доунс, М. Фіоріна, маркетинговий (Й. Шумпетер, П. Бурдье). Кожна із зазначених теоретичних моделей зосереджує свою увагу на конкретній системі детермінант електоральних уподобань громадян, зокрема: належність до соціальної групи зв’язку зі ЗМІ та міжособистісному спілкуванні (комунікативна), партійна ідентифікація (соціально-психологічна), раціональна поведінка індивіда (раціонально-інструментальна), маніпулятивні теорії електоральної поведінки (маркетингова).

Мета статті полягає в дослідженні особливості джерельної бази інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи наукове висвітлення тематики виборчих кампаній, необхідно, передусім, розглянути джерельну базу дослідження. Її становлять документи та матеріали, які чітко систематизовані в п’ять груп за певними ознаками.

Першу групу джерел становлять офіційні законодавчі документи, що визначають правові основи виборчих процесів в Україні та регулюють порядок діяльності суб’єктів виборчого процесу, регламентують структуру виборчих органів. Сюди, насамперед, належать: Конституція України, закони України, що регулюють та визначають виборчий процес.

До другої групи джерел належать статистичні дані, результати соціологічних досліджень та експертних опитувань, які проводилися напередодні чи під час досліджуваних виборчих кампаній. До цієї групи джерел ми зараховуємо також спостереження автора та усну інформацію, отриману ним від людей, які професійно займаються виборами.

Третю групу джерел утворюють друковані, візуальні, аудіо- та аудіовізуальні рекламні матеріали політичних партій та кандидатів на пост Президента України. Особливе значення в цьому контексті мають партійні друковані видання (газети, вісники, бюлетені), цінність яких – у висвітленні виборчих позицій кандидатів (партій чи блоків партій), а також у подачі оперативної інформації з конкретної області чи регіону.

До четвертої групи джерел належить українська періодика, що характеризуються високим рівнем аналітичності подачі матеріалу. До цієї ж групи джерел належать матеріали регіональної періодичної преси.

Останню, проте не менш важливу групу використаних нами джерел, становлять інтернет-ресурси. Передусім, це інформаційні матеріали, розміщені на веб-сторінках Президента України (<http://www.president.gov.ua>), Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>), Центральної виборчої комісії (<http://www.cvk.gov.ua>). Використовуються веб-портали навчальних закладів, наукових установ, бібліотек: Національної бібліотеки ім. В. Вернадського (<http://www.nbuv.gov.ua>), Національного інституту стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>), а також Інтернет-ресурси аналітичних організацій та мережеских ЗМІ: Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова (<http://www.uceps.com.ua>), Комітету виборців України (<http://www.cvu.kiev.ua>), Інституту виборчого права (<http://www.eli.org.ua>), Агентства моделювання ситуацій (<http://www.agency.org.ua>), Київського центру політичних досліджень і конфліктології (<http://www.analitik.org.ua>), Інтернет-видання “Українська правда” (<http://www.pravda.com.ua>), УНІАН (<http://www.unian.net>) тощо.

Аналізуючи проблематику виборчих процесів в державному управлінні, пропонуємо класифікувати наявні теоретико-прикладні розробки за типом видання: дисертації, монографічні дослідження, посібники, збірники наукових статей.

Зазначимо, що з проблематики виборчих процесів в Україні наявні дисертації Л. Кочубей [11], О. Хромець, Є. Юрченко. Натомість основна увага науковців приділяється дослідженню політичних технологій, а в їхньому спектрі частково розглядаються питання інформаційно-комунікаційного забезпечення виборчого процесу. Проте останні наводяться тільки як приклади без детального аналізу. Зокрема, відзначимо кандидатські дисертації Д. Наріжного, Н. Лікарчук, К. Луценко, В. Коляденка, Т. Джиги [9], Н. Барни, С. Денисюк, які є дотичними до проблематики виборчого процесу.

Серед дисертаційних праць, присвячених регіональним аспектам виборчих процесів, варті уваги дослідження М. Гуйтора [8], Т. Мадриги [14], В. Маркітантова, В. Семенова, В. Середи, Т. Татаренко.

Щодо регіональної специфіки виборчих кампаній та виборчих процесів з акцентом на західноукраїнські області слід виокремити кандидатські дисертації М. Гуйтора [8], Т. Мадриги [14], які є найближчими до проблематики стратегії і тактики виборчих процесів на регіональному рівні. Зважаючи на це, розглянемо ці дослідження детальніше.

У дисертації Т. Мадриги “Регіональні виборчі кампанії початку XXI століття (на прикладі західних областей України)” здійснено дослідження регіональних особливостей сучасних виборчих кампаній в Україні на прикладі західних областей України. Методологічною основою роботи є основні теоретичні підходи до аналізу виборчої кампанії та електоральної поведінки [14].

Простежуючи особливості виборчих процесів в Україні з 2002 до 2014 рр., зазначимо, що існує положення про централізований характер проведення

виборчих кампаній в Україні, яке має слабку орієнтацію на соціально-культурні та територіальні особливості, інтереси та можливості регіонів, що унеможливило врахування специфіки та розвитку на етапі вироблення стратегії та реалізації тактики виборчої кампанії.

У дисертаційній роботі М. Гуйтора [8] здійснено комплексне дослідження виборчих технологій через порівняння особливостей їхнього застосування на загальнонаціональному та регіональному рівнях. Визначено структурні елементи виборчих технологій. Проаналізовано історичні та соціокультурні групи факторів, які здійснюють вплив на електоральну поведінку населення Чернівецької та Закарпатської областей. Простежено еволюцію застосування виборчих технологій в Україні на загальнонаціональному та регіональному рівнях (на прикладі Чернівецької та Закарпатської областей) з 1991 до 2007 рр.

Дослідження В. Бебика [3] можна вважати першими фундаментальними працями з питань виборчих процесів в українській науці. У працях цього автора розглядаються питання розробки та загальні вимоги до стратегії виборчого процесу. Виборча стратегія аналізується як система трьох груп елементів (іміджевих, організаційно-політичних та спеціальних), що ґрунтується на світовій практиці. Як практичні приклади використовуються як український (виборчі кампанії 1990–1998 рр.), так і зарубіжний електоральний досвід (США, Велика Британія, Франція, Росія). Аналогічно розглядається і тактична складова виборчого процесу, яку автор пов'язує з практичною (організаційно-агітаційною) сферою виборчого процесу.

У монографії І. Кресіної і Є. Перегуди [13] розглядаються парламентські вибори в Україні, особливо виборчі кампанії 2002 р. Подається як загальна характеристика виборчого процесу, так і аналітика щодо окремих політичних сил, використаних ними виборчих стратегій і тактик, виборчих технологій. Висловлюються деякі прогнози щодо майбутніх виборчих кампаній та особливостей еволюції виборчих технологій.

На основі узагальнення найсучасніших зарубіжних та вітчизняних наукових досліджень у монографії А. Романюка і Ю. Шведи [21] аналізується роль та місце політичних партій у сучасній представницькій демократії, розглядаються підходи щодо визначення політичних партій, їх типологія, виборча функція та виборча стратегія, участь у формуванні основних інститутів політичної системи. У книзі також представлені основні типи виборчих систем та їх політичні наслідки, основні положення теорії партійних коаліцій, специфіка розвитку політичних партій та партійних систем країн Європейського Союзу, Центрально-Східної Європи, України, розглядаються сім'ї політичних партій, механізми формування, права та повноваження цих організацій у світі та в Україні.

У працях А. Романюка і Ю. Шведи присутній фаховий аналіз виборчих процесів як теоретичного (дослідження категорій політичної науки та процесів політичної дійсності), так і прикладного рівня (регіональні виборчі процеси в Західній Україні, особливо на Львівщині) [21].

Значним теоретичним напрацюванням безпосередньо у сфері дослідження виборчих технологій є монографія української дослідниці Л. Кочубей “Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України)” і створений на її основі посібник. Авторка розглянула понятійно-категоріальний апарат проблеми, що досліджується, систематизувала наявні підходи до визначення понять та акцентувала увагу на тому, що виборча технологія – це, перш за все, мистецтво. На наш погляд, автор вдало застосувала маркетинговий та менеджментовий підходи до аналізу

виборчих технологій. Ґрунтовністю відзначається історична ретроспектива становлення виборчих технологій у світі та дослідження основних етапів і тенденцій формування та розвитку виборчого законодавства в Україні. Розвиток виборчих технологій в Україні простежено нею за допомогою аналізу виборчих кампаній кандидатів у депутати 1994, 1998 та 2002 рр. Зокрема, досліджувалися такі напрями діяльності кандидатів (виборчих штабів), як піар-діяльність, ЗМІ, політичне лідерство та іміджева політика, політичне рекламування.

Проаналізовані особливості практичного застосування і конституційно-правового регулювання виборчих технологій на окремих стадіях виборчих кампаній в Україні.

Враховуючи стан сучасного правового забезпечення виборчих технологій в Україні, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства.

Монографія М. Бучина [6] привертає нашу увагу детальною характеристикою особливостей використання ресурсів виборчої кампанії в Україні (на прикладі вітчизняних виборчих кампаній 1991–2007 рр.). Розглядаються різні види виборчих ресурсів, серед яких особливий наголос робиться на адміністративному ресурсі, використання якого в українських виборчих кампаніях стало не тільки “традиційним”, а й невід’ємним, оскільки жоден провладний кандидат (політична сила) не зміг втриматися від використання своїх владних переваг для отримання виборчих дивідендів.

У спільній монографії І. Буркута і М. Колесникова [7] зроблено чіткий акцент на дослідженні еволюції практичного застосування виборчих технологій в кампаніях загальнонаціонального рівня 1998–2009 рр. Автори чітко виділяють регіональний аспект: загалом західноукраїнський регіон, і Чернівецьку область, зокрема.

Доступно викладено основні принципи та підходи до практичного проведення виборчої кампанії. Це видання є своєрідним “порадником” для кандидата, який прагне власними силами організувати виборчу кампанію, у чому і є його основна цінність. Варто відзначити, що посібник є більше публіцистичною працею, оскільки в ньому відсутні будь-які бібліографічні посилання, водночас опубліковані в ньому матеріали значною мірою “запозичені” в інших авторів (В. Бебика, Є. Малкіна, Є. Сучкова).

Серед українських дослідників розгляд виборчих технологій крізь призму психології зробив український фахівець М. Варій [4]. У посібнику розкриваються політико-психологічні аспекти впливу на електорат у ході виборчих кампаній. Дослідник уперше в Україні на науковому рівні розкрив базові й диференційні технології боротьби за голоси виборців. Автором зроблено аналіз сучасних підходів і принципів організації та проведення передвиборчих і виборчих кампаній усіх рівнів в Україні та Росії. Для цього висвітлені найпопулярніші в Росії та Україні літературні джерела з цих питань, звіти, наукові дослідження. Розкрито розуміння стратегії і тактики виборчих кампаній, виборчих технологій, зокрема чистих й брудних PR-технологій, адміністративного ресурсу, а також їх форм, методів і способів. У цій праці розглядається наукове підґрунтя організації та проведення кампаній. Особливу увагу тут приділено розкриттю психіки і психічного, а на цій основі – психології громадянина. Обґрунтовано засади і принципи проведення кампаній. Особливу увагу автор приділив з’ясуванню суті, змісту, а також форм, методів, способів і прийомів психологічного впливу на електорат. Дослідник звернув увагу на психологічні особливості впливу на різні спільноти, зокрема й на юрбу. Як специфічну

виборчу технологію він розглядає психологічну операцію. Недоліком праці, при всіх її позитивних якостях, на наш погляд, є те, що автор основну увагу приділив лише технологіям, які впливають на підсвідомість виборців, причому не розглядав класичні виборчі технології, що не мають на меті психологічної маніпуляції електоратом.

Розробляє вказану проблематику в Україні Г. Почепцов [16]. У роботі «Як стають президентами. Виборчі технології ХХ століття» він розглядає тактику та стратегію виборчої компанії в різних країнах, і в цих рамках описує окремі технології, що були застосовані. Тут узагальнено досвід успішних кампаній як на Заході, так і в країнах СНД. Проте в праці повністю відсутня теоретична частина, вся робота побудована на прикладах без належного наукового обґрунтування. Доповнює роботу збірка перекладів фрагментів із праць найвідоміших західних спеціалістів із згаданої тематики. Г. Почепцов в основному звертає увагу на фактори формування іміджу. У своїх книгах цей автор приділяє увагу такому аспекту виборчих технологій, як розробка, формування і становлення іміджу політика. У працях вченого в основному розглядається вузький аспект виборчих технологій і практично відсутня теоретична база [16].

Щодо регіонального рівня, то зазначимо, що питання застосування виборчих технологій у західних областях України під час виборчих кампаній практично не розглядається в науковій літературі. Ми можемо виділити збірники наукових статей, які періодично видаються кафедрою політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Чернівецьким регіональним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади і місцевого самоврядування спільно з кафедрою політології та державного управління ЧНУ імені Юрія Федьковича, Ужгородським національним університетом, Львівським національним університетом ім. І. Франка. У них містяться аналітичні статті щодо особливостей відповідних областей, пов'язаних з історичними чинниками, політичних орієнтацій населення регіонів, аналізується хід і результати виборів в областях тощо.

Актуальні проблеми регіонального політичного процесу, міжетнічних відносин та окремі аспекти формування поліетнічності Чернівецької області досліджує вже згаданий нами політолог І. Буркут [4], окрім цього, дослідник вивчає виборчі кампанії на теренах СНД. У Закарпатській області досліджує регіональні особливості виборчих кампаній та прогнозує результати виборів науковець Ю. Остапєць. Він постійно простежує та аналізує політичні групи впливу Закарпатської області, розглядає функціонування політичних партій та формування нових об'єднань як політичних, так і громадських. Вивчають політичні процеси цієї області і Р. Офіцинський, і М. Токар, та А. Ключкович. У рамках таких досліджень можна побачити окремі особливості впливу виборчих технологій на поведінку населення, з одного боку, а з другого, – проаналізувати внутрішні організаційні технології виборчих кампаній, які застосовуються на Закарпатті.

За концепцією вітчизняних дослідників, система способів проведення передвиборної кампанії включає такі стратегії: стратегію одурманення населення; стратегію очорнення конкурентів в очах виборців; стратегію введення конкурентів в оману щодо своїх намірів; стратегію обману конкурентів щодо планів інших конкурентів; стратегію протидії впливу конкурентів. Ця система також включає підсистеми керування передвиборною кампанією та її всебічним забезпеченням [4; 6; 10; 16; 19; 20; 21].

Науковці вказують на те, що стратегія передвиборної кампанії і приватні стратегії охоплюють весь період передвиборної боротьби, з погляду “чорного PR” стратегія відносин з електоратом полягає у випередженні дій конкурентів з очорнення вашої кандидатури. З цією метою у складі штабу передвиборної кампанії має бути аналітичний орган розвідки і прогнозування підступних дій конкурентів щодо вашого кандидата. У випадку підготовки компрометуючої акції проти вас з боку конкурентів доцільно випередити такі дії, необхідно піднести компромат на себе самого, але, зрозуміло, у вигідному для себе світлі, що зведе компромат проти вас до нуля [4; 6; 10; 16; 19; 20].

У наукових працях В. І. Співака висвітлюються теоретичні й практичні проблеми правової культури учасників виборчого процесу як засобу забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. Автором запропоновані власні визначення понять виборчого процесу, виборчих документів, правової культури учасників виборчого процесу. Визначені основні фактори розвитку правової культури учасників виборчого процесу [19].

Розглядаючи питання ефективності використання західних виборчих технологій в українській виборчій практиці, слід відзначити, що вони не співпадають з політичною специфікою електорального простору України, оскільки “споконвічно побудовані на боротьбі двох кандидатів (партій)”. В Україні традиційно домінує “швидше не партійна належність”, а типовий набір кліше кандидатів: “лівий”; “правий”; “міцний господарник”, “східняк”, “бандерівець”, “без певної політичної позиції”; “борець за правду” проти “нечесної” влади, “опозиціонер” та ін. [22].

На нашу думку, в ході реалізації виборчого процесу необхідно поєднати в одну систему не тільки всі електоральні проблеми, але й усі політичні взаємовідносини та особисті ресурси. Виборча кампанія вже не може бути виграна тільки за рахунок впровадження якої-небудь однієї політично-психологічної технології. Для цього необхідний цілий комплекс цілеспрямованих заходів, орієнтованих на різні верстви населення і соціальні групи.

Інтерпретацією, яка об’єднує у своєму розумінні практично всі вище зазначені тлумачення поняття “виборча кампанія” є та, яку вмістив Ю. Шведа у своєму енциклопедичному словнику: “Виборча кампанія – офіційно оголошений період доцільно організованої, методично грамотно побудованої і змістовно насиченої діяльності кандидата в депутати, політичної партії, спрямованої на виконання масового психологічного впливу на електорат з метою усвідомленого і неусвідомленого їх спонукання до віддачі голосів за вказаного кандидата (партію)” [22].

Метою виборчої кампанії є перемога на виборах, яка досягається за наявності підтримки певного кандидата чи політичної сили зі сторони електорату.

Висновки. Аналіз наукових джерел з проблематики роботи дозволяє стверджувати, що різноманітні аспекти виборчих процесів знайшли віддзеркалення в роботах українських і зарубіжних авторів. Всі дії, що здійснюються під час виборчих процесів спрямовані на те, щоб завоювати максимальну кількість голосів, а отже, здобути перемогу на виборах і привести конкретного кандидата чи політичну силу до влади.

Однак на сьогодні відсутні теоретико-прикладні дослідження у сфері державного управління, які б розкривали правову регламентацію використання інформаційно-комунікаційних технологій у відносинах влади та громадськості, роль соціальних мереж в інформаційно-комунікаційному

забезпеченні виборчого процесу, вплив організаційного, політико-правового та ресурсного механізмів на прозорість виборчого процесу в контексті використання зарубіжного досвіду країн розвиненої демократії.

Список використаних джерел:

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / за ред. О. М. Бандурки. Харків: УВС, 2000. 368 с.
2. Афанасьев В. Г. Социальная информация / под ред. Л. Ф. Пирожкова. Москва: Гран, 1994. 164 с.
3. Бебик В. М., Басалюков В. В., Бебик В. М. та ін. Менеджмент прес-служб в державних організаціях. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: монографія / за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. Київ, Сімферополь: МАУП, 2003. С. 101–113.
4. Буркут І. Г., Колесников О. В. Виборчі технології: регіональний досвід. Чернівці: Вид. дім "Букрек", 2009. 240 с.
5. Бурдяк В. І. Стратегія політичних партій у виборах 2006 року в Чернівецькій області. Формування органів влади як результат виборчого процесу 2006: матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., Львів, 17 черв. 2006 р. / укл. А. Романюк, Л. Скочиляс. Львів: ЦПД ЛНУ і м. І. Франка, 2006. С. 90–97.
6. Бучин М. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні: монографія. Львів, 2014.
7. Варій М. Й. Політико-психологічні передвиборні та виборчі технології. Київ, 2013.
8. Гуйтор М. М. Регіональні особливості застосування виборчих технологій в Україні (на прикладі Чернівецької та Закарпатської областей): автореф. дис. ... канд. політ. наук. Чернівці, 2008. 20 с.
9. Джига Т. В. Методи та технології впливу політичної реклами (на прикладі передвиборної кампанії): автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2003. 21 с.
10. Заславська О. О. Засоби масової інформації як інструмент моделювання політичної свідомості у виборчій кампанії (на матеріалах президентських і парламентських виборів 2004–2006 рр.): автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2008. 19 с.
11. Королько В. Г. Передвиборча комунікаційно-агітаційна кампанія: політичний феномен, структура, функції. Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 2002. № 1. С. 80–100.
12. Кочубей Л. О. Виборчі технології: політологічний аналіз на прикладі виборів до парламенту сучасної України: монографія. Київ: Юрид. думка, 2006. 280 с.
13. Кресіна І. О., Перегуда Є. В. Парламенські вибори в Україні: правові і політичні проблеми. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 366 с.
14. Мадрига Т. В. Регіональні виборчі кампанії початку XXI століття (на прикладі західних областей України): автореф. дис. ... канд. політ. наук. Львів, 2012. 21 с.
15. Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий. Москва: Русская панорама, 2002. 464 с.
16. Почепцов Г. Г. Паблік рилейшнз: навч. посіб. Київ: Знання, 2006. 327 с.
17. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. Офіційний вісник України. 2016. № 99. Ст. 3234.
18. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст. 102.
19. Співак В. І. Правова культура виборів в Україні: теорія і практика / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ: Юрид. думка, 2006. 156 с.
20. Станкевич Б. В. Політико-правові аспекти виборчих технологій та особливості їхнього використання в Україні. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. 2009. Вип. 21. С. 161–167.
21. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. Львів: ЦПД "Астролябія", 2005. 348 с.
22. Шведа Ю. Р. Теорія політичних партій і партійних систем. URL: <http://politzone.in.ua/index.php?id=236> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ

Решевець І. В.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто сутність політичних партій та їх роль у державному управлінні. Досліджено сутність політичного процесу та функцій у ньому політичних партій. Проаналізовано взаємодію органів державної влади та політичних партій, а також вплив останніх на розвиток політико-адміністративних процесів, їх участь у політико-адміністративній діяльності держави.

Ключові слова: політико-адміністративне управління, політична партія, державне управління, політичний процес, державна політика.

Reshevets I. V.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

EFFECT OF POLITICAL PARTIES ON THE DEVELOPMENT OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE PROCESSES

In the article the essence of political parties and their role in government. The essence of the political process, and it functions in political parties. The questions of interaction of state and political parties. The influence of political parties on the development of political and administrative processes and participation of political parties in the political and administrative activities of the state.

Key words: political and administrative management, political parties, public administration, political process, public policy.

Постановка проблеми. Останнім часом політико-адміністративна діяльність держави стала об'єктом досліджень у багатьох країнах світу. Основні дискусії присвячені проблемі співвідношення політичної та адміністративної діяльності держави й характеру політико-адміністративних відносин у системі "суб'єкт управління – об'єкт управління". Сьогодні політико-адміністративну діяльність неможливо уявити без політичних партій. Саме через політичні партії виражається воля різноманітних верств громадян в органах влади, формується відповідальність перед народом урядових структур. У багатьох країнах є велика кількість груп, залучених до політичної активності. Ключова риса, яка відрізняє політичні партії від усіх інших організацій, – це прагнення до заміщення державних посад своїми представниками. Партії є тим містком, який з'єднує різні елементи суспільства та окремого громадянина з владними структурами [5, с. 323]. В умовах реформування великої кількості секторів публічного управління є актуальною проблема впливу політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів та взаємодії з гілками влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаторами класичної теорії політичних партій вважаються М. Вебер, Р. Міхельс, М. Острогорський. Основні тенденції діяльності партії, досліджувані Р. Міхельсом, і типологія, запропонована М. Вебером, окреслили ключові напрями дискусій з даної проблематики. Низку методологічних структур М. Дюверже заклав фундамент сучасної теорії політичних партій та визначив їх загальну спрямованість. Також питанням розвитку та функціонування політичних партій присвячено роботи західних вчених Т. Гоббса, А. Токвіля, Н. Макиавеллі, Ж. Блонделя, З. Ньюмена, Дж. Сартора та деяких ін.

У межах даного дослідження також становлять інтерес праці сучасних вітчизняних науковців А. Гальчинського, А. Білоуса, В. Кременя, М. Томенка, В. Ткаченка, які аналізують досліджувані трансформаційні політико-адміністративні процеси. В. Бебик, А. Гонюкова, А. Пойченко вивчають технології партійно-політичної діяльності в суспільстві й державному управлінні. Серед праць сучасних українських науковців варто виділити дослідження А. Зельницького, П. Удовенко [3] та Ю. Шведа [9]. В країнах пострадянського простору питаннями розвитку політичних партій займаються такі дослідники, як Е. Малкин, Е. Сучков [4], А. Сморунов [8] та ін.

Незважаючи на велику кількість досліджень політичних партій та їх впливу на розвиток політико-адміністративних процесів, в умовах постійних суспільних трансформацій, з урахуванням усіх проведених та майбутніх реформ політико-адміністративного сектору та визначеного українським суспільством європейського вектору розвитку, питання ролі, сутності та впливу політичних партій на політико-адміністративні процеси, потребують більш детального дослідження.

Метою статті є теоретико-методологічне дослідження впливу політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів.

Виклад основного матеріалу. Політичні партії, як форми політичного набуття влади через вибори, виникли в результаті розвитку парламентаризму, ідеологій та зародження демократичних традицій у XIX ст. Перетворення демократичних форм правління від тоталітарних, монархічних, авторитарних пов'язаний з економічним прогресом та суспільним розвитком. Не варто забувати, що “нерозуміння того, що економічна поведінка зумовлена свідомістю та культурою, призводить до поширеної помилки – пояснення навіть ідеальних за природою явищ матеріальними причинами. Глибинні процеси історії зумовлені процесами, які відбуваються у свідомості” [10]. Усвідомлення необхідності представництва інтересів широких прошарків населення в управлінні державою привело до появи нового механізму передачі влади у XIX ст. – політичних партій.

Зазвичай політична партія є достатньо формалізованою політичною організацією зі своєю структурою (керівні органи, регіональні відділення, рядові члени), що виражає інтереси тих чи інших класів, соціальних прошарків, груп, об'єднує найбільш активних їх представників, має на меті завоювання політичної влади для реалізації певної програми соціальних, економічних, політичних перетворень. У сучасній державній політиці та управлінні партії відіграють провідну роль, і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політико-адміністративній системі. Від партії скоріше вимагається здійснення комунікативної функції, ніж боротьба за владу. Такий висновок підтверджується присутністю на всіх етапах політичного процесу політичних партій.

Політичний процес є одним із суспільних процесів і відрізняється від правового, економічного, ідеологічного, духовно-культурного та інших своїми якісними характеристиками: він є визначенням конкретного, з кінцевим результатом процесу певного масштабу (наприклад формування партії, проведення виборів тощо); відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, яка здійснюється не відповідно до намірів політичних лідерів або програм партій, а в результаті дії багатьох різнорідних внутрішніх і зовнішніх факторів; показує, як індивіди, соціальні групи, інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями, упередженнями взаємодіють одне з одним і з державою, реалізуючи свої специфічні соціальні ролі та функції; становить сукупність дій інституційованих і неінституційованих суб'єктів політики щодо реалізації своїх специфічних функцій у сфері державної влади, які в остаточному підсумку забезпечують розвиток (або занепад) політичної системи [7, с. 517].

Політичний процес – це форма функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує в просторі і часі. А. Пойченко зазначає, що саме різноманітність і суперечливість інтересів учасників політичного процесу зумовляють його складну структуру, рухливість стадій та напрямів, непослідовність вияву в кризових ситуаціях. У кінцевому результаті процес владарювання складається із взаємодії державного управління і громадянського тиску, політичної участі, інакше кажучи, процесів, що йдуть зверху і знизу [6, с. 10–14].

Спрямованість політичного процесу визначає і напрям суспільного розвитку на конкретному етапі існування держави, а відповідно впливає на державну політику та управління. А. Дегтярьов підкреслює, що до поняття “політичний процес” обов’язково входить функціонування таких інститутів, як уряд, парламент, силові структури, діяльність партій і груп тиску, індивідуальна активність громадян. З огляду на це, політичний процес нерідко трактується як складну конфігурацію усвідомленої діяльності, тобто дій, що регулюються державою та стихійної діяльності, тобто спонтанних акцій груп і окремих індивідів [2, с. 23–26].

Ю. Шведа відзначає, що метою політичної партії є керівництво суспільством через організовані для цього суспільні групи та відповідним чином налагоджені механізми діяльності державного апарату. Саме виконання цих функцій визначає місце та роль політичних партій у політичній системі суспільства [9, с. 193]. Виконання названих функцій встановлює і місце політичних партій у формуванні та здійсненні державної політики та управління. Адже їх зміст визначається виконанням суб’єктами політики своїх специфічних ролей і функцій. Отже, опосередковано через свої фракції у парламенті, політичні партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії часто зазнають критики від опозиції, що відповідно впливає на якість прийнятих ними управлінських рішень. Відзнакою партії за перемогу у виборах є місця в уряді та влада, яку вона отримує, щоб змінити політику уряду відповідно до своїх уявлень. Так, у США партія, що володіє більшістю голосів у Палаті представників або Сенаті США, призначає лідерів палати і голів комітетів. Президент призначає понад 3 тис. людей на керівні посади у виконавчих департаментах. Це дає змогу партії, що перемогла, суттєво впливати на управління країною протягом чотирьох років. Партійний контроль за діяльністю уряду в парламентських системах Західної Європи значно сильніший, ніж у Сполучених Штатах Америки, оскільки парламентські системи передають право аудиту водночас над законодавчою і виконавчою владою партії, які здобули першість у виборчому процесі.

Окреслюючи завдання і функції політичних партій, законодавство надає їм суспільного характеру. Одне з головних функціональних завдань політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів та сприянні їх організованому і цілеспрямованому просуванню в процесі прийняття політичних рішень. Саме цим державницький характер політичних партій і зумовлюється.

На думку С. Рябова, особливість політичної влади і її відміна від державної полягає в тому, що політична влада – це домінування або прагнення до домінування інтересів одних верств над усіма іншими. Ключовим предметом політичної боротьби партій є вплив на здійснення державної влади, її влаштування, зрештою, сама державна влада. Здобувши державні позиції, право й можливість виконувати державні функції, партія впродовж певного часу може реалізовувати загальнодержавний інтерес. Але при цьому вона не може ототожнюватися з державою і залишається партією.

Наявність структурованих, багатофункціональних політичних партій, сьогодні є ознакою високого розвитку суспільства, наявності в ньому толерантності та громадянської культури. Вони існують у більшості країн та в усіх політичних системах. Дослідження влади та управління неможливе без аналізу діяльності політичних партій у владних структурах. Розгляд інституту політичних партій у контексті його впливу на розвиток управлінських процесів важливий для підвищення результативності функціонування політико-адміністративного управління. Політичні партії беруть безпосередню участь у творенні державної політики та в державному управлінні. Вплив політичних партій на державну діяльність відрізняється ступенем залученості, який залежить від форми правління і типу виборчої системи в різних державах. Форма правління – президентська, змішана чи парламентська – визначає місце та роль парламентських фракцій при створенні уряду та впливає на взаємозв'язки гілок влади в державі. Тип виборчої системи визначає ступінь залученості громадян до демократичних процесів у державі та роль партій в організації роботи законодавчого органу влади. Сьогодні у більшості країн уряди, як правило, формуються політичними партіями. Безпартійні уряди існують у недемократичних режимах; у демократичних президентських режимах; за умови існування слабких, розпорошених і невливових політичних партій у демократичних парламентських і змішаних режимах. Таким чином парламентські партії виконують роль каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві й органами державної влади.

Політико-адміністративна діяльність виступає осередком змагань різних суспільних верств між собою і водночас спрямована на стримування цієї боротьби, примирення інтересів її учасників. Зміст політико-адміністративної діяльності держави є вторинним від функцій держави і спрямований на їх виконання. У процесі реалізації кожної функції держави сама політико-адміністративна діяльність держави наповнюється конкретним раціональним зерном. Зміст політико-адміністративної діяльності держави можна визначити як діяльність держави щодо забезпечення політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем урахування політичних інтересів тих сил, що обіймають і здійснюють державну владу, та їх відповідності загальносоціальним інтересам [1, с. 31].

З метою вдалого вирішення державних завдань повинні прислужитися прагматичний підхід у контексті розвитку політичної системи суспільства і формування засад вітчизняного інституту політичних партій як дієвої і впливової сили, що може стати гарантом стійкого розвитку суспільства як інституту державної політики та управління. Політичні партії є універсальною формою громадської політичної організації, яка спеціально пристосована для політичної діяльності в умовах представницької демократії. Кожен політичний режим, що претендує на легітимність, ґрунтується на консенсусі й представництві, не може обійтися без партій. Проте партії мають відповідати тій ролі, що покладає на них демократія, і позитивно впливати на розвиток політико-адміністративних процесів. Політичне управління здійснюється з метою впливу суб'єкта політики на політичну ситуацію, щоб забезпечити свої інтереси. Проте зазначені інтереси будуть втілені у разі їх узгодження із суспільними інтересами. “Для забезпечення політичного управління, адекватного потребам суспільства, недостатньо мати владу, надзвичайно важливим є вміння скористатися нею. Це вміння полягає у приведенні політичних відносин у відповідність із об'єктивними закономірностями соціального прогресу, а також в умінні керуватися ними в процесі управлінської діяльності” [7, с. 680].

Прагнення України інтегруватися до європейського цивілізаційного простору визначають необхідність урахування європейського досвіду, зокрема країн молоді демократії стосовно оптимальної конституційної моделі. Перетворення політичної системи, конституційні зміни вимагають формування на конституційному рівні визначення статусу влади в цілому та розподілу повноважень між її гілками для оптимізації політико-адміністративних процесів.

З метою досягнення високого рівня ефективності управління політичні партії у своїй діяльності мають використовувати такі управлінські принципи, як значущість, послідовність, інформованість, зворотний зв'язок. Управлінський процес складається з певної сукупності дій, саме тому, його суб'єкт починає з вибору цілей діяльності й визначення етапів її досягнення, керуючись принципом поєднання кінцевої мети розвитку з поточними завданнями. В процесі досягнення визначеної мети суб'єкт управління керується принципом наступності. У цілому, вибір напрямів практичної діяльності залежить не від особистих бажань політиків, а від запитів суспільного розвитку та звичайних людських потреб.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже сьогодні в межах основних політико-адміністративних процесів політичні партії відіграють провідне місце і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системі. З роками ми спостерігаємо тенденцію до трансформації ролі політичних партій у громадянському суспільстві, сучасній політичній системі, а відповідно і в державній владі. Сьогодні від партії скоріше вимагається виконання комунікативної функції, ніж боротьба за владу. Виходячи із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади, витікають функції та завдання політичної партії. Уряди в демократичних країнах формуються політичними партіями. Політико-адміністративна діяльність держави полягає в забезпеченні політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем врахування політичних інтересів тих сил, що обіймають і здійснюють державну владу, та їх відповідності загальнонаціональним інтересам. Політичні партії є тим інститутом, що здійснює державну політику та політико-адміністративне управління.

Список використаних джерел:

1. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. Політичне управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 160 с.
2. Дегтярев А. Основы политической теории. Москва: Высш. шк., 1998. 239 с.
3. Зельницький А., Удовенко П. Політичні партії і вибори: довідник партійного працівника. Київ: ІУЕП "Гарант квалі", ФКП "НДІСЕП", ВПЦ "Тираж", 2003. 600 с.
4. Малкин Е., Сучков Е. Политические технологии. Москва: Русская панорама, 2006. 680 с.
5. Бессонова М., Бірюков О., Бондарук С. та ін. Основы демократии: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій. Київ: Ай Бі, 2002. 684 с.
6. Пойченко А. Політичний процес в сучасній Україні: навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 56 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / уряд. В. П. Горбатенко. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: Генеза, 2004. 735 с.
8. Сморгунів Л. Современная сравнительная политология: учебник. Москва: Росс. полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2002. 472 с.
9. Швед Ю. Теорія політичних партій та партійних систем: навч. посіб. Львів: Тріада плюс, 2004. 528 с.
10. Fukuyama F. The End of History and the last Man. New York, 1999. P. 296.

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

УДК 351.127

ІНЖИНІРИНГ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЛЮЧОВОГО ПЕРСОНАЛУ

Непомнящий О. М.,

*д. держ. упр., професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ*

Проаналізовано форми та методи навчання інженерів-консультантів у будівельній галузі, визначено основні форми проведення навчання таких працівників у розрізі їх безперервної освіти та обґрунтовано принципи навчання висококваліфікованої аудиторії.

Ключові слова: форми проведення навчання, інженер-консультант, безперервне навчання, будівельна галузь, інжинірингові та консалтингові послуги.

ENGINEERING: SOME ASPECTS OF KEY PERSONNEL FURTHER TRAINING

Непомняшчы О. М.,

*Doctor of Public Administration, Professor of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

The article analyzes the forms and methods of engineers-consultants in the construction industry training, identifies the main forms of training of such employees in the context of their continuing education and substantiates the principles of a highly-qualified audience training.

Key words: forms of training, engineer-consultant, continuous training, building, engineering and consulting services.

Постановка проблеми. Коло проблем, з якими зараз стикається будівельна галузь України, є надзвичайно великим. Проблеми, що виникають у будівництві, досить різноаспектні, різномасштабні, їх розв'язання потребує роботи значної кількості професіоналів, управлінців у цій галузі, а отже і їх високої кваліфікації. Подолання проблем вимагає не лише розуміння ситуації тими, хто безпосередньо здійснює управління в галузі, а й потребує запровадження інституту інженерів-консультантів: здійснення ними незалежного контролю, надання окремих висновків, проведення консультацій та вирішення спорів. Така діяльність інженерів-консультантів вимагає у свою чергу від них постійного підвищення і свого кваліфікаційного рівня, який би відповідав світовим вимогам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням різних аспектів проблеми управління містобудуванням та управління в будівельній галузі присвячено роботи А. Воробйова, О. Козича, В. Олюха, О. Панухник, В. Шубенкіної, Є. Юрченка та ін. Питанням навчання державних службовців та безперервного навчання присвячені дослідження таких науковців, як С. Гайдученко, А. Кузьмінський, О. Мельников, С. Серьогін, В. Яцуба та ін. Проте залишаються практично невисвітленими питання навчання ключового персоналу в окремих галузях, оскільки вони включають в себе як питання професійної компетентності, так і питання інтегрування знань і їх відповідність міжнародно визнаним вимогам.

Тому **метою статті** є обґрунтування основних принципів та визначення основних форм проведення навчання інженерів-консультантів у розрізі їх безперервної освіти.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом в Україні поглиблюється розуміння ролі інженера-консультанта як ключової фігури на ринку інжинірингових та консалтингових послуг у будівельній галузі. Наслідком цього є утворення недержавних професійних об'єднань, досвід яких, зокрема з питань підготовки персоналу, потребує наукового дослідження, аналізу й узагальнення.

Так, в Україні діє незалежне від держави, проте спрямоване на дотримання державних стандартів, зокрема з безпеки будівництва, професійне об'єднання – Громадська спілка “Міждержавна гільдія інженерів-консультантів” (МГІК), метою якої є гармонізація існуючої в Україні моделі ринку інжинірингових та консалтингових послуг у відповідності до загальноновизнаних міжнародних стандартів [1]. Це об'єднання з 2015 р. є афілійованим членом Міжнародної федерації інженерів-консультантів (FIDIC). Україна в особі МГІК першою з пострадянських країн отримала представництво в Європейській федерації інжинірингово – консалтингових асоціацій (EFCA), яка представляє інженерно-консалтингову індустрію у світовому масштабі (рисунок).

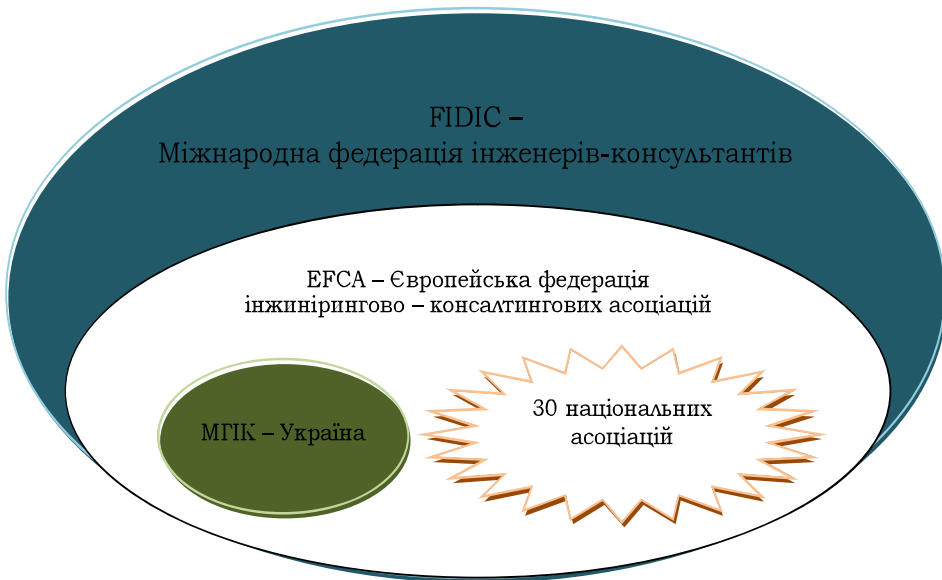


Рисунок. Схема членства України в Європейській федерації інжинірингово-консалтингових асоціацій

EFCA є представником FIDIC у Європі і об'єднує 30 професійних національних асоціацій країн Європейського Союзу [1]. Досвід об'єднання таких професіоналів має понад столітню історію. Так, Міжнародна федерація інженерів-консультантів (FIDIC) заснована у Бельгії в 1913 р. для регулювання взаємовідносин учасників міжнародних інвестиційно-будівельних процесів на основі розробки та публікації типових форм контрактів [2]. На сьогодні FIDIC є найбільшою міжнародною організацією у сфері будівельного консультування.

Для вироблення і підтримки стандартів з будівництва в країнах Євросоюзу в 1992 р. була заснована недержавна некомерційна організація Європейська федерація інжинірингово-консалтингових асоціацій (EFCA). Ця організація представляє галузь інжинірингово-консалтингових та суміжних послуг, у якій працює понад мільйон фахівців, більшість з яких мають високу кваліфікацію в широкому діапазоні дисциплін. EFCA є представником FIDIC у Європі і об'єднує 30 професійних національних асоціацій FIDIC країн Європейського Союзу, серед них, як зазначалося, є і представництво України.

Таке членство дає можливість українським фахівцям у галузі будівництва надавати послуги зарубіжним будівельним компаніям на українському ринку. Однією з форм співпраці інженера-консультанта з будівельними фірмами, державними установами, що здійснюють контроль у цій галузі, є застосування типових контрактів Міжнародної федерації інженерів-консультантів [1–2]. Ця співпраця вимагає від інженерів-консультантів нових знань, розуміння норм і вимог, що є загальноприйнятими на світовому ринку, що, у свою чергу, потребує ініціативи про внесення змін до українського законодавства. Такі пропозиції вже знайшли певне відображення у законодавстві, однак основним рушієм їх впровадження є вимоги міжнародних фінансових організацій (МФО) – ключових кредиторів у реалізації інвестиційних проектів в Україні. У свою чергу “проформи FIDIC часто інтегровані до тендерної документації МФО як загальновизнані інструменти, що акумулюють кращі світові практики. Вітчизняні компанії при цьому стикаються з викликами, які в певній мірі можуть бути вирішені шляхом навчання ключового персоналу за основними модулями FIDIC” [3].

Оскільки основною діяльністю МПК є все ж участь у адаптації вітчизняного законодавства у сфері містобудування до вимог, встановлених законодавством Європейського Союзу, то виникає потреба для членів гільдії як власного навчання, так і донесення до уряду України політики урядів інших держав, у більшості саме держав Євросоюзу, у будівельній галузі. Різкий технологічний прогрес у цій галузі вимагає від органів влади враховувати його темпи: “урядами держав світу приділяється значна увага необхідності застосування новітніх будівельних технологій та будівельних матеріалів під час провадження містобудівної діяльності” [4]. А це означає, що управлінці мають створювати умови для забезпечення належного контролю та здійснення експертиз різного роду. Для України є характерним те, попри значний розвиток будівельної галузі, порівняно з іншими, все ж слід зазначити, що технології будівництва і умови забудов значною мірою не відповідають світовим вимогам. Про це стверджує у своїх дослідженнях В. Олюха: “... будівництво у тому стані, в якому воно знаходиться зараз, не здатне на практиці вирішувати завдання, що постають перед ним у зв'язку з сучасними тенденціями та викликами” [5].

Для посадовців органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо будівництва на відповідній території (поза, чи в межах населеного пункту), досить важливим є розуміння сукупності вимог щодо забудови. “В умовах ринкової економіки головними засобами управління містобудуванням та архітектурою територіального розвитку стають економічні важелі: маргінальна вартість землі, земельна рента, структура та розмір місцевих податків. Разом з тим виникають нові проблеми управління територіальним розвитком: як оцінити корисність для розвитку міст окремих видів економічної діяльності землекористувачів; як визначити засіб економічного заохочування “корисних” видів економічної діяльності для землекористувачів; де знайти ресурси для виконання міських соціальних, екологічних програм, інвестиційних проектів; як заохочувати інвесторів

вкладати кошти в територіальний розвиток окремих населених пунктів” [6]. Як зазначила О. Панухник, такий значний перелік того, що повинен знати управлінець в цій галузі, не є вичерпним, отже, у прийнятті рішень щодо забудови територій службовці органів влади мають послуговуватися висновками фахівців. Але навіть не маючи спеціальних знань керівник владної публічної установи чи представницький орган мають знати, в яку інстанцію за кваліфікованою допомогою мають звернутися. Ця вимога, здавалось би, є зрозумілою, однак “невирішеність проблеми із замовниками на професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державного управління” [7] часто приводить до значних прорахунків у сфері містобудування.

З іншого боку, держава втручається в процес якісного містобудування шляхом регуляторної політики. Особам, які хочуть здійснювати свою діяльність у сфері будівництва, містобудування й архітектури, держава надає можливість отримати кваліфікаційний сертифікат відповідно законодавства [8]. Отримання таких сертифікатів вимагає від претендентів глибоких, різнобічних професійних знань в галузі будівництва. Ще більш різносторонніх знань, зокрема європейського законодавства, потребує інженер-консультант, який виступає представником інвестора (замовника), бере участь у підготовці договору підряду та контролює дотримання його положень усіма учасниками будівництва, консулює з розробки організаційно-фінансових схем реалізації проекту будівництва з зазначенням усіх можливих організаційно-технологічних ризиків, контролює витрачання коштів, бере участь в аналізі претензій, які виникли між учасниками реалізації проекту, розробленні відповідних пропозицій щодо їх усунення.

Міждержавна гільдія інженерів-консультантів має широке коло партнерів в Україні та за кордоном, а також певний досвід організаційно-методичної допомоги консалтинговим компаніям щодо підготовки до участі в конкурсах з надання послуг інженера-консультанта за проектами, які фінансуються МФО [1]. “Мусимо визнати, що українським підприємствам та організаціям поки що рідко вдається самостійно перемагати в таких конкурсах. Зазвичай контракти отримують досвідчені міжнародні фірми, які мають необхідних фахівців і досвід роботи та виступають лідером консорціуму за участі місцевих компаній. При цьому у процесі спілкування постає низка питань, що стосуються неузгодженості термінології, необхідності дотримання загальних умов договору підряду й вітчизняної практики, розподілу ризиків та запропонованих замовником функцій між учасниками консорціуму і консультантом тощо” [3]. Таким чином, усе це вимагає постійного підвищення інженерами-консультантами своєї професійної компетентності, додаткового навчання, тобто виникає необхідність у безперервному навчанні: “... фахівці сьогодення повинні засвоїти, що при впровадженні принципу безперервності, сфера компетенцій може зростати, якщо фахівець зростає професійно (відбудеться перехід до наступного рівня) і залишатись сталою, якщо він задовольняється своїми поточними результатами” [9, с. 32]. Безперервне навчання проходить не лише за рахунок самоосвіти, воно повинно підкріплюватися отриманням офіційного засвідчення навчання. Для міжнародних фахівців у будівельній галузі таке навчання можливе в межах відповідних міжнародних організацій.

Виходячи з таких поглядів, і як приклад безперервного навчання інженерів-консультантів можна навести, зокрема, той факт, що представники МПК пройшли у місті Белград (Сербія) *тренінг* за модулем: “Управління і адміністрування контрактів FIDIC”. Зазвичай дводенні заняття за кожним модулем, окрім теоретичної частини, включають практичні вправи і дискусії.

Форма проведення навчання за модулями, які, як правило, розраховані на 12–16 годин аудиторної роботи, передбачає освоєння п'яти модулів, що разом з самостійною роботою складає не менше 70 годин. Така норма і для України передбачає отримання посвідчення про підвищення кваліфікації.

Основних п'ять модулів, що безпосередньо пов'язані з договорами FIDIC, докладно пояснюють їх зміст та практику застосування. Крім того, існує низка спеціальних договірних модулів, а також модулі ділової практики, пов'язані зі створенням, розвитком і організацією бізнесу, управлінням якістю і персоналом, закупівлями, фінансовим менеджментом та іншими аспектами діяльності компаній.

Цей вид навчання проілюстрував його учасникам відповідно до тематики навчання можливості застосування типових форм договорів для забезпечення ефективного управління проектами. “Таке навчання є досить дієвим, оскільки наряду з практикою участі у міжнародних консорціумах, воно дає додаткові знання, а значить і можливості їх використання для розвитку ринку інжинірингових та консалтингових послуг в Україні, а також для підвищення конкурентоспроможності вітчизняних компаній” [3]. Заняття проводяться ліцензованими тренерами FIDIC: міжнародними експертами, які мають глибокі знання щодо методології контрактів FIDIC та практичний досвід їх застосування в міжнародних проектах.

Ще однією з форм проведення навчання стали *навчально-практичні курси*, які було розроблено з метою якомога ширшого огляду типових форм контрактів, які на цей час застосовуються, в тому числі типових форм договорів FIDIC. Навчальні матеріали, що надаються учасникам, включають як тексти контрактів FIDIC, безпосередньо пов'язані з тематикою занять, так і приклади з ділової практики, копії презентаційних матеріалів та робочі книги з тематичними дослідженнями і практичними вправами. Крім того існують й інші форми навчання, а саме: програми навчання молодих спеціалістів, *он-лайн курси* тощо. За результатами навчання видається сертифікат учасника.

Один з прикладів навчання експертів у будівельній галузі – це навчання групи провідних фахівців МПІК у серпні-вересні 2017 р. в місті Бургас (Болгарія). Поряд із зарубіжними колегами українські експерти пройшли навчання майже за всіма основними модулями, безпосередньо пов'язаними з договорами FIDIC. Такий обсяг навчання та отримання професійних навичок дає нові можливості для діяльності на ринку відповідних послуг. На даному навчанні застосовувалося поєднання форм як окремого тренінгу за одним модулем, так і навчально-практичного курсу за рядом модулів з кількома тренерами одночасно [3]. Слід зазначити, що навчання інженерів-консультантів має логічно включати такі модулі, що передбачають рівень експерта FIDIC, а саме: від Модуля 0 (договір між замовником і консультантом на основі “Білої книги”), через практичні аспекти використання проформ FIDIC, вирішення претензій і спорів (Модулі 1 та 2) – до управління проектами й адміністрування контрактів (Модуль 4). На цей час в Україні вже існує низка фахівців, які отримали сертифікати за чотирма основними модулями, безпосередньо пов'язаними з договорами FIDIC.

Безумовно, більш ефективною формою навчання є *комплексне вивчення матеріалу*. Усталена послідовність викладання модулів, засвоєння їх без тривалого розбігу в часі, взаємодоповнення певних аспектів за блоками питань – зрозумілі переваги для сприйняття інформації слухачами. Такий підхід сприяє більш загальному баченню застосування типових договорів підряду, специфіки та відмінностей у використанні різних книг FIDIC. Крім того, це дозволяє аналізувати вплив окремих новацій одночасно на всі форми контрактів

(наприклад, щодо нової ролі інженера-консультанта на основі щорічної редакції “Білої книги” при застосуванні “Веселки книг” 1999 р.) [3].

Для навчання дорослої аудиторії існують свої певні вимоги, тим більше, коли слухачі є самі унікальними фахівцями. Так, важливою умовою навчання інженерів-консультантів є спрямоване формування аудиторії, яка має бути зацікавленою, достатньо кваліфікованою та охоплювати увесь спектр наданої інформації. Виходячи з останнього, “до навчання слід залучати щонайменше представників трьох ланок інжинірингу, діяльність яких в Україні формалізується кваліфікаційними сертифікатами: проектувальників, експертів, інженерів технічного нагляду” [3]. До того ж слід враховувати юридичний аспект у діяльності такого роду фахівців, тому доцільним у їх навчанні стане робота лекторів, тренерів – представників юридичної служби, зокрема в частині управління претензіями, позасудового врегулювання спорів, у тому числі шляхом медіації та ад’юдикації.

Ще однією з форм проведення навчання, як окремою, так і в складі інших, є *семінари*. Під час семінарів, при попередній підготовці до їх проведення і по їх закінченню ця форма навчання вимагає від слухачів освоєння великого обсягу інформації, що потребує напруженої роботи. При навчанні інженерів-консультантів, які є специфічною аудиторією, однією з умов навчання може бути *надання пропозицій до посібників*, які, у свою чергу, дозволять навчати інших фахівців у цій галузі. Такий вид навчання стає ще однією з його форм, на кшталт “*самостійної роботи*”. Крім того для висококваліфікованих фахівців досить значну роль у навчанні відіграє *безпосереднє спілкування з лекторами*, їх відповіді на питання, практичний досвід. Для інженерів-консультантів – це передусім досвід запровадження контрактів FIDIC, а особливо у країнах Східної Європи, які у свій час вирішували такі ж проблеми, з якими стикаються сьогодні українські фахівці.

Для навчання висококваліфікованої аудиторії дуже важливим аспектом є результативність навчання, коли за найкоротший термін необхідно отримати максимум знань і навичок, а для цього необхідне поєднання різних форм проведення навчання та використання новітніх підходів і технологій. Як зазначає С. Гайдученко, “варто уваги визначення умов результативності діяльності системи професійного навчання, яка може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях та інформації, а саме: освіта протягом усього життя; освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп’ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями; освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями; освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань” [10].

Досвід підготовки інженерів-консультантів як ключового персоналу інжинірингових компаній свідчить, що ефективно сприйняття змісту їх навчання має забезпечуватися шляхом:

- залучення до навчання представників різних ланок інжинірингової діяльності в будівництві;
- узагальнення та переосмислення отриманої інформації;
- комплексного вивчення основного матеріалу.

На жаль, Україна не має практики широкого застосування проформ FIDIC. Особливо це відчутно у порівнянні з іншими постсоціалістичними країнами [3]. Тому такий підхід до навчання сприятиме інтенсифікації процесу впровадження міжнародних контрактів, що стане показником зрілості й цивілізованості вітчизняних компаній, їх інтегрованості до міжнародного бізнес-середовища.

Таким чином можна сформулювати основні принципи для навчання висококваліфікованої аудиторії і, зокрема для інженерів-консультантів:

- неперервність, змістовність, затребуваність і комплексність навчання;
- толерантність у світовому фаховому середовищі, сприйняття полікультурності середовища і різнобічності знань фахівців;
- пріоритетність розвитку фахівця та признання його фахової цінності;
- первинність компетентнісної парадигми порівняно з парадигмою знань;
- врахування глобалізаційних процесів та розвитку цивілізації;
- використання інформаційного простору та впровадження передових технологій.

Недотримання цих принципів зумовлює зниження результативності навчання висококваліфікованої аудиторії. Нещодавно у Києві сертифікованим тренером FIDIC вперше проведено навчання за Модулем 1. При цьому не були дотримані принципи, сформульовані вище, що ще раз доводить необхідність набуття досвіду не лише у процесі проведення конкурсів і при реалізації проектів, а і при проведенні навчання експертів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином слід зазначити, що Україна, вступивши у світовий простір надання інжинірингових та консалтингових послуг через, у тому числі, Міждержавну гільдію інженерів-консультантів, має привести своє правове поле у цій сфері до загальновизнаних міжнародних стандартів. Тому для членів гільдії виникає потреба як власного навчання, так і донесення до уряду України політики урядів інших держав, у більшості саме держав Євросоюзу, у будівельній галузі. Для фахівців у будівельній галузі таке навчання можливе в межах відповідних міжнародних організацій, яке, зокрема, проводить Міжнародна федерація інженерів-консультантів і яке є проявом неперервної освіти фахівців. Навчання висококваліфікованих фахівців може проходити за різними формами його проведення: тренінги, онлайн-конференції, семінари, підготовка матеріалів до посібників тощо. Найбільш визнаною формою проведення навчання для інженерів-консультантів стало навчання за модулями, яке надає як широкі знання, так і формує нові навички в певному напрямі, визначеному модулем. Крім того така форма може містити в собі також інші форми проведення занять. Для навчання висококваліфікованої аудиторії і, зокрема інженерів-консультантів, можна сформулювати низку принципів:

- неперервність, змістовність, затребуваність і комплексність навчання;
- толерантність у світовому фаховому середовищі, сприйняття полікультурності середовища і різнобічності знань фахівців;
- пріоритетність розвитку фахівця та признання його фахової цінності;
- первинність компетентнісної парадигми порівняно з парадигмою знань;
- врахування глобалізаційних процесів та розвитку цивілізації;
- використання інформаційного простору та впровадження передових технологій.

Недотримання таких принципів веде до зниження результативності навчання фахівців, а як наслідок - відставання України в дотриманні світових вимог у галузі будівництва, малій доступності українського ринку надання інжинірингових та консалтингових послуг.

Список використаних джерел:

1. Міждержавна гільдія інженерів-консультантів. Офіційний сайт. URL: <http://iceg.com.ua/> (дата звернення: 17.10.2017).
2. Міжнародна федерація інженерів-консультантів. Офіційний сайт. URL: <http://fidic.org/> (дата звернення: 17.10.2017).

3. Непомнящий О. Від теорії – до практики: досвід Міждержавної гільдії інженерів - консультантів з підготовки персоналу за модулями FIDIC. URL: <http://iceg.com.ua/vid-teoriyi-do-praktiki-dosvid-mizhderzhavnoyi-gildiyyi-inzheneriv-konsultantiv-z-pidgotovki-personalu-za-modulyami-fidic/> (дата звернення: 17.10.2017).
4. Юрченко Є. О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12YUYEOMDU.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
5. Олюха В. Г. Цивільно-правовий договір: поняття, функції та система: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ: Б.в., 2003. 20 с.
6. Панухник О. Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-2-16.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
7. Мельников О. Проблеми професійної підготовки державних службовців та перспективи їх вирішення. *Публічне управління: теорія та практика*: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во “Док Наук Держ Упр”, 2011. № 2. С. 40–44. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
8. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
9. Кузьмінський А. І. Моделювання освітньо професійної підготовки майбутнього фахівця в контексті компетентнісного підходу. *Вища освіта України*. 2012. № 3. Тематичний випуск “Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології”. Т. 1. С. 29–42.
10. Гайдученко С. Сучасні підходи до безперервного професійного навчання керівників у сфері державної служби. *Публічне управління: теорія та практика*: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во “Док Наук Держ Упр”, 2011. № 4 (8). С. 61–65. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

УДК 35.08:659.3:316.62

ВПЛИВ СОЦІАЛЬНОЇ РЕКЛАМИ НА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Гришина Н. М.,

к. держ. упр., доц.,

*начальник відділу організації наукових досліджень,
заступник начальника управління координації наукових досліджень
та інформаційно-аналітичної роботи,*

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Ревенко Т. В.,

к. держ. упр.,

*провідний спеціаліст відділу організації наукових досліджень
управління координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи,*

*Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розкрито зміст компетентнісної моделі підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, з'ясовані особливості громадянських компетентностей та вплив соціальної реклами на їх формування та розвиток.

Ключові слова: компетентнісна модель підготовки державних службовців, громадянські компетентності, соціальна реклама, цінності, потреби.

© Гришина Н. М., Ревенко Т. В., 2017

Hryshyna N. M.,
*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Head of Scientific Researches' Organization Department, Deputy Head of Administration
for Coordination of Research, Information and Analytical Work, KRI NAPA; Kharkiv*

Revenko T. V.,
*PhD in Public Administration, Leading Specialist of Scientific Research Organization Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

IMPACT OF SOCIAL ADVERTIZING ON FORMING CIVIL COMPETENCES OF PUBLIC SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

The paper explores the essence of a competence-based model of training public servants and local government officials, investigates the special features of civil competences and the impact of social advertizing on their formation and development.

Key words: competence-based model of training civil servants, civil competences, social advertizing, values, needs

Постановка проблеми. Роботі над покращенням якісного складу управлінських структур органів влади з кожним роком приділяється дедалі більше уваги. Зміни, які відбуваються в сучасному суспільстві, зумовлюють потребу в високій компетентності та професіоналізмі як державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування.

Як відомо, професіоналізм – це сукупність досягнутих індивідом теоретичних знань, практичного досвіду і професійних навиків у визначеній поділом праці сфері людської діяльності. Дійсно, професіоналізм – необхідна умова самореалізації людини в суспільстві, але тільки його недостатньо. Сучасний професіонал повинен творчо мислити, самостійно вирішувати складні проблеми в конкретному виді діяльності. Крім того, йому необхідно відповідно до змін, що відбуваються, вдосконалювати свою кваліфікацію, адаптуючись до нових знань, техніки і технологій тощо. Системне підвищення кваліфікації стає обов'язковою умовою успішної роботи будь-якої людини, зайнятої професійною діяльністю.

Отже, актуальною сьогодні стає переорієнтація підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на компетентнісну модель навчання, головним аргументом на користь запровадження такого підходу є його практична зорієнтованість. Компетентний фахівець відрізняється від кваліфікованого тим, що не лише володіє певним рівнем знань, умінь і навичок, а й здатний реалізувати їх у своїй професійній діяльності. Крім того, запровадження компетентнісної моделі навчання відкриває можливості до перевірки результативності, технологічності та ефективності навчання [2; 6].

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Вони зобов'язані додержуватися прав та свобод людини і громадянина; шанобливо ставитися до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, дбати про високий рівень культури, спілкування і поведінки тощо. Отже, вони повинні мати крім професійних ще і громадянські компетентності, на формування та розвиток яких впливає безліч факторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань розробки компетентнісного підходу до підготовки фахівців велику увагу приділяли як зарубіжні, так і вітчизняні науковці зокрема: О. Гнатишина, Л. Даниленко, С. Калашнікова, Н. Клокар, В. Кремень, В. Луговий, О. Овчарук, В. Пуцов, Дж. Рамен, Т. Сущенко та ін. Враховуючи складність та різноманітність шляхів упровадження цього підходу питання його розробки обговорюються вже не один рік.

Мета статті – розкрити зміст та особливості громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та дослідити вплив соціальної реклами на формування зазначених компетентностей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття громадянської компетентності відносно нове; під ним розуміють здатність, спроможність особистості активно, відповідально й ефективно реалізовувати громадянські права й обов'язки з метою розвитку демократичного суспільства [5, с. 6].

Як зазначено в Національному освітньому глосарії, компетентності – це динамічна комбінація знань, розуміння, умінь, цінностей, інших особистих якостей [4, с. 32].

Енциклопедія державного управління визначає компетентність як знання, навички й види поведінки, що є необхідними для успішної реалізації задач діяльності організації (органу влади). Також компетентність розуміється як спроможність за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконанням з відповідною швидкістю, якістю та ефективністю [1, с. 207].

Громадянська компетентність характеризується балансом активного включення в суспільно-громадські процеси в період посилення їх значущості у житті як окремих громадян, так і в житті всього суспільства (громади) та певною часткою пасивності при відносній неактуальності таких процесів. Це такий рівень громадянської культури, який відзначається спрямуванням до згоди, консенсусу, толерантності, прагненням не лише давати оцінку суспільним явищам, але і здійснювати посильні дії щодо їх удосконалення, сприйняттям соціального світу більшою мірою раціональними, ніж афективно почуттєвими способами [7].

Узагальнюючий характер знань, що робить можливим їх застосування до конкретних життєвих ситуацій (а саме: знання про проблеми розвитку суспільства, його історичного досвіду; знання законів функціонування соціальних інститутів, політичної системи; знання своїх прав і обов'язків; знання, на основі яких формуються уявлення про форми і способи функціонування особистості в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному полі демократичної держави тощо), і є особливістю громадянської компетентності.

Ціннісна складова громадянської компетентності передбачає об'єктивацію певних цінностей у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема: повага до прав, віросповідання і свобод інших людей; компромісність; патріотизм; повага до Конституції України, символів державності; почуття обов'язку; толерантність; прагнення до співпраці; виражена особиста активність; позитивне ставлення до виконання громадянського обов'язку, суспільного значення і соціальних наслідків власної активності чи пасивності. Згідно з висновками Всесвітнього опитування з дослідження цінностей, "цінності самовираження" (такі як міжособистісна довіра, взаємна терпимість громадян, а також їхня громадянська активність, як от: участь у прийнятті рішень, контроль за урядом, розвиток мережі неурядових організацій тощо) сприяють суспільному прогресу та дієвій демократії [5, с. 181–184].

Діяльність представників органу влади безпосередньо залежить від знань та сформованих цінностей. Проблематичним залишається питання формування цінностей, якщо знання набуваються в процесі громадянської освіти, то цінності формуються в процесі виховання.

Цінності, безумовно, є ядром культури. Класичним вважається визначення, яке запропонував К. Клакхон: “цінність – це явне або неявне, розрізняє в особі або характерне для групи уявлення про бажане, яке впливає на вибір з можливих варіантів, типів, засобів і цілей дії” [3].

Актуальність дослідження впливу соціальної реклами на формування та розвиток громадянських компетентностей визначає той факт, що зміст саме такої реклами тісно пов'язаний з ціннісними орієнтаціями суспільства. При цьому найбільш доцільними в даному контексті вважаємо наступне уточнення поняття соціальної реклами, а саме розуміння її як специфічної форми соціальної комунікації органів влади та громадських організацій, яка не має комерційного характеру, привертає увагу до соціально значущих проблем, спрямована на формування загальнолюдських цінностей і зміну поведінкової моделі суспільства з метою сприяння бажаному розвитку соціальної системи [11].”

Реклама в цілому та соціальна реклама зокрема є важливим джерелом формування ціннісних установок. Роль реклами неможливо зрозуміти поза зв'язком з певними культурними, ціннісними стандартами, які розвиваються в рамках самої соціокультурної системи, але в той же час в щонайтіснішій залежності від прийнятих в суспільстві фундаментальних цінностей. Генезис реклами дозволяє прослідити мінливість домінуючих цінностей в різних соціокультурних контекстах і відповідні цьому напрями розвитку реклами. Сучасні рекламисти в своїх виступах на різних семінарах з реклами також підкреслюють, що при створенні реклами спираються на певні цінності, використовують стереотипи, що зміцнилися в свідомості населення, для досягнення найбільшої ефективності реклами.

Цінності забезпечують інтеграцію суспільства, орієнтуючи індивідів на вибір соціально схвалюваної поведінки. Система цінностей є стрижнем культури суспільства, духовною квінтесенцією потреб і інтересів особи. Тому, рекламні комунікації детерміновані загальним ціннісним полем індивідів, що сприймають їх. Одночасно реклама формує ціннісні орієнтири суспільства, пропонуючи моделі стилю життя і стереотипи поведінки в певних ситуаціях. Ефективність будь-якого інформаційного потоку (у тому числі і реклами) залежить від міри відповідності загальної ціннісної картини світу цього інформаційного потоку і ціннісних орієнтацій особи як рекламоотримувача.

Різні цінності мають для особи різне значення і з цим пов'язана ієрархія цінностей. Як і самі цінності, їх ієрархічна структура носить конкретно-історичний і особовий характер. Одні і ті ж предмети для різних людей мають неоднакову цінність. Система ціннісних орієнтацій має багаторівневу структуру, на чолі кута якої знаходяться цінності, пов'язані тісно з ідеалами, життєвими цілями.

Якщо ж розглядати сукупність потреб громадян та, зважаючи на те, що людина завжди одночасно має велику кількість потреб, автоматично отримуємо сукупність цінностей. При цьому їх ієрархію (найбільш узагальнено – систему суспільних цінностей певного соціуму) будуть детермінувати два фактори: ієрархія потреб та дефіцитотворчий вплив на ресурси життєдіяльності людини історичних, природно-географічних, демографічних та інших факторів [8, с. 278].

Як відомо, А. Маслоу створив ієрархічну теорію потреб, яка ввійшла в науку під назвою “піраміда Маслоу” [11]. Як приклад, розглянемо використання “піраміди Маслоу” для визначення ролі соціальної реклами в задоволенні базових потреб особистості (таблиця) [9].

Напрямки соціальної реклами в задоволенні базових потреб особистості

<i>Рівень потреб за А. Маслоу</i>	<i>Характеристика потреб</i>	<i>Напрямок соціальної реклами</i>
Фізіологічні потреби	Потреба в їжі, диханні, відпочинку, відтворенні роду тощо	Економне використання води, електроенергії та ін. видів ресурсів; захист тварин і довкілля
Екзистенціальні потреби	Потреби в безпеці існування, упевненості в майбутньому, стабільності умов життєдіяльності, у постійності та регулярності оточуючого людину соціуму, у гарантованій зайнятості тощо	Боротьба зі СНІДом, туберкульозом, вірусними хворобами; здоровий спосіб життя; протидія торгівлі людьми; необхідність підвищення податкової культури, профілактика правопорушень, соціальний захист та безпека населення, інформування щодо надання соціальних послуг органами державної влади
Соціальні потреби	У належності до колективу, спілкуванні, участі в трудовій діяльності	Інформація про спосіб життя певної соціальної групи (волонтерство, доброчинність, освіта, спорт та ін.)
Престижні потреби	Службове, професійне, кар'єрне зростання, визнання, повага	Повага до батьків, людей похилого віку, інвалідів; престижність вибору певної професії та ін.
Духовні потреби	Потреби творчості й самовираження, розвиток власної особистості	Формування переконань, ціннісних орієнтацій, естетичних ідеалів, патріотичних настроїв тощо

Використовуючи основні положення “піраміди” А. Маслоу [12], нами визначено й можливі напрямки соціальної реклами (таблиця) для визначення їх ролі в задоволенні базових потреб особи і суспільства в цілому [9]:

1. Фізіологічні потреби. Вони є необхідними для виживання. Включають: потреби в їжі, воді, притулку, відпочинку і сексуальні потреби. Люди, які, в основному, звертаються до соціальної реклами унаслідок необхідності задоволення потреб цієї групи, концентрують свою увагу на рівні і якості задоволення їх базових потреб, а отже, їх хвилюють загальні перешкоди нормальному існуванню не тільки окремого громадянина, а й нації, і народів світу, особливо на теренах загострення глобальних проблем людства. Пріоритетними напрямками соціальної реклами, що спрямована на інформування про вказані вище проблеми та зміну ставлення до власного споживання, дій, планування майбутнього можуть бути: економне використання води, джерел енергії та ін. видів ресурсів; захист тварин і довкілля.

2. Екзистенціальні потреби. Потреби цієї групи пов'язані з прагненням і бажанням людей знаходитися в стабільному і безпечному стані, що захищає від страху, болю, хвороб і інших страждань. Люди, що відчують потреби цього роду, прагнуть уникати хвилюючих ситуацій, люблять порядок, чіткі правила. Їх увагу привертає ясна і перевірена реклама, у тому числі соціальна, яка може дати поради в процесі певного вибору. Можна передбачити, що відповідна порада є своєрідною перевіркою інформації або власних переконань, а отже якісна соціальна реклама може вважатися високоефективною. Зважаючи на зростаючу тенденцію розвитку негативних соціальних явищ та кризи, при

виготовленні соціальної реклами слід зосередитись на наступному: боротьбі зі СНІДом, туберкульозом, вірусними хворобами; здоровому способі життя; протидії торгівлі людьми; необхідності підвищення податкової культури, профілактиці правопорушень, соціальному захисті та безпеці населення, інформуванні щодо надання соціальних послуг органами державної влади; гарантії працевлаштування тощо.

3. Соціальні потреби (потреби приналежності і причетності). Людина прагне до участі в спільних діях, вона хоче дружби, кохання, бути членом якихось об'єднань людей, брати участь в суспільних заходах. Людина сприймає рекламу як джерело інформації про певний спосіб життя тієї соціальної групи, до якої вона прагне належати. Задовольняючи потребу в приналежності до спільноти, громадянину необхідно отримувати інформацію про структуру цієї спільноти, її закони, невирішені проблеми. Тому, в рекламному обігу можуть об'єднуватися в єдине ціле власне інформація і деякий всім відомий символ конкретної соціальної групи. Подібне поєднання здійснюється таким чином, що споживач відчуватиме істотну подібність між висвітлюваним і символом (наприклад, стать, вік, соціальний клас, етнічна або расова приналежність), що може дійсно асоціюватися (в уяві людей) з певними категоріями людей, професіями, географічними регіонами. Як напрям соціальної реклами може бути використана інформація про спосіб життя певної соціальної групи (волонтерство, доброчинність, освіта, спорт та ін.)

4. Престижні потреби. Дана група потреб відображає бажання бути компетентними, сильними, здатними, упевненими в собі, а також бажання людей, аби ті, що оточують визнавали їх такими і поважали їх за це. Цю потребу прагнуть задовольнити шляхом здобуття інформації про самих себе. В Україні назріли проблеми знехтування потреб і прав соціально незахищених верств населення, перекося у напрямках підготовки фахівців, відсутності людей з технічною освітою, здатних працювати на виробництві тощо. Отже, темами для соціальної реклами використовуються: повага до батьків, людей похилого віку, інвалідів; престижність вибору певної професії та ін. Висвітлення саме таких проблем є необхідним, оскільки перш ніж задовольнити потребу в самоактуалізації і самореалізації, важливо усвідомити інформацію про власні здібності і можливості.

5. Духовні потреби. Дана група об'єднує потреби, виражені в прагненні людини до найповнішого використання своїх знань, здібностей, умінь і навичок, що приводить до самоактуалізації. Це потреби людини в творчості, які носять індивідуальний характер. Створення соціальної реклами на сучасному етапі – це процес складний, творчий в основі якого лежать спостереження, порівняння, результати вивчення мотивів поведінки покупців. Напрямами створення соціальної реклами можуть бути такі: формування переконань, ціннісні орієнтації, естетичні ідеали, патріотичні настрої тощо. При цьому слід наголосити, що реалізуючи власні потреби самоактуалізації, виробник такої реклами здатний створювати рекламні продукти, що виконані на високому творчому рівні і мають самостійну художню цінність, власну естетичну виразність. Такі рекламні твори переростають в образи (символи), що впливають на духовний і емоційний світ людини і роблять вплив на формування його переконань, ціннісних орієнтацій, естетичних ідеалів.

Загальновизнаною думкою є те, що в індустріальному суспільстві на першому місці знаходилися фізіологічні потреби, потреба в безпеці і потреба належати певній групі, а в постіндустріальній епосі все більшої значущості набувають потреби визнання, самоствердження, самоактуалізації. Зважаючи на специфіку спрямованості соціальної реклами слід зазначити, що в сучасних

умовах актуальними є всі рівні потреб, з часом змінюватись можуть тільки види і напрямки соціальної регуляції. При цьому напрямки соціальної реклами можуть змінюватись, переходити від однієї групи до іншої в залежності від рівня розвитку суспільства на певному етапі життєвого циклу, ментальності. Наприклад, на етапі розквіту економіки держави соціальна реклама Центру зайнятості не буде настільки актуальною і важливою, як у період кризи. Так, в сучасних кризових умовах має місце велика кількість звільнених з роботи, що призводить в свою чергу до посилення соціальної напруги. Таким чином, ефективна державна підтримка (в тому числі, соціальна реклама органів влади) буде сприяти задоволенню як престижних потреб, так і соціальних, екзистенціальних, які в свою чергу дозволяють задовольнити фізіологічні потреби.

Висновки. Отже, для України, особливо в період викликів сьогодення, ідеї становлення громадянського суспільства є надзвичайно актуальними. Основними чинниками кризового періоду існування суспільства є, перш за все, невирішені проблеми корупції, деградація особи, особливо порушення суспільної свідомості молоді, яка вбирає весь негатив сучасних проблем (торгівлі людьми, алкоголізму, наркоманії та ін.). Саме зараз вкрай важливий орієнтир на збереження духовних і моральних якостей нації. Виходячи з цього, необхідний поступальний процес перетворень в плані науково-технічного прогресу, введення ринкових механізмів, політичних реформ і в цілому суспільних відносин. Оскільки одним з важливих інструментів формування демократичної культури є соціальна реклама, яка здатна мотивувати людей, спрямовувати їх до реалізації тих чи інших суспільно значущих цілей, змінювати їх моделі поведінки, саме за допомогою вказаної вище соціальної рекламної комунікації можна вирішити цілий ряд проблем, що назріли у суспільстві – від росту наркоманії та епідемії СНІДу до відсутності у населення довіри до органів влади.

Специфіка реклами в контексті культури того або іншого етносу полягає в тому, що вона як форма соціальної комунікації за допомогою інформаційних каналів сприяє передачі духовного досвіду у вигляді моделей споживчої поведінки, формує поведінкові установки індивідів, їх життєві цінності, сприяє збереженню і передачі іншим поколінням національних “стандартів життя”. Реклама є не лише структурним компонентом культури, але і інструментом соціокультурного відтворення.

Всі зазначені вище специфічні особливості соціальної реклами актуалізують її вплив на формування та розвиток громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Перспективи та напрями подальших досліджень. Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі можуть бути наукові розвідки щодо безпосередньої участі посадовців у створенні зразків соціальної реклами та її використання для реалізації суспільно значущих цілей.

Список використаних джерел:

1. Вировий С., Дяченко Н. Формування демократичних компетентностей як чинник становлення громадянського суспільства в Україні. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2015/05/blog-post_29.html (дата звернення: 17.10.2017).
2. Забезпечення формування громадянської компетентності у сучасному змісті шкільної освіти (Підсумковий документ робочої групи з розробки планів і програм проекту “Громадянська освіта – Україна”). *Історія в школах України*. 2006. № 8. С. 4.
3. Кребер А., Клакхон К. Культура. Критический анализ концепции и дефиниций. Москва, 1992.
4. Лукіна Т. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: [монографія]. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 298 с.

5. Піроженко Т. О. Демократичне суспільство на шляху усвідомлення цінності людського буття. *Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2008 р.: у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ: НАДУ, 2008. Т. 2. 388 с.

6. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.10.2017).

7. Равен Дж. Компетентність в сучасному суспільстві: виявлення, розвиток, реалізація: пер. с англ. Москва: Когито Центр, 2002. 396 с.

8. Радченко О. В. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2008. Вип. 2 (21). – С. 275–282.

9. Ревенко Т. В. Роль соціальної реклами в управлінні соціальними процесами сучасного суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. № 1 (35). С. 106–114.

10. Ревенко Т. В. Сучасні проблеми розвитку соціальної реклами в Україні. *Публічне управління: виклики XXI століття*: тези XIII Міжнар. наук. конгресу, 21-22 берез. 2013 р. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2013. С. 145–146.

11. Ревенко Т. В. Сутність і перспективи розвитку технологій соціальної реклами органів влади. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Вип. 4 (31). Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. С. 81–87.

12. Maslow A. *Motivation and personality*. N.-Y.: Harper and Row, 1970. 327 p.

Надійшла до редколегії 25.10.2017 р.

УДК 352/354.08:316.46 (477) (045)

СУБ'ЄКТИ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Сторожев Р. І.,

*к. держ. упр., докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Визначено суб'єкти лідерства в публічно-управлінській діяльності на основі розуміння специфіки лідерства на сучасному етапі, розглянуто сутність розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності з точки зору розвитку особистості державного службовця та публічно-управлінської діяльності. Виокремлено складові процесу розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності, зокрема, освітню, організаційну та нормативно-правову.

Ключові слова: лідерство, розвиток лідерства, публічно-управлінська діяльність, суб'єкти розвитку лідерства, складові розвитку лідерства.

Storozhev R. I.,

*PhD in Public Administration,
Doctoral Student of Department of Parliamentary and Political Management, NAPA, Kyiv*

SUBJECTS OF LEADERSHIP DEVELOPMENT IN PUBLIC MANAGEMENT ACTIVITIES

The article defines the subjects of leadership in public administration activity on the basis of understanding the specificity of leadership at the present stage, in the context of which the essence of development of leadership in public management activity from the point of view of development of the personality of the civil servant and development of public management activity is considered. The components of the development process of leadership in public administration activities, in particular, educational, organizational and normative-legal, have been identified.

Key words: leadership, leadership development, public administration activities, subjects of leadership development, components of leadership development.

© Сторожев Р. І., 2017

Актуальність дослідження. За умов інтенсивних демократичних, соціальних, державно-правових перетворень, що відбуваються сьогодні в Україні, істотно змінюється роль держави, її функції, і, відповідно, державно-управлінські відносини, що зумовлює необхідність докорінного реформування державного управління, зокрема удосконалення кадрового потенціалу, оновлення потужного та дієздатного лідерства в державному управлінні [4]. У цьому контексті великого значення набувають такі проблеми, як вдосконалення державно-управлінської діяльності на засадах лідерства та розвиток лідерства в публічно-управлінській діяльності, одним із шляхів вирішення якого є забезпечення вдосконалення діяльності всіх суб'єктів цього процесу. З огляду на це актуалізується проблема визначення суб'єктів розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Аналіз останніх публікацій. Висвітленню наукових підходів та теоретичних проблем розвитку лідерства, визначенню концептуальних засад розвитку лідерства на державній службі присвятили свої праці Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Голубь, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Пахомова, А. Пашко, С. Серьогін, П. Хаїтов та ін.

Питання розвитку лідерства та формування сучасного лідера в державному управлінні, процеси, що відбуваються на державній службі, розглядаються у працях А. Бізо, Т. Василевської, С. Газарян, С. Дубенко, Н. Гончарук, І. Ібрагімової, Н. Калашник, О. Кікоть, Н. Колісніченко, А. Ліпенцева, Н. Липовської, М. Пірен, А. Рачинського, А. Сіцинського, І. Сурай, С. Хаджирадевої, І. Хожило, І. Шпекторенка та ін.

Разом з тим поза увагою науковців залишилися питання визначення суб'єктів розвитку лідерства, що дало б змогу системного вивчення цього процесу в умовах зміни підходів до розгляду публічно-управлінської діяльності. Тому **метою статті** є визначення суб'єктів розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Виклад основного матеріалу. Розвиток лідерства в публічно-управлінській діяльності ми будемо розглядати у двох аспектах: з одного боку – розвиток особистості державного службовця, з іншого – розвиток публічно-управлінської діяльності.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови розвиток визначено як процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [2].

Виходячи з цього, розвиток особистості державного службовця можна розуміти як зміну якості його особистісних та професійних характеристик, а розвиток публічно-управлінської діяльності – як підвищення якості роботи інституту держави щодо ефективного здійснення її завдань і функцій “за рахунок опосередкованого впливу лідерства на результативність організаційного управління” [14, с. 51].

Державні службовці для того аби бути лідерами, провідниками системних реформ у суспільстві, повинні володіти необхідними компетенціями щодо набуття лідерських навичок та підвищення своєї кваліфікації відповідно до вимог часу. Саме тому важливо, аби на державній службі були створені можливості для навчання та розвитку з метою підтримки керівників у виконанні ними ролі лідерів [1].

Погоджуючись із тезою О. Бакаєвої, яка переконана в необхідності створення можливостей для навчання та розвитку керівників як лідерів, відмітимо разом з тим, що набуття лідерських навичок необхідне не лише керівникам, але й усім державним службовцям, оскільки “державний службовець – людина, що служить державі. По-перше, це професіонал у сфері управління, тобто в тій чи іншій мірі бере участь у підготовці, прийнятті та

виконанні управлінських рішень. По-друге, він дотичний до влади, володіє нею, нехай навіть у самому незначному обсязі, а отже він має право вимагати від людей певних вчинків. По-третє, в соціальній структурі суспільства він займає почесне місце, яке привертає увагу людей, його вважають знаучим, розуміючим та здатним вирішувати хвилюючі питання громадян” [6, с. 3–4].

Обґрунтовуючи концепцію розвитку лідерства на державній службі П. Хаїтов зазначає, що такі положення концепції тягнуть за собою трансформацію статусу відділів кадрів органів виконавчої влади. Така зміна насамперед стосується функцій, які виконуватимуть згідно з новим Законом України “Про державну службу” служби управління персоналом державного органу. Зміна функціональної спрямованості служби управління персоналом державного органу має бути орієнтована на зміну самої основи сучасного внутрішньо організаційного управління, яке відповідно до сучасних управлінських тенденцій має соціальну спрямованість і характеризується таким поняттям, як “управління людськими ресурсами”. Це істотно розширює повноваження служб управління персоналом державних органів та орієнтує їх, перш за все, на нове відношення до формування персоналу, яке полягає в інвестиціях у своїх співробітників [14, с. 54].

До функцій служб управління персоналом у контексті розвитку лідерства належить функції прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар’єри, підвищення рівня їх професійної компетентності [11]. Крім того, до одного з нових специфічних напрямів діяльності служб управління персоналом державних органів П. Хаїтов відносить сукупність заходів з виявлення та забезпечення реалізації бажань, потреб та інтересів державних службовців, що пов’язано зі специфікою самих відносин влади і підпорядкування, функціональність яких визначається рівнем задоволення потреб взаємодіючих в управлінні суб’єктів [14, с. 55].

Таким чином, можна стверджувати, що служби управління персоналом є одним із суб’єктів процесу розвитку лідерства в аспекті розвитку особистості державного службовця.

Разом з тим суб’єктами цього процесу можуть виступати і самі державні службовці, зокрема у процесі підвищення рівня професійної компетентності.

Відповідно до Закону України “Про державну службу” професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у галузі знань “Публічне управління та адміністрування” [7]. Професійне навчання державних службовців забезпечують Національна академія державного управління при Президенті України, яка є головним державним вищим навчальним закладом у системі підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування”; центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти [8] та є суб’єктами розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності через реалізацію програм навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування технологіям управління на основі лідерства.

Крім цього, тренінги для державних службовців, посади яких належать до 1–5 групи оплати праці, і посадових осіб місцевого самоврядування,

посади яких віднесені до першої – четвертої категорії посад в органах місцевого самоврядування, у тому числі щодо розвитку лідерства, організовує і проводить Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу в межах компетенції [8].

Важливе місце у процесі розвитку лідерства займає самоосвіта державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У Законі України “Про освіту” від 05.09.2017 р. [12] у ст. 8 визначено, що інформальна освіта (самоосвіта) – це освіта, яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов’язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям.

Ґрунтуючись на наукових розробках безперервної освіти та освіти дорослих, Н. Кааашник виокремлює такі види самоосвіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: формальну, яка здійснюється службовцями як додатковий вид освіти під час навчання в інституалізованих навчальних закладах (під час підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації на обов’язкових короткочасних курсах, тренінгах, семінарах тощо); неформальну як усвідомлене самостійне набуття знань службовцями поза освітнім процесом в інституалізованих навчальних закладах та інформальну, як нецілеспрямоване (неусвідомлене) навчання державних службовців у процесі будь-якої інформаційної або комунікативної дії [5, с. 62–63].

Таким чином, у процесі розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності можна виокремити освітню складову, яка передбачає діяльність зазначених вище суб’єктів щодо визначення потреб державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, змістового наповнення, методичного забезпечення цього процесу, відповідних форм і методів навчання.

Разом з тим, освітня складова не може бути забезпечена без передбачення коштів на її провадження. Суб’єктами державного замовлення на підготовку публічних управлінців на основі концепції лідерства є Нацдержслужба, Державне управління справами, органи, на які поширюється дія законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Це дає підстави виокремити організаційну складову процесу розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Крім того, організаційна складова передбачає також зміну внутрішню організаційної взаємодії, оптимізацію діяльності владних структур і їх взаємодії з громадянами [14, с. 53]. Суб’єктами цього процесу виступають служби управління персоналом, до специфічних напрямів діяльності яких відносять: 1) вдосконалення системи оцінки діяльності персоналу, що пов’язано з необхідністю постійного моніторингу управлінських взаємодій з метою діагностики зміни соціального клімату і корекції управління, що обумовлено специфікою феномена лідерства – категорії, схильної до впливу багатьох чинників, які за своїм пріоритетом впливу розрізняються у суб’єкта й об’єкта управління; 2) дії з досягнення оптимального співвідношення між організаційною структурою і структурою трудового потенціалу, а саме мова йде про якість структур і необхідність їх формування відповідно до особистісних показників учасників управлінського процесу, які впливають на лідерство [14, с. 54–55].

Такий підхід до модернізації служб управління персоналом забезпечує професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об’єктивних, прозорих критеріїв і здобутків; здійснення заходів для сприяння доброчесності, залобігання корупції та

забезпечення дисципліни на державній службі, та відповідає принципам, на основі яких створюється державна служба та які визначені у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р [3].

З іншого боку, розвиток сталої спроможності до лідерства є однією з необхідних умов для розвитку професійної державної служби. Лідерство є сучасною концепцією управління, у тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи [15, с. 161].

Аналізуючи напрями вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі в умовах інституціональних змін як функцію управлінського лідерства, П. Хаїтов першочерговим завданням адміністрації державної служби визначає формування позитивного ставлення державних службовців до цілей організаційних змін і мотивація персоналу до активної участі в проведенні перетворень. Вирішити ці завдання, на його думку, покладаючись виключно на формальні підходи до управління персоналом, неможливо. Успіх проведення змін на державній службі, визначених Законом України “Про державну службу”, безпосередньо пов’язаний з успішністю функціонування управлінського лідерства в організації, що формує і використовує різноманітні соціальні технології управління людськими ресурсами [15, с. 162].

Таким чином, організаційна складова передбачає два взаємодоповнюючі процеси: з одного боку – зміну внутрішньоорганізаційної взаємодії, модернізацію служб управління персоналом з метою забезпечення якості структур і формування їх відповідно до особистісних показників учасників управлінського процесу, які впливають на лідерство, з іншого – вдосконалення функціонування управлінського лідерства з метою проведення і активізації відповідних організаційних змін.

Розвиток лідерства в публічно-управлінській діяльності відбувається в умовах реформування державного управління, державної служби, що знайшло відображення у нормативно-правових документах, серед яких, зокрема:

– Закон України “Про державну службу” [7], що визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства;

– Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [10] (визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, зокрема однією з першочергових є реалізація реформи державного управління, метою якої є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності;

– Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, метою якої є вдосконалення системи державного управління, зокрема шляхом забезпечення системи державної служби фаховими лідерами, які б проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448 затверджено Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” [9], серед яких, поряд із вимогами до стажу та досвіду роботи, володіння мовами, знання законодавства та професійних навичок відповідно до посади, визначена обов’язкова наявність лідерських навичок, таких як: встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність виконувати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів.

Дотримання цих вимог та відповідність їм осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А", забезпечує Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, серед найважливіших завдань якої визначено погодження розроблених центральним органом виконавчої влади, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії "А"; проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії "А" та внесення суб'єкту призначення пропозицій щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду [7].

Це дає підстави виокремити у процесі розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності нормативно-правову складову, яка передбачає діяльність суб'єктів розвитку лідерства щодо визначення нормативних засад цього процесу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Такий підхід до визначення суб'єктів розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності дає можливість класифікувати їх за складовими процесу розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності, які ми виокремили, а саме:

– освітня складова: державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування; Національна академія державного управління при Президентові України, її регіональні інститути, інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування" галузі знань "Публічне управління та адміністрування"; центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу тощо;

– організаційна складова: Національне агентство України з питань державної служби, Державне управління справами, Міністерство освіти і науки України, керівники органів державної влади, служби управління персоналом органів державної влади та ін.

– нормативно-правова складова: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Комісія з питань вищого корпусу державної служби.

Крім того, до суб'єктів розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності відносимо інститути громадянського суспільства, які провадять освітню діяльність, а також беруть участь у розробленні та реалізації державної політики.

Подальшого дослідженнями потребують питання функціонального розподілу повноважень усіх суб'єктів розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності за кожною зі складових, а також роль інститутів громадянського суспільства у цьому процесі.

Список використаних джерел:

1. Бакаєва О. А. Перспективи розвитку лідерства на державній службі як умова належного врядування. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. 1728 с.
3. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249175778> (дата звернення: 17.10.2017).
4. Дяченко Н. П. Прогнози оцінки впливу лідерства на державну службу. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01\(9\)/13dnpdsu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13dnpdsu.pdf) (дата звернення: 17.10.2017).
5. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід: монографія. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2013. 276 с.
6. Підлісна Т. В. Лідерство в державній службі України: теоретичні основи: автореф. дис. ... канд. держ. упр. Харків, 2012. 16 с.

7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 17.10.2017).

8. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-p> (дата звернення: 17.10.2017).

9. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А": Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 448. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249211354> (дата звернення: 17.10.2017).

10. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.10.2017).

11. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 р. № 47. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16> (дата звернення: 17.10.2017).

12. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page> (дата звернення: 17.10.2017).

13. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p> (дата звернення: 17.10.2017).

14. Хаїтов П. О. Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6–7. С. 49–56.

15. Хаїтов П. Удосконалення управління людськими ресурсами на державній службі в умовах інституціональних змін. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 2 (29). С. 161–166.

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

УДК 35.08: 316.485.6

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ЯК НЕОБХІДНИЙ ФАКТОР ЗНИЖЕННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ

Олешко О. М.,

*старший викладач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін,
Харківський інститут ПрАТ "ВНЗ Міжрегіональна академія управління персоналом",
м. Харків*

Розглянуто явище конфлікту інтересів як джерело виникнення корупції в органах державної влади, запропоновано ряд заходів щодо Удосконалення системи управління конфліктами інтересів на державній службі

Ключові слова: конфлікт інтересів; державна служба; державне управління; корупція; корупційний ринок.

Oleshko O. M.,

*Senior Lecturer of Social and Humanitarian Disciplines Department,
Kharkiv Institute PJC "Interregional Academy of Personnel Management",
Kharkiv*

IMPROVEMENT OF SYSTEM FOR MANAGING CONFLICT OF INTERESTS IN CIVIL SERVICE AS NECESSARY FACTOR FOR CURBING CORRUPTION

The phenomenon of conflict of interests as a source of corruption in public authorities is considered; a number of measures have been proposed to improve the system for managing conflict of interests in the civil service.

Key words: conflict of interests, civil service, public administration, corruption, corrupt market.

© Олешко О. М., 2017

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів на державній службі і корупція в цій сфері – взаємопов'язані між собою явища. Досить часто саме конфлікт інтересів є джерелом проявів корупції серед державних чиновників різних рівнів.

За даними міжнародної організації “Transparency International”, станом на січень 2017 р. Україна посідає 131 місце за рівнем корупції серед 176 країн, в яких проводилися дослідження [1]. Процеси демократизації у системі української державної влади, які відбуваються протягом останніх років, зокрема, оновлення антикорупційного законодавства, дають свої позитивні результати. За даними тієї ж організації, у 2013 р. Україна посідала 144 місце у рейтингу країн світу за рівнем сприйняття корупції [2].

Факт позитивної динаміки у напрямку зниження рівня корупції наявний, але показники її проявів у сфері державної служби, досить високі і це впливає, як на загальний імідж владних інституцій, так і на ефективність їх функціонування.

Кримінологічні дані показують, що значна частка всіх, зафіксованих протягом останніх років, корупційних правопорушень серед державних чиновників, так чи інакше пов'язані з конфліктом інтересів, оскільки ці злочини являли собою прояви зловживання службовим становищем, непотизм, хабарництво [3].

Отже, проблема взаємозв'язку явища конфлікту інтересів і корупції на державній службі, досі лишається актуальною і потребує детального вивчення та створення ефективних моделей управління конфліктом інтересів. Впровадження цих моделей буде сприяти запобіганню проявам корупції в управлінських інституціях, уповноважених на виконання функцій держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми корупції та конфлікту інтересів на державній службі є предметом дослідження багатьох сучасних вчених, зокрема, вагомий внесок у вивчення цих явищ зробили такі дослідники, як: В. Васильєва, А. Вороб'єв, С. Газарян, М. Гріндл, В. Дементов, Г. Іванов, В. Кондратова, Д. Машлякевич та ін.

Мета статті – проаналізувати явище конфлікту інтересів як джерела корупції та визначити ключові напрямки вдосконалення системи управління конфліктами інтересів на державній службі з урахуванням передового досвіду інших країн щодо подолання цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. Жодна з країн світу не має універсальної моделі боротьби з конфліктом інтересів на державній службі. Ця проблема системна і залежить від цілої низки факторів, які є індивідуальними у кожній окремо взятій державі.

Явище корупції нерозривно пов'язане з явищем конфлікту інтересів і їх вивчення також має бути пов'язане.

Корупцію і конфлікт інтересів досліджують як на мікро-, так і макрорівні, але в науці спостерігається певний розрив у дослідженнях на цих двох рівнях: перший дозволяє сфокусуватися на окремих чинниках і сферах корупції, але не пояснює впливу на корупційну динаміку більшості політичних чинників; другий, навпаки, фіксує глобальні тренди й дозволяє проводити порівняльні дослідження, але лишає поза увагою вплив на національну корупційну динаміку антикорупційних реформ і державної політики в цілому.

У результаті спроб поєднати результати досліджень мікро- та макрорівнів формується розуміння корупції як зовнішнього фактора, “хвороби з певними симптомами”, ключовим з яких є нерегульований конфлікт інтересів державних службовців. При цьому усунення симптомів (за логікою мікрорівня) призводить до зникнення або хоча б мінімізації корупції в державі.

На основі такого розуміння корупції досліджуються заходи, що вже довели свою ефективність в інших державах. Однак найчастіше практичне застосування результатів цих досліджень, тобто імпорту виявлених “кращих практик” або навіть універсальних моделей врегулювання конфлікту інтересів, не приводить до успіху, а в тих небагатьох випадках, коли успіх все-таки досягається, складно точно оцінити, чи пов’язані тріумфальні антикорупційні реформи із застосуванням успішних моделей або ж з іншими випадковими факторами.

Теорія корупційних ринків [4, с. 78] пояснює проблему неефективності імпорту “кращих практик” і створення універсальних моделей різними типами корупційних ринків, що складаються з максимального і мінімального співвідношень трьох вимірів: якості інститутів, ступеня державного регулювання та охоплення державного регулювання. Це співвідношення утворює низку типів корупційних ринків з абсолютно різними джерелами корупції, різною динамікою зростання і різними ефективними заходами з контролю каналів корупційної поведінки. Наприклад, зростання корупційних ринків “продавця” пов’язане з широкими дискреційними повноваженнями чиновників і незмінним попитом на корупцію з боку громадян і / або організацій для подолання надмірного державного регулювання, в той час як корупційні ринки “покупця” проявляються в основному у вигляді попиту на адміністративну корупцію правозастосування або політичну корупцію для форматування економічної конкуренції.

В умовах існування різних типів корупційних ринків класична сингапурська модель регулювання конфлікту інтересів ефективно працює в Гонконзі, з аналогічно низьким охопленням і ступенем державного регулювання при високій якості інститутів. Але застосування цієї ж моделі в країнах із системною корупцією, яка виникає через низьку якість інститутів при високому охопленні і ступені державного регулювання, до яких в тому числі належать Україна, Росія і Казахстан, не призводить до помітних позитивних змін [5, с. 27].

У зв’язку з цим постає питання про вектор антикорупційних реформ. В одному з випадків варто прагнути до створення моделей державного управління дуже близьких до Сингапуру або Канади, в яких антикорупційні реформи будуть ефективні в силу збігу типів корупційних ринків цих країн. У іншому випадку країнам, які не мають подібних до Сингапуру чи Канади моделей державного управління, варто не імпортувати такі практики, а адаптувати способи вирішення конкретних проблем використовуючи досвід держав з подібним корупційним ринком.

Аргументованою відповіддю на ці питання є концепція “досить хорошого управління” (good enough governance) яку пропонує М. Грінда [6–8]. Суть цієї концепції зводиться до того, що державне управління є функція від типу політичного режиму, тому цілі державного управління повинні в першу чергу сприяти стійкості режиму. Отже, стратегічні цілі “належного управління” (good governance) в умовах дефіциту ресурсів і неконкурентних або неінституціалізованих політичних режимів не можуть бути реалізовані.

Більш вдалим рішенням з точки зору ефективності для таких держав є постановка тактичних управлінських завдань і їх поетапне вирішення в рамках існуючих ресурсів.

Для регулювання конфлікту інтересів та боротьби з корупцією на державній службі, в умовах функціонування управлінської концепції “good enough governance” використання етичних кодексів і регулювання конфлікту інтересів на підставі моделей професійної культури чи контролю

громадськості (integrity based models) не дасть таких результатів як у державах з конкурентними інституціоналізованими режимами, де корупція врешті-решт не є великою проблемою. У країнах з характерними персоніфікованими недемократичними режимами регулювання корупції за рахунок громадського контролю не можливе в принципі, оскільки і громадськість в умовах диктатури позбавлена контролюючих функцій. У таких режимах ефективні форми боротьби з корупцією будуть пов'язані з централізованим контролем системи державної служби.

З цієї причини, з огляду на наявність низки проблем в регулюванні конфлікту інтересів на державній службі в Україні й спираючись на теорію корупційних ринків і концепцію “good enough governance”, варто звернути увагу не на пошуки універсально ефективних практик і спроби адаптувати досвід Канади, Сінгапуру, Фінляндії або Австралії, а на досвід антикорупційних реформ Бразилії, завдяки яким було вирішено проблеми державної служби, подібні до тих, що існують в Україні.

Сьогодні Бразилія зберігає статус, присвоєний їй антикорупційному законодавству в 2009 р. згідно з Global Integrity Report – “дуже сильне” (very strong) [9], що фактично є зразком для наслідування для країн, що розвиваються. Про ефективність вжитих заходів (в тому числі на законодавчому рівні) свідчить динаміка Індексу сприйняття корупції (CPI) в період з 1995 по 2005 рр. Якщо в 1995 р. Бразилія разом з Україною, Росією та Польщею перебувала в кластері країн з високим рівнем корупції (із середнім балом 2.0–2.9 з максимальних 10), то до 2005 р. Бразилія поліпшила свої показники до 3,7 (і 62 місце в рейтингу з 158) і перемістилася в кластер з азіатськими країнами (3,0–3,9), разом з Китаєм та Індонезією [10]. Загальна динаміка CPI для Бразилії в період з 2005 по 2014 рр. може бути охарактеризована як стійко позитивна: у 2015 р. вона набрала 38 зі 100 можливих балів і була на 76 з 176 місць [11]. Станом на січень 2017 р. Бразилія має 40 балів і посідає 79 місце, для порівняння: в Україні 29 балів і 131 місце – в тому ж самому кластері з Іраном, Пакистаном, Казахстаном, Росією, Непалом і більшістю держав Тропічної Африки [1].

До реформ президента Ф. Е. Кардозу Бразилія стикалася з тими ж проблемами державної служби, які сьогодні необхідно вирішити в Україні: по-перше, громіздка і розгалужена система державної служби (велика кількість службовців); по-друге, привілеї державних службовців, що створюють додаткове навантаження на бюджет; по-третє, високий ступінь політизації державної служби; по-четверте, велика ємність корупційного ринку та народні протести; по-п'яте, недостатнє регулювання конфлікту інтересів на державній службі та відсутність чіткого антикорупційного законодавства [12–26].

Отже, для досягнення дійсно стрімких і ефективних результатів, як це було у Бразилії необхідні радикальні системні зміни в державній службі в цілому.

Радикальність змін підтверджує вислів Лі Куан Ю, колишнього прем'єр-міністра Сінгапуру (1959–1990 рр.), одного із творців сінгапурського “економічного дива”. Він зазначав: “У справі подолання корупції почніть з того, що посадить трьох своїх друзів. Ви точно знаєте за що, і вони знають за що” [27].

Таким чином, спробуємо окреслити основні заходи по боротьбі з корупцією та регулювання конфлікту інтересів на державній службі. Їх можна поділити на такі групи:

- заходи по зниженню політизації державної служби;

- заходи по боротьбі з корупцією та регулювання конфлікту інтересів в сферах діяльності, найбільш схильних до корупції;

– заходи етичного регулювання конфлікту інтересів та створення інфраструктури внутрішнього і зовнішнього контролю.

Заходи щодо зниження політизації державної служби, на зразок як це було зроблено у Бразилії [28–29], можна класифікувати виходячи з розв'язання ключових завдань:

1) скорочення витрат на державну службу і її фактичного розміру (кількості службовців) при підвищенні якості;

2) припинення “виборчого паразитизму” політиків різного рівня на державних фінансах і недопущення на посади кандидатів, які були причетні до корупційних справ;

3) підвищення громадського контролю за державними фінансами з метою припинення розкрадань, “відкатів”, розтрати та інших злочинів фінансового характеру з боку державних службовців.

Реорганізація управління державним сектором повинна мати такі цілі:

– вирівнювання заробітної плати в державному і приватному секторах;

– виборче підвищення заробітної плати, засноване на принципі оплати за результатом – у вигляді надбавок за ефективність. Відмова від автоматичного підвищення заробітної плати “за вислугу років”;

– гнучкість перерозподілу державних службовців за сферами і між органами державної влади;

– підвищення якості державної служби за рахунок її професіоналізації (допрофесійна, професійно-одноосібна, професійно-інституалізаційна) [30, с. 9; 31, с. 158; 32];

– популяризація нових управлінських ідей і принципів;

– специфікація трудових відносин з державними службовцями, що дозволить врахувати специфіку окремих областей державної служби (дипломатія, податкова інспекція);

– впровадження меритократії (влада достойних), усунення гарантій довічної кар’єри.

Завданнями реформування мають бути: посилення меритократичних підстав державної служби; контроль за зарплатними фондом; оприлюднення статистики по державній службі; скасування привілеїв державних службовців; введення на державній службі управління, орієнтованого на результат.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Розгляд конфлікту інтересів на державній службі як джерела виникнення корупції показав відсутність універсальних моделей і практик управління конфліктами інтересів, які можна було б застосовувати як єдину цілісну комплексну стратегію для подолання корупції у структурах державної влади. Виявляється, що існує пряма залежність між моделлю державного управління і специфікою корупційного ринку у країні, який формується із співвідношень трьох вимірів: якості державних інститутів, ступеня державного регулювання та охоплення державного регулювання. Таким чином, одні й ті ж успішні моделі управління конфліктами інтересів у різних країнах можуть діяти з різним рівнем ефективності.

Вибір ключових напрямків вдосконалення системи управління конфліктами інтересів на державній службі, від ефективності функціонування якої у значній мірі залежить рівень корупції у органах державної влади, має базуватися на зваженому підході з урахуванням особливостей моделі державного управління тієї чи іншої країни та специфіки формування корупційного ринку.

Аналіз досвіду подолання корупції у Бразилії показує низку факторів дуже подібних до тих, які існують в Україні, зокрема, надмірна політизація інститутів державної влади та колізії у антикорупційному законодавстві.

Таким чином, опираючись на цей досвід можна сформувати систему заходів по боротьбі з корупцією та регулюванню конфлікту інтересів на державній службі. Ці заходи слід поділити на такі групи:

- заходи по зниженню політизації державної служби;
- заходи по боротьбі з корупцією та регулювання конфлікту інтересів в сферах діяльності, найбільш схильних до корупції;
- заходи етичного регулювання конфлікту інтересів та створення інфраструктури внутрішнього і зовнішнього контролю.

Розробка ефективних механізмів реалізації цих заходів є предметом та об'єктом подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Corruption Perceptions Index 2016, organization Transparency International. URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 (дата звернення: 17.10.2017).
2. Corruption Perceptions Index 2013. Organization Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/cpi2013/results> (дата звернення: 17.10.2017).
3. Машлякевич Д. С. Кримінологічний аналіз абсолютних та відносних показників корупційної злочинності в Україні за 2005–2015 роки. *Наше право*. 2015. № 4. С. 117–125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2015_4_23 (дата звернення: 17.10.2017).
4. Васильева В. М., Воробьев А. Н. Коррупционные рынки. *Полис. Политические исследования*. 2015. № 2. С. 78–96.
5. Васильева В. М. Коррупция и регулирование конфликта интересов на государственной службе. *Путеводитель по государственной службе* / под ред. А. В. Сороко, В. В. Солодова. Москва, 2015.
6. Grindle M. S. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*. 2004. Vol. 17. No. 4. P. 525–548.
7. Grindle M. S. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.
8. Grindle M. S. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America / 2010. (accessed: 5 April, 2015) URL : http://www.hks.harvard.edu/content/download/69012/1248858/version/1/file/Career_civil_service_systems_in_Latin_America.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
9. Global Integrity Report 2009: Brazil: Global Integrity Report. URL: <http://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2009/gir-notebook-2009-brazil/> (дата звернення: 17.10.2017).
10. Grein A. F., Sethi S. P., Tatum L. G. A Dynamic Analysis of Country Clusters, the Role of Corruption, and Implications for Global Firms. *East-West Journal of Economics and Business*. 2010. (accessed: 5 April, 2015). Vol. 13. No. 2. P. 33–60. URL: <http://www.u-picardie.fr/eastwest/index.php> (дата звернення: 17.10.2017).
11. Corruption Perceptions Index 2015. Organization Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/cpi2015/> (дата звернення: 17.10.2017).
12. Васильев С. Модернизация Бразилии: эпоха двух президентов. *Полит.ру*. 2010. URL: <http://polit.ru/article/2010/11/15/brasil/> (дата звернення: 17.10.2017).
13. Иванов Г. Миллионные демонстрации требуют отставки президента Бразилии Дилмы Руссефф. *Международная жизнь*. 2015. № 3794. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/19/braziliya-vishla-na-ulitsi> (дата звернення: 17.10.2017).
14. De Bonis D. The political appointment of career bureaucrats: senior civil servants and policymaking in Brazil. Edinburgh, Scotland, September 9th 2013. URL: http://www.academia.edu/4462822/The_political_appointment_of_career_bureaucrats_senior_civil_servants_and_policymaking_in_Brazil (дата звернення: 17.10.2017).
15. Brazil Mensalao trial: Former chief of staff jailed. *BBC News*. 2013. URL: <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-24967116> (дата звернення: 17.10.2017).
16. Bresser Pereira L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90. *Lógica e Mecanismos de Controle: Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. 1997. URL: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF (дата звернення: 17.10.2017).

17. Basel Institute on Governance: Annual report 2007. Basel, Switzerland. *Basel Institute on Governance*. 2007. URL: https://www.baselgovernance.org/sites/biog/files/annual_reports/annual_report_2007.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

18. Brazil Enacts Long-Pending Anti-Corruption Legislation. *MAPI*. 2013. URL: <https://www.mapi.net/research/publications/brazil-enacts-long-pending-anti-corruption-legislation> (дата звернення: 17.10.2017).

19. Breláz G. de et al. Global Initiative for Fiscal Transparency. Country Report: Brazil. *Fiscal Transparency.net*. 2014. URL: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/01/Brazil-Final-Report-for-GIFT-2013-DRAFT.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).

20. Giordano V., Schwartz S., Petreska S. Brazil's new Anti-Bribery Law: What you need to know. "Clean Company Law" aims to support culture of corporate compliance. *Advisory Solutions*. 2013. URL: <http://www.fichier-pdf.fr/2014/03/21/brazilantibriberylaw-whatyouneedtoknow/preview/page/1/> (дата звернення: 17.10.2017).

21. Ribeiro R. S. Survey on the effectiveness of Anticorruption Authorities. 2003. URL: <https://www.acauthorities.org/sites/aca/files/survey/Brazil%20-7-27-12.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).

22. Ingraining Honesty, Changing Norms: Government Ethics in Brazil, 1995–2004. *Innovations for Successful Societies*: Princeton University. 2012. URL: http://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/Policy_Note_ID142.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

23. Jardim P. H. Are Investment Protection Mechanisms Provided by Brazilian Law As Effective As Stabilisation Clauses for Petroleum Investments? *CEPMLP Annual Review*. 2013. Vol. 15. URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=32336> (дата звернення: 17.10.2017).

24. Kriesberg S., Werneck B. Anti-Corruption Compliance in Brazil. *The Challenges Facing US Companies*. Mayer Brown, 2010. URL: http://www.mayerbrown.com/public_docs/12-08-10_Global_Strategies_Webinar_Brazil.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

25. Vieira L. Regulatory frameworks and government auditing of public debt. *Public Debt: The Brazilian Experience*. 2009. URL: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Part2_Chapter_5.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

26. Vieira L. Federative Republic of Brazil. Final report. Washington D.C., 2012. URL: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_en.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

27. Кондратова В. Воровать меньше не пробовали? Пять стран, обуздавших коррупцию / Информационное агентство "ЛІГАБізнесІнформ" (Украина) / news.liga.net (16 апреля 2013) URL: <http://www.webcitation.org/618aewKWL> (дата звернення: 17.10.2017).

28. Васильева В. М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт (Первая часть): *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 2. С. 100–122.

29. Васильева В. М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт. (Вторая часть): *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 165–190.

30. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи: автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ, 2011. 36 с.

31. Краснопорова С. В. Професіоналізація як головний напрям реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи*: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 26 черв. 2007 р.) / ред. кол.: Ю. П. Битяк, М. І. Тітов, С. Г. Серьогіна та ін. Харків: Стиль-Издат, 2007. С. 156–161.

32. Газарян С. В., Дементов В. О. Професіоналізація як ключовий фактор розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоуправління в умовах демократизації України. *Вестник государственного и муниципального управления*: сб. науч. тр. Орёл: Изд-во Орлов. филиала РАНХ и ГС. 2013. № 2. С. 153–159.

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ІННОВАЦІЙ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Аведян Л. Й.,

*к.е.н., доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної економіки,
Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця,
м. Харків*

Проаналізовано існуючі моделі регулювання сфери інновацій і технологій на прикладі провідних держав світу, зокрема, впорядкування інформаційних відносин у суспільстві, що допоможе виявити сутнісні особливості практичної реалізації інформаційної функції держави.

Ключові слова: державне регулювання, сфера, технології, інновації, закордонний досвід.

Avedyan L. Y.,

*PhD in Economics, Associate Professor of State Administration,
Public Administration and Economic Regulation Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv*

STATE REGULATION OF THE SPHERE OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES AND INNOVATIONS: FOREIGN EXPERIENCE

Issues related to the consideration of existing models of regulation of the sphere of innovations and technologies are considered on the example of the leading powers, in other words, the international experience of streamlining of information relations in the society, which will help to identify the essential features of the practical implementation of the information function of the state.

Key words: state regulation, sphere, technologies, innovations, foreign experience.

Постановка проблеми. На межі 80–90-х рр. ХХ ст. стратегічною метою розвитку в багатьох країнах було проголошено побудову інформаційного суспільства. Тому нагальною потребою сьогодення є багатоаспектне дослідження напрямів державної інформаційної політики та її особливого сегмента – механізму регулювання інформаційної сфери.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний науковий доробок у розробку питань державного регулювання інформаційної сфери зробили такі автори, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Бачило, Ю. Бурило, А. Васильєв, В. Копилов, Б. Кормич, Л. Кузенко, Б. Лазарєв, А. Макаренко, В. Наумов, В. Опришко, О. Радченко, О. Соснін, В. Цимбалюк, Л. Шиманський, О. Ющик та ін.

Проте вченими не достатньо повно розглянуто існуючі моделі регулювання інформаційної сфери та визначено механізми адаптації існуючого досвіду щодо цього питання, тому **метою статті** є спроба заповнити цю прогалину.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні дослідники виділяють дві моделі відносин держави та ринку в інформаційній сфері: західну і східну. Західною моделлю називають шлях, яким йдуть індустріально розвинені країни, в його рамках можна виділити модель континентальної Європи і англосаксонську.

Англосаксонська модель визначається загальною концепцією соціально-економічного розвитку, яка передбачає превалювання приватного сектора над

© Аведян Л. Й., 2017

функціями держави в усіх напрямках розвитку суспільства. Американський вплив у галузі комунікаційних технологій та інформаційної сфери відчутний у глобальних процесах, міжнародній політиці, світовій економіці. Ця модель передбачає інтенсивний розвиток електронних комунікацій для встановлення соціальних, політичних, культурних зв'язків у суспільстві.

Проблема розвитку універсальних послуг має важливе значення в США та Великій Британії, вона вирішується за допомогою стратегії поліпшення якості інформаційних послуг, соціальної орієнтації суспільства.

Специфічною рисою цієї моделі є вплив чинного законодавства на розвиток перспективних галузей економіки, права інтелектуальної власності, соціального захисту населення.

Пріоритетами регулювання інформаційної сфери в США є такі положення:

– підтримка досліджень і розробок у галузі інформації та комунікації; вплив на їхнє спрямування та заохочення до поширення технічних знань і можливостей в економіці; сприяння обміну технологіями між лабораторіями та фірмами, запровадження нововведень на ринках;

– побудова та вдосконалення інформаційної інфраструктури, контроль за її діяльністю, побудова глобальних систем комунікації і дослідження впливу систем на міжнародні, національні та приватні пріоритети;

– збереження порушеної новими технологіями рівноваги між чотирма основними інформаційними цінностями: конфіденційністю інформації, інформацією як суспільним благом, інформацією як товаром, інформацією як невіддільним компонентом існування держави (необхідне відновлення цієї рівноваги і встановлення нових засобів контролю для нових інформаційних відносин);

– недоторканність приватного життя, конфіденційність інформації персонального характеру на різних рівнях у різних сферах державного управління і в приватному секторі;

– створення урядової політики в галузі інформації і комунікації [1].

У той же час концепція національної інформаційної політики США ставить завдання розширення і вдосконалення інформаційного простору, посилення свого впливу в таких регіонах, як Латинська Америка, Центральна і Східна Європа, країни арабського світу та Азійсько-Тихоокеанського регіону.

США запропонували доктрину “інформаційної парасольки” міжнародного співробітництва з широким колом країн у різних регіонах світу, суть якої у превентивній комунікації на основі переміщення масивів інформації, що передається США державам-реципієнтам для забезпечення їх національних інтересів і, як наслідок, збереження лідерства США в політичній системі міжнародних відносин.

Удосконалення інформаційного простору є політичним та економічним факторами інформаційної монополії США в міжнародному інформаційному просторі: США – основний експортер не тільки програмного забезпечення, а й аудіовізуальних творів, телепрограм, кінострічок, музичної продукції, розважальної інформації та реклами.

У той же час інформаційний простір США убезпечений від будь-якого втручання ззовні, що забезпечує політичні пріоритети у глобальних інформаційних відносинах.

Англійська модель максимально наближена до американської:

1. Роль держави обмежується створенням умов для ринкової конкуренції в інформаційній сфері.

2. Стратегія розвитку суспільства визначається як приватна ініціатива, лібералізація ринку телекомунікацій, створення мереж та інформаційних супермагістралей, захист нових структур на інформаційних ринках.

Таким чином, можна констатувати, що концепція інформаційної політики в рамках англосаксонської моделі виходить зі становища в міжнародному інформаційному просторі, рівня розвитку інформаційних технологій і впровадження нових форм управління інформаційними потоками.

Актуальне для континентальної Європи питання про те, що розвивати спочатку – мережі або послуги, не стоїть перед США і Великобританією. Там домінує думка про те, що необхідно спочатку побудувати мережі для того, щоб розвивати послуги.

Проблема розвитку послуг, доступних для всіх (проблема універсального обслуговування), має особливе значення для США. Універсальне обслуговування слугує противагою можливим негативним елементам політики лібералізації: адже мета цієї політики – поліпшити якість послуг і знизити їх вартість для ділових споживачів, а не для населення.

Європейська модель також вирізняється пошуками рівноваги між контролем держави та стихією ринку, динамічним поєднанням державних інтересів і прагнень приватного та корпоративного бізнесу. Характерними рисами європейської моделі виступають варіативність і політична спрямованість програм регулювання інформаційної сфери для різних країн, обумовлених новою європейською геополітикою, становленням економіки знань, різними можливостями постіндустріального розвитку.

Основна ідея – зміна традиційних підходів і оцінок міжнародного співробітництва і світової конкуренції: від геополітики, яка визначає міжнародне становище країни за географічними ознаками, природними ресурсами, кліматичними умовами, політико-економічними чинниками, до технологічної політики (інформатики), яка визначає місце кожної держави у світовій ієрархії залежно від упровадження нових наукових досягнень і високих технологій в усі сфери життєдіяльності суспільства. Позиція ЄС у регіоні обумовлює економічну і соціальну інтеграцію європейських країн, реорганізацію бізнесу, переосмислення взаємовідносин державного і приватного секторів, нові форми організації праці та інші інституційні перетворення.

Політика країн Європейського Союзу в інформаційній сфері базується на таких принципах:

- сприяння розширенню суспільного доступу до передових інформаційно-комунікаційних технологій шляхом створення локальних центрів доступу до них у бібліотеках, школах тощо;

- розширення деяких соціальних послуг, що надаються в електронній формі та підвищення рівня їх доступності;

- запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державну систему освіти та перепідготовки кадрів і допомога з боку держави в адаптації до нових можливостей;

- проведення досліджень у сфері соціальних наслідків, викликаних розповсюдженням інформаційно-комунікаційних технологій, та у сфері можливостей адаптації усіх категорій громадян до нових умов життя;

- виконання просвітницько-демонстраційних функцій і підвищення рівня ознайомлення суспільства з можливостями інформаційно-комунікаційних технологій, що запроваджуються; при цьому державні органи влади повинні бути лідерами з використання інформаційно-комунікаційних технологій у своїй щоденній діяльності, стимулюючи цим прискорення інформаційного розвитку усього суспільства; крім того, роль лідерів повинна сприяти накопиченню критичної маси активних споживачів всередині державної адміністрації і всього державного сектора, а також і за його межами;

– сприяння процесу стандартизації технічних систем з метою забезпечення сумісності різноманітних мереж, а також мережаних послуг, що надаються; контроль за розробкою відповідного законодавства та дотриманням юридичних гарантій [2].

Однак, незважаючи на спільність принципів розвитку, кожна з країн ЄС зберігає свої особливості у формуванні державної політики, створенні національної інформаційної інфраструктури й у формах використання інформаційних технологій.

Аналізуючи європейську модель інформаційного суспільства в цілому, відзначимо, що пошук певного балансу між повним контролем з боку держави і законами ринку, тобто, сполучення урядових і ринкових сил, виступає основною рисою інформаційної політики не тільки країн Північної Європи, але й інших країн Європейського Союзу. У той же час ЄС продовжує приділяти сьогодні велику увагу питанням приватизації і лібералізації ринку інформаційно-комунікаційних технологій.

Крім західної, в науковій літературі виділяють азійську модель, яка реалізує ідеологічну доктрину країн Азійсько-Тихоокеанського регіону, побудовану на філософських принципах конфуціанства, діяльності держави з інституціоналізації цих принципів.

В основі азійської моделі – альтернативний соціально-економічний розвиток регіону, конкуренція із Заходом, утвердження власних ціннісних орієнтацій, зв'язок між культурними традиціями (освіта, виробнича дисципліна, відданість корпорації, довіра, сімейна гармонія) і соціальними трансформаціями.

Японська модель, у створенні якої основний внесок належить Й. Масуді, професору кількох японських і американських університетів, раднику провідних інформаційних корпорацій, спрямована на вдосконалення системи корпоративного управління за принципом ієрархічної піраміди, в основі якої три складових чинники: *оп* (вдячність), *гігі* (відповідальність), *ва* (гармонія). Вони виражають угоду про взаєморозуміння і взаємодопомогу вищого і нижнього рівнів управління.

Ця модель використовує пріоритетний розвиток інформаційних технологій і впровадження інформаційних послуг у всі сфери життєдіяльності країни.

Прискореними темпами характеризується інформаційний розвиток *Китаю*. В основі цього розвитку лежить модель економічної співпраці держави і ринку. Вагомі інвестиції китайського уряду у сферу науково-технічних розробок, залучення іноземного капіталу вже приносять свої плоди, обіцяючи в майбутньому перетворити цю раніше технічно відстау країну в один зі світових центрів нових технологій.

Висновки та перспективи подальших досліджень в зазначеному напрямі. До 2020 р. Україна має намір вийти в лідери в галузі ІТ-аутсорсингу. Новий проект, який передбачає створення 100 тис. робочих місць у цій сфері, запускає український уряд разом із представниками ІТ-компаній. Очікується отримання доходів більше ніж 10 млрд. дол. від експорту ІТ-послуг у США і ЄС, а також 1 млрд дол. інвестицій у розширення і модернізацію освітньої системи. У 2013 р. створений перший в Україні грантовий фонд у галузі інформаційних технологій – Global Technology Foundation, метою якого є підтримка ІТ-проектів у сфері державних послуг, зв'язку, медіа, освіти, охорони здоров'я, хмарних обчислень. Серед пріоритетних напрямів розвитку та реформування сфери інформаційних технологій в Україні виділяють:

– ІТ-аутсорсинг, тобто переведення внутрішнього підрозділу чи підрозділів підприємства та пов'язаних з ним всіх активів в організацію-постачальника

послуг, що пропонує надати певну послугу протягом визначеного періоду часу за встановленою ціною;

– науково-дослідні центри, які доцільно створювати на засадах державно-приватного партнерства; електронна комерція;

– стартапи, які, за оцінками аналітиків, формують важливий сектор ІТ-ринку;

– ІТ в державному секторі – модернізація системи автоматизації, починаючи від митного контролю та закінчуючи впровадженням електронного уряду, потребує значних інвестицій, однак є виправданою у перспективі.

Основною стратегічною метою розвитку інформаційного суспільства в Україні є прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційних технологій в усі сфери суспільного життя, що дасть змогу підвищити конкурентоспроможність України.

Для успішного розвитку ІТ-сфери України державі необхідно:

– створити прозорі та стабільні правила ведення бізнесу;

– гарантувати безпеку бізнесу;

– сприяти розвитку внутрішнього ринку, зокрема продуктових компаній;

– забезпечити якісну підготовку професійних кадрів для ІТ-сфери;

– сформуванню позитивний ІТ-імідж України;

– створити адекватну та здорову фіскальну систему тощо.

Важливим глобальним чинником, який впливає на розвиток ІТ в Україні, є підписання Угоди про асоціацію з ЄС. У межах цієї угоди необхідно забезпечити реалізацію низки кроків, які стосуються ІТ-сфери, зокрема:

– імплементація Конвенції про кіберзлочини; визнання європейських цифрових підписів;

– визначення комп'ютерних послуг на основі Кодексу ООН СРС84;

– розробка законопроєкту, спрямованого на адаптацію до норм європейського права у сфері ІР (Internet Protocol);

– покращення трудового законодавства;

– залучення України в програму COSME (Competitiveness of enterprises and SMEs);

– запровадження е-уряду та окремих елементів (е-суд, е-закупівлі тощо) (у 2012 р., для прикладу, Україна займала 122 місце із 138 країн з Е-готовності уряду та 75 місце з використання урядом інформаційних комп'ютерних технологій);

– законодавче стимулювання науково-дослідних центрів та нових підприємств ІТ-сфери;

– скорочення кількості регулювальних та контролювальних органів, усунення дублювання їх функцій;

– розвиток співпраці у сфері інноваційної діяльності між державою, суб'єктами підприємництва, навчальними закладами та науково-дослідними інституціями;

– визначення на законодавчому рівні понять “бізнес-центр”, “бізнес-інкубатор”, “кластеризація”, “субконтрактація”;

– заохочення суб'єктів підприємництва до соціальної відповідальності бізнесу;

– реформування податкової політики (першим кроком є прийняті закони “Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції” та внесення змін в Податковий кодекс України, що встановлюють особливий порядок оподаткування для ІТ-сфери) тощо.

Зважаючи на вищеописане, можна з впевненістю стверджувати, що тільки тісна співпраця та сприяння з боку держави може забезпечити максимальний поступ ІТ-сфери України.

Отже, для ефективного розвитку ІТ-ринку в Україні з боку держави необхідно мати цілісне бачення ІТ-індустрії; виділення ІТ-індустрії в пріоритетну галузь; державні стимули та підтримка розвитку галузі. З боку представників ІТ-ринку слід формувати асоціації, кластери та інші об'єднання ІТ-компаній; делегування своїх представників до органів влади; розроблення власних ініціатив та їх просування через профільні спілки.

Список використаних джерел:

1. Бабанін О. С. Статистика розвитку ІТ-ринку в США, Україні й світі. *Статистика України*. 2013. № 1. С. 22–27. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/su_2013_1_6.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
2. Кулинич О. О., Войтко С. В. Напрями розвитку ІКТ-сфери у забезпеченні належного рівня конкурентоспроможності на міжнародному ринку ІТ-послуг. *Економіка. Управління. Інновації*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui2014_1_60.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
3. Пиріг С. О., Нужна О. А. Інформаційні технології та їх використання на підприємствах України. *Економічний форум*. 2014. № 3. С. 190–195. URL: <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecfor2014> (дата звернення: 17.10.2017).
4. Сандугей В. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток українського ринку праці. *Україна: аспекти праці*. 2014. № 1. С. 29–34.
5. Седікова І. О., Седіков Д. В. Сучасний стан розвитку телекомунікаційного простору України. *Економіка харчової промисловості*. 2014. № 4. С. 74–78. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/echp_2014_4_13.pdf (дата звернення: 17.10.2017).

Надійшла до редколегії 10.10.2017 р.

УДК 351, 378

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ

Афанасьєва Ю. В.,

*к. держ.упр., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

В статті проаналізовано основи патріотичного виховання в деяких країнах світу (США, Великобританія, Німеччина, Литва, Латвія, Польща, Японія, КНР) відповідно до ступеня участі держави в цьому процесі. Визначено, що в багатьох країнах існує безпосередній зв'язок між патріотичним вихованням та освітою. Встановлено, що в країнах Західної Європи в процесі розвитку демократичного способу життя патріотичне виховання трансформувалося на формування громадянськості, в основі якої лежать права та свободи людини та громадянина.

Ключові слова: патріотичне виховання, громадянська освіта, ступінь участі держави, патріотизм.

Afanasieva Yu. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

FOREIGN EXPERIENCE OF PATRIOTIC EDUCATION

The paper analyses the grounds of patriotic education in some countries of the world (the USA, Great Britain, Germany, Lithuania, Latvia, Poland, Japan) according to the degree of state participation in this process. It is determined that there is a direct link between patriotic education and the process of education in many countries. It is defined that in the countries of Western Europe in the process of developing democratic lifestyle, patriotic education has transformed into formation of civicism, based on the rights and freedoms of a person and citizen.

Key words: patriotic education, civic education, degree of a state participation, patriotism.

Постановка проблеми. Особливості сучасного світу роблять розвиток патріотичного виховання важливою складовою внутрішньої політики держави. Вважається, що однією з його основних умов є наявність у громадян відчуття любові та поваги до своєї Батьківщини, її культури, традицій. В Україні через події останніх років на сході країни виявляється необхідність підняття рівня патріотизму серед молоді для захисту себе, свого народу, країни. Вивчення зарубіжного досвіду патріотичного виховання стає в цьому контексті актуальним та своєчасним.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання національно-патріотичного виховання молоді розглядаються в працях таких вчених як В. Бакуменко, Т. Безверха, В. Кременя, В. Трощинського та інших. Теоретико-методичні засади системи військового виховання в Україні, зокрема військово-патріотичного виховання досліджують Я. Зорій, І. Колодій, Р. Макаров та ін. Особливості зарубіжної педагогіки розкрито в працях О. Джуринського, М. Лещенка, М. Тадеєва та ін. В зарубіжній науковій літературі теорія та практика громадянського виховання населення спирається на праці Дж. Бадетса, С. Фільда, Дж. Маршалла, І. Фрейзера, А. Харнетта тощо.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду патріотичного виховання населення.

Виклад основного матеріалу. Патріотичне виховання молоді сьогодні є одним із ключових питань в системі національних пріоритетів багатьох країн світу. Любов до своєї країни прищеплюють дітям ще з малка через активну пропаганду державної символіки за допомогою ЗМІ, різних інститутів громадянського суспільства, включаючи школу, університети, молодіжні об'єднання, скаутські організації тощо.

Зауважимо, що різні країни світу по-різному здійснюють патріотичне виховання молоді залежно від ступеня участі держави в цьому процесі. Наприклад, в країнах, для яких характерна англосаксонська модель молодіжної політики, а саме Америка, Канада, панує підхід підтримки виключно добровільної діяльності молоді, без системної участі держави.

Під патріотизмом у громадян США розуміється, насамперед, здійснення своїх конституційних прав та свобод, що дозволяє вільно виражати свою власну думку за будь-яких питань, мобілізувати інших громадян для вирішення проблем.

Іншим проявом патріотизму, якому навчають американських дітей з дитинства, є повага та любов до державної символіки. Державний прапор є символом США, який більше всього впізнають у світі. Крім того, у більшій частині американських шкіл кожен навчальний день починається із Клятви вірності прапору, зміст якої наступний: "Я клянуся у вірності прапору Сполучених Штатів Америки і Республіці, яку він символізує, одній нації під Богом, неподільній, із свободою та справедливістю для всіх".

Важливим інститутом прояву та виховання патріотизму є Збройні сили США. Більше 80 % американців вважають, що служба в ЗС Америки – це високо патріотично [5]. Американські військові отримують значну підтримку після виходу зі служби. Однією з найбільш цінних є пільги на оплату вищої освіти, що сприяє ранньому служінню в армії майбутніх студентів.

Європейська модель молодіжної політики, яка ґрунтується на чіткій системі взаємовідносин між різними сферами політики, що має власні цілі, задачі та очікувані результати, навпаки, відрізняється централізованим процесом виховання. В Японії, наприклад, система морального та патріотичного виховання є тісно пов'язаною із державною системою освіти. Ще в 2006 р. в країні прийнято поновлений закон про освіту, в якому особлива роль відводиться прищепленню любові до малої Батьківщини та історії країни [2]. Практична етика Японії заснована на ідеях працелюбства, милосердя та

конфуціанських чеснотах, таких як гуманність, обов'язок, доброзвичайність, мудрості та щирості. Конфуціанство принесло повагу до держави та влади, а також характеристики групового типу поведінки, що стали рисами японського національного характеру.

Постулати конфуціанства, які стали базою національних суспільно-політичних ідеалів, також заклали основи патріотизму в Китайській Народній Республіці.

Варто відзначити присутність посиленого відчуття колективізму в цій країні. Це поняття виражається в необхідності «в ім'я загального забувати про особисте, в ім'я країни забувати про сім'ю».

Органи державного управління КНР, зокрема Комуністична партія Китаю, Комуністичний союз молоді Китаю, приділяють дуже велику увагу вихованню патріотизму. Останніми роками кількість матеріалів патріотичного спрямування в ЗМІ, Інтернеті та виданнях значно збільшилася.

У ст. 6 Закону Китаю «Про освіту», прийнятому в 1995 р., зазначено, що держава виховує у молоді патріотизм, колективізм, знайомить із ідеями правової системи держави, національної оборони країни, принципом єдності нації. А відповідно до нової директиви у сфері освіти 2016 р. китайські учні та студенти повинні бути ще більше патріотично налаштованими і відданими партії. Міністерство освіти закликає до того, щоб «патріотичне виховання» супроводжувало всі етапи навчання, включаючи вивчення історії, культурної спадщини, відвідування музеїв тощо.

Більшість країн Західної Європи також вбачають тісний зв'язок між освітою та вихованням патріотизму. Однак в результаті демократизації політичного життя та поглиблення інтеграційних процесів між країнами поняття патріотизму було дещо переоцінено, та його виховання було замінено формуванням громадянськості – нової інтегративної якості особистості, що сприяє соціалізації молодих людей в умовах сучасного світу. Серед цілей цього напрямку освіти можна виділити виховання у громадян гармонійного прояву патріотичних почуттів, почуття гідності та внутрішньої свободи, толерантності, гуманізму, дисциплінованості та поваги до державної влади.

Проте необхідно відмітити, що останнім часом в умовах все частішої загрози терористичних актів та неконтрольованих міграційних процесах, які захопили більшість країн Європи, актуальними стали питання щодо винаходження нових підходів до патріотичного виховання молоді.

За думкою Девіда Керра, керівника одного з довготривалих проєктів Національного фонду дослідження освіти Великобританії, підвищений інтерес Європи до громадянської освіти викликаний такими факторами, як падіння соціалістичних режимів, зростання екстремізму, протиріччя між культурністю та безпекою, зростання міграції людей, розширення ЄС, а також революція засобів інформації та виникнення соціальних мереж [4].

Варто зауважити, що останні декілька десятиліть європейська концепція громадянськості змінилася, про що можна судити з оновлення ключових понять. Якщо громадянська освіта за попередньою концепцією трактується як освіта суспільствознавства, тобто отримання знань з історії, політології, права тощо, то освіта в сфері громадськості розуміється як формування громадянських якостей. При цьому саме права людини є однією із фундаментальних цінностей навчання громадянськості [4, с. 6].

З початку 1990-х рр. в країнах Європи виховання громадянськості було повсюдно включено до шкільної програми.

Так, до освітньої програми Великобританії в школах на початку тисячоліття було введено обов'язковий предмет з основ громадянства. Школа, виходячи із доповіді Національної комісії з освіти, має передавати молоді низку цінностей, серед яких є толерантність, правдивість, любов до культурної спадщини, почуття

поваги до людей та відчуття обов'язку стосовно суспільства тощо. Голосною метою шкільної освіти цієї країни є формування моральної стійкості особистості [1].

Важливу роль у прищепленні патріотичних настанов молоді Великобританії відіграють скаутські загони. Історично склалося, що виховання громадськості, патріотизму серед англійців відбувалося ще за часів Другої світової війни. Ісьогодні військово-патріотичному вихованню молоді, особливо старшокласників, приділяється належна увага з боку воєнно-політичного керівництва країни. Принцип КАРЕ (тримати армію під наглядом населення), який діє в країні, сприяє підняттю патріотичного духу серед молоді. Міністерство оборони реалізує певну кількість соціальних та навчальних програм. Однією з них є Сили кадетів (Cadet Force), що поділяються на Об'єднані сили кадетів, Армійські сили кадетів, Морський кадетський корпус та інші. До Сил кадетів залучено понад 120000 молодих людей по всій країні. До навчання в таких кадетських центрах залучаються представники Міністерства оборони, діючі офіцери, офіцери запасу, добровольці та інші зацікавлені особи. Головною метою в цьому міністерстві вбачає залучення якомога більшої кількості молодих людей до військової служби та кар'єри для служіння своєму народові та країні. Відвідування центрів при школах є добровільною справою. Школярів навчають не лише військовій справі, а й історії війн, соціальним наукам, основам держави. Фінансування навчання для закупівля обмундирування, необхідного обладнання та оплати праці вихователів та вчителів бере на себе Міністерство оборони.

В Німеччині після подій Другої світової війни в системі освіти відійшли він прямого патріотичного виховання, замінивши його громадянською освітою. До позитивних факторів громадянської освіти в цій країні відноситься активна участь широкого кола неурядових організацій. Там освіта побудована таким чином, щоб сформувати відповідальних громадян. Навчання побудоване на прикладах, обговоренні суперечливих даних з опорою на гуманістичні цінності, на переваги «зрілої» демократії, використовуються проблемний і діяльнісний підходи, орієнтовані на студентів.

У колишній країнах соціалістичного табору також відбувалось поступове впровадження громадянської освіти. Ще з 1990-х рр. освітня реформа наприклад, Литви, передбачала реалізацію цілеспрямованої громадянської освіти при належному для цього фінансуванні. Наразі в країні важливість громадянської освіти та виховання підкреслюється в усіх основних документах, що регулюють освітню політику (Закон про освіту, Стратегія освіти, Довготривала програма національного і громадянського виховання, Програма правової освіти тощо).

Важливим є те, що громадянська освіта в Литві зараз поєднує два блоки, в основі яких лежить формування навичок громадянської дії та розвиток "громадянського мислення". Крім таких заходів, як підвищення кваліфікації педагогічного складу для викладання дисциплініз громадянської освіти та участі в різноманітних програмах UNESCO та Ради Європи, діє широкомасштабна неформальна освітня діяльність, що охоплює людей різного віку за участі неурядових організацій. Вона включає роботу в шкільному самоврядуванні, суспільних рухах, кружках тощо [3].

У сусідній Латвії з наступного навчального року в школах планується введення навчальної військової підготовки в якості одного з обов'язкових виборних предметів. Цей курс передбачає чотири основні блоки навчання, до яких входить громадянське виховання (як виховати юних патріотів), "школа життя", що формуватиме навички спілкування та фізичну підготовку. Найбільший блок буде складати власне військова справа – на кшталт курсу молодого бійця. По закінченню курсу країна отримає молодих патріотів, захисників вітчизни, які володіють всіма необхідними навичками, що є обов'язковим для зарахування до військового резерву.

В Польщі також питанню громадської освіти підходять дуже уважно. Сьогодні саме “третій” сектор займається як підготовкою викладачів, так і розповсюдженням інформації про демократичні цінності, громадянські обов’язки, права людини, основи патріотичних настанов. Держава також підтримує різноманітні акції громадянського виховання. Так, у рамках виконання Всесвітньої програми освіти в сфері прав людини Міністерство народної освіти ініціювало розробку проекту глобальної просвіти в цій галузі [3].

Висновки. Огляд досвіду патріотичного виховання в деяких країнах світу свідчить про те, що кожна країна обирає ті чи інші інструменти для підвищення патріотичного духу своїх громадян залежно від ступеня втручання держави в цей процес. Одні країни схильні до виховування патріотичних настанов через заохочування добровільної участі громадян в процесі вирішення суспільних проблем. Інші країни контролюють цей процес на найвищому рівні. Треті країни відійшли від безпосередньо патріотичного виховання, надаючи перевагу громадянському вихованню, в основі якого покладено реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Так чи інакше, Україна під час реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді має спиратися на вже набутий досвід провідних країн світу для вибору необхідних для цього інструментів для подальшого адаптування їх до сучасних реалій та потреб.

Список використаних джерел:

1. Галус О. М., Шапошнікова Л. М. Порівняльна педагогіка: навч. посіб. Київ: Вища школа, 2006. 215 с.
2. Истоки патриотического воспитания и обновленный закон об образовании Японии. Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». 2015. URL: <http://moyuniver.net/istoki-patrioticheskogo-vospitaniya-i-obnovlenniy-osnovnoj-zakon-ob-obrazovanii-yaonii/> (дата звернення: 17.10.2017).
3. Образование в сфере прав человека в Литве: краткий обзор / сост. Т. Тамошюнас, И. Тарасевич. Варшава: ОБСЕ / БДИПЧ, 2013.
4. Kerr D. Pupil Assessment in Citizenship Education: Purposes, Practices and Possibilities / D. Kerr, A. Kiating, E. Ireland. Report of a CIDREE Collaborative Project. NFER/CIDREE, 2009.
5. Morales L. Nearly all Americans Consider Military Service “Patriotic” / L. Morales. URL: <http://news.gallup.com/poll/108646/nearly-all-americans-consider-military-service-patriotic.aspx> (дата звернення: 17.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 351.83

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ІНСПЕКЦІЙ ПРАЦІ

Боковикова Ю. В.,

к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

Миргород С. О.,

головний державний інспектор відділу з питань додержання законодавства про працю,

зайнятість та інших нормативно-правових актів управління з питань праці

Головного управління Держпраці у Харківській області,

м. Харків

Розглянуто проблеми державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю за кордоном. З урахуванням досвіду інших країн запропоновано шляхи вирішення проблем в сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Ключові слова: інспекція праці, трудові права, нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю.

© Боковикова Ю. В., Миргород С. О., 2017

Bokovykova Yu. V.,
PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA;

Myrhorod S. O.,
chief state inspector of the department of compliance of labor, employment, and other regulatory
acts of labor management at the Main directorate of the State Labor Administration
in the Kharkiv Region, Kharkiv

FOREIGN EXPERIENCE OF LABOR INSPECTION ACTIVITIES

The article is devoted to the problems of state supervision and control over the compliance of labour legislation in foreign countries. Considering the experience of other countries the ways to solve problems in the sphere of supervision and control over the compliance of labour legislation are proposed.

Key words: labour inspection, labour rights, supervision and control over the compliance of labour legislation.

Постановка проблеми. Важливою особливістю трудових відносин, на відміну, наприклад, від цивільно-правових, є наявність у держави повноважень щодо нагляду за дотриманням роботодавцем законодавства про працю. До цього її спонукають, зокрема, і положення Основного Закону країни. Конституцією України встановлено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Конкретизація цих конституційних положень знайшла своє відображення в інших статтях Конституції України, зокрема у ст. 43, згідно з положеннями якої в нашій державі закріплюється право на працю, тобто можливість кожного громадянина заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, а також закріплюється право на належні, безпечні і здорові умови праці [1].

Процес реформ, еволюції суспільних відносин в Україні, технічний та технологічний прогрес змінює вимоги до праці, а отже призводить і до перегляду самої концепції державного нагляду та контролю за сферою праці.

У своїх останніх коментарях Комітет Експертів із застосування конвенцій та рекомендацій Міжнародної організації праці (МОП) висловив стурбованість щодо необхідності посилити організацію і функціонування системи інспекції праці, у тому числі вжити заходів із покращення фінансового становища та результативності роботи. Комітет головним чином висловив стурбованість щодо необхідності координації між внутрішніми відділами і департаментами, центральними і місцевими підрозділами, а також між спеціалізованими установами і організаціями, на яких покладені завдання щодо адміністрації праці [5].

Викладене підтверджує, що наразі існуюча в Україні система інспекції праці не є ефективною та такою, що відповідає вимогам МОП, та актуальним є завдання вивчення та запозичення зразків ефективно організації та діяльності інспекцій праці в економічно розвинених країнах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на існуючі недоліки, напрацьований досвід економічно розвинутих країн в сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю вказану проблематику досліджували автори М. С. Осійчук, І. П. Лавринчук, Г. О. Біла, Є. В. Краснов, К. В. Небоженко та ін., але практичні питання функціонування державних органів висвітлені ними недостатньо.

Метою статті є аналіз закордонного досвіду у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та визначення можливостей його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах світу законодавство про працю часто є неефективними внаслідок ухилення від його виконання, слабого забезпечення застосування правових норм і неспроможності охопити неформальний сектор. Незважаючи на те, що трудове законодавство має бути суворим з юридичної точки зору, воно фактично не застосовується і майже не виконується. У той же час досягнення більшої гнучкості ринку праці через незастосування правових норм не є оптимальним вибором, оскільки підриває принцип верховенства права, наражає фірми на невизначеність та пов'язані з цим витрати, перешкоджає належному зростанню офіційного сектора зайнятості і залишає працівників без належного соціального забезпечення [7].

Функції з нагляду за дотриманням законодавства у сфері праці у більшості держав світу покладено на спеціально уповноважені органи – інспекції праці. Сьогодні інспекції праці функціонують у сфері поєднання законодавчих, технологічних, політичних, соціальних та економічних реалій та зазвичай виконують п'ять основних функцій: по-перше, інспекції виконують маркетингову функцію з підвищення обізнаності щодо стандартів і державних нормативних документів, якими вони запроваджені, та поширення найкращої національної і міжнародної практик; по-друге, для них характерна консультативно-інформаційна функція, яка полягає у використанні знань і досвіду інспекторів для надання допомоги у вирішенні конкретних питань під час перевірок на місцях або для превентивної роботи – під час їх контактів з відповідальними особами організацій; по-третє, просвітницька функція інспекцій праці часто реалізується через навчання роботодавців і працівників, працівників трудових судів, інших державних агенцій і неурядових організацій; по-четверте, вони наділені функцією моніторингу, яка полягає у здійсненні нагляду, контролю та звітуванні про стан дотримання правових норм на підприємствах, в окремих секторах і в країні в цілому; по-п'яте, вони мають функцію забезпечення виконання законодавства [6].

У більшості англomовних африканських та деяких азіатських країн працюють дві служби: інспекція праці, яка відповідає за загальні умови праці та соціально трудові відносини, та фабрична інспекція, яка відповідає за безпеку та гігієну праці. Ці органи функціонують паралельно як державні департаменти відповідного Міністерства праці. Координація або співробітництво, як правило, не досить розвинуті; тому дії в сфері охорони праці недостатньо узгоджені та не забезпечене послідовне застосування відповідної стратегії.

Аналогічні недоліки притаманні і системам інспекцій праці деяких європейських країн (Чехія, Румунія, Бельгія). Дублювання адміністративних функцій, окремі бази даних та недостатньо узгоджене використання людських і матеріальних ресурсів призводить до збитків та зниження ефективності діяльності. Одержувачам послуг важко зрозуміти відмінності у сфері втручання окремих систем, а інспектори з різних служб дають несумісні поради з питань охорони праці. Останнє негативно позначається на ефективності та результативності діяльності інспекції.

В таких європейських країнах як Данія, Іспанія, Португалія, Італія, Німеччина, Франція, Чехія, Польща, Нідерланди, Швеція функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці, або міжгалузеву інспекцію праці, діяльність якої координується Міністерством праці. За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці. Все ще існують організаційні проблеми на вищому рівні, але можливості розв'язувати такі проблеми значно покращилися.

Деякі дослідники виокремлюють модель інспекції праці, що функціонує у Польщі (Państwowa Inspekcja Pracy) та входить до системи охорони праці країни [2].

Серед інших інституцій тільки вона підпорядковується нижній палаті парламенту - Сейму. Діяльність Інспекції спрямовується та координується Тристоронньою Радою з охорони праці, до складу якої входять 36 осіб з числа депутатів, сенаторів, представників делегованих Прем'єр-міністром, профспілками, організаціями роботодавців, інших громадських організацій, які опікуються питаннями праці, а також експертів та представників науки.

Діяльність інспекції праці у Польщі регулюється спеціальним законом "Про Державну інспекцію праці", яким передбачено не тільки функції, задачі, повноваження інспекції праці, а й соціальні гарантії, норми преміювання, "призи" для інспекторів праці [3, с. 427].

Так, роботу інспекції праці забезпечують понад 100 одиниць легкового автомобільного транспорту, кожен інспектор, який безпосередньо здійснює перевірку, забезпечений ноутбуком, має можливість отримувати на час проведення перевірки цифрові фотоапарати, відеокамери, диктофони тощо. Зазначене дозволяє польським інспекторам праці ефективно та неупереджено виконувати покладені на них державою завдання.

Повноваження інспекції праці ЄС вельми різноманітні, хоча й мають загальну основу згідно з Конвенцією МОП № 81. Інші функції, такі як адміністративний поділ території, застосовні моделі римського або загального права, а також адміністративних і кримінальних покарань, наявність альтернативних механізмів, що забезпечують дотримання, та інших механізмів, є важливими змінними, які допомагають зрозуміти різні ролі інспекцій праці в рамках ЄС.

Зазвичай інспекції праці європейських країн керуються Стратегічними планами, які розробляються на строк до 5 років та відповідно до яких розвивається система нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю країни.

Досвід інспекцій праці європейських країн (наприклад, Бельгія, Іспанія, Португалія, Швеція) свідчить, що вдосконалення інформаційних систем, запровадження розвинутих баз даних дозволяє досягти прогресу в координації інспекції як з іншими сферами державного управління, так і з населенням. Кількісне зростання та поліпшення якості ресурсів забезпечує зростання обсягу операцій інспекції праці. Ці позитивні зміни дають змогу досягати істотного прогресу у врегулюванні ситуації, зокрема, з неофіційною зайнятістю.

Інспекції праці у Португалії використовують засоби масової інформації як звичайний канал поширення інформації про правові зобов'язання і як маркетинговий інструмент, щоб оприлюднювати результати контрольних заходів, у тому числі кількість і розмір санкцій, введених після інспекційної кампанії.

Крім того, використовуються оприлюднення списку підприємств, що припустилися грубих порушень трудового законодавства. У Португалії назви підприємств, які вчинили дуже серйозні злочини, публікуються на веб-сайті інспекції праці [3].

Ефективні та розвинуті системи інспекцій праці значну увагу приділяють навчанню інспекторів праці.

У Франції (як і в Португалії) під час початкової підготовки, у середньому два тижні, присвячуються навчанню нових інспекторів щодо виявлення ознак шахрайства і використання різних методів для їх розслідування, приділяючи при цьому особливу увагу нетиповим формам праці з порушенням трудового законодавства, таких як фіктивна самозайнятість і неформальна зайнятість.

Французькі інспектори праці отримують інструкції з правової інтерпретації та протоколи, розроблені для різних випадків, з якими вони можуть зіткнутися в процесі роботи. Аналогічна практика отримала розповсюдження і в системі інспекції праці у Італії та Іспанії.

За таких умов спостерігається тенденція до запровадження сильних, належних чином організованих, узгоджених, сталих, ефективних та результативних послуг, що надаються інспекціями праці [4, с. 405].

Адміністративні заходи інспекцій праці Європейського Союзу в основному включають зусилля, спрямовані на зміцнення забезпечення застосування правових норм та їх дотримання. Це охоплює широке коло заходів, у тому числі реорганізацію агенцій, які займаються проблемою дотриманням правових норм; зміцнення їх потенціалу; та застосування більш суворих покарань за недотримання правових норм. Однак адміністративні заходи також можуть включати кращу просвіту й інформування громадськості стосовно перспектив, що відкриваються перед підприємствами і фізичними особами залежно від їх діяльності в офіційному чи неофіційному секторі. Значна увага приділяється інформуванню та консультуванню роботодавців та працівників щодо їх прав та обов'язків.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Зарубіжний досвід у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю свідчить, що функція державного контролю за додержанням законодавства про працю за кордоном здійснюється інспекціями праці.

Інспекція праці в країнах ЄС є органом державної влади з широким колом повноважень, які стосуються контролю та нагляду за дотримання роботодавцями умов праці та охорони праці працівників під час їхньої роботи. Це установа, яка працює з органами соціального забезпечення та податків у сфері реалізації законів і державної політики, залежно від обставин країни.

Загальний принцип діяльності інспекцій праці у розвинутих країнах ЄС полягає в заохоченні дотримання законів, що захищають права працівників, і це є відмінною рисою інспекції праці від інших органів державної влади.

Правова база у галузі інспекції праці європейських країн формувалась і функціонує в тісному зв'язку міжнародно-правового (важливу роль тут відіграють Конвенції Міжнародної організації праці, Директиви ЄС, міжнародні угоди) та внутрішньодержавного правопорядку.

До характеристик, що притаманні високоякісним, добре функціонуючим інспекціям праці, можна віднести: достатні ресурси (як кадрові, так і інфраструктурні), політику найму і навчання з метою приваблення й утримання висококваліфікованих працівників, централізоване управління для покращання узгодженості і зменшення дублювання роботи, інтеграцію різних типів інспекцій для зменшення інспекційного тягаря на бізнес, зосередження уваги на запобіжних заходах і навчанні, забезпечення виконання правових норм, націленість на фірми з огляду на ризики.

Велику роль відіграє навчання та отримання досвіду для інспекторів праці, що є практичною реалізацією принципу безперервної професійної підготовки, яка є передумовою формування та підтримання ефективної і стабільної системи державного нагляду.

Дослідження закордонного досвіду діяльності інспекцій праці дає змогу констатувати, що ефективна діяльність інспекції праці України можлива лише шляхом забезпечення цієї служби достатніми ресурсами, створення стабільної нормативно-правової бази, що більш докладно регламентує діяльність інспекції, забезпечення її кадрової укомплектованості та безперервної професійної підготовки інспекторів.

Реформування системи інспекції праці в Україні має йти не революційним, а еволюційним шляхом, що дозволить досягнути усталеності структури цього контролюючого органу. Проведення лише адміністративної інтеграції без наділення інспекції праці необхідними ресурсами не дасть бажаних результатів.

Перспективи подальших розвідок полягають у науковому обґрунтуванні реалізації контрольно-наглядових і превентивних функцій системи інспекції праці України за умов сучасного їх державного забезпечення та визначенні внаслідок цього можливих наслідків на ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Київ: Велес, 2005. 48 с.
2. Біла Г. О. Діяльність інспекцій праці за кордоном: досвід для України. *Держава і ринок*. 2011. № 12. С. 134–138.
3. Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС / Міжнародне бюро праці, Програма адміністрації праці та інспекції праці (LAB/ADMIN). Женева: МОП, 2013.
4. Нестеренко К. Д. Проблеми правового регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 422–429.
5. Небоженко К. В. Досвід європейських країн у сфері реалізації права на здорові та безпечні умови праці. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 405–414.
6. Проект МОП зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/europe/ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_522946.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
7. Світовий банк. Міжнародний досвід реформування інспекцій з питань праці: Аналітична записка для Уряду України. URL: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINE/INUKRAINIANEXTN/Resources/455680-1310372404373/Ukraine_LaborInspectorateUkr.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
8. Rutkowski J. and Scarpetta S. (2005). Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank, Washington, DC. (Покращення можливостей працевлаштування: Східна Європа і колишній Радянський Союз).

Надійшла до редколегії 25.10.2017 р.

УДК 351:316.343.656

СВІТОВІ ПРАКТИКИ ПРОТИДІЇ БЮРОКРАТИЗМУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Грабар Н. С.,

аспірант кафедри державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Розглянуто особливості понять “бюрократія” та “бюрократизм”. Узагальнено світовий досвід боротьби з бюрократизмом, зокрема таких країн, як США, Велика Британія, Грузія. Доведено, що основними напрямками протидії бюрократизму є заходи, спрямовані на зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору, вдосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг, запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю та управління державною службою, етичних стандартів тощо. Запропоновано заходи з імплементації провідного закордонного досвіду в Україні, зокрема, завершення конституційної реформи децентралізації влади, забезпечення широкого застосування передових інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління, запровадження нових принципів оплати праці та контролю якості роботи державних службовців тощо.

Ключові слова: державна служба, бюрократія, бюрократизм, ефективність, якість, стандарти, послуги.

© Грабар Н. С., 2017

WORLD PRACTICES OF COUNTERING BUREAUCRATISM: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Features of the concepts of 'bureaucracy' and 'bureaucratism' are considered. The world experience of fighting bureaucratism, specifically that of the USA, Great Britain, Georgia, is generalized. It is proved that the main areas of counteracting bureaucracy are measures aimed at reducing the size and scope of public sector powers, improving the system of providing state (administrative) services, introducing new mechanisms of public relations and public service management, ethical standards, etc. Steps to implement the advanced international practices in Ukraine, such as accomplishment of the constitutional power decentralization reform, ensuring a wide use of advanced information and communication technologies in public administration, introduction of new remuneration principles and quality control of civil servants' work, are proposed.

Key words: civil service, bureaucracy, bureaucratism, efficiency, quality, standards, services.

Постановка проблеми. Протягом останніх 20–30 років у системах публічного управління багатьох розвинених країн відбуваються активні структурні зміни, спрямовані на досягнення більшої ефективності та конкурентоспроможності органів влади. Як правило, такі зміни пов'язані з удосконаленням організаційного та правового забезпечення їх роботи, покращання якості взаємодії із громадянами та громадськими об'єднаннями. А ключовими їх наслідками стає підвищення адаптивності управлінських структур до змін зовнішнього і внутрішнього середовищ, що стає можливим здебільшого завдяки зменшенню проявів бюрократизму. І це не дивно, адже бюрократизм сьогодні вважається однією з глобальних проблем, що заважає прогресивному розвитку людства. Так, зокрема, в опублікованому наприкінці вересня 2017 р. Звіті Міжнародної федерації за права людини (FIPD) зазначено, що бюрократизм перешкоджає всесвітній боротьбі з тероризмом, а авторитарні держави використовують його для просування власних інтересів [19]. Саме тому в Україні, яка активно проводить реформи, спрямовані на наближення системи публічного управління до кращих світових принципів і стандартів, дуже великою є потреба щодо узагальнення провідного закордонного досвіду стосовно протидії бюрократизму. Це може істотно полегшити процес вироблення відповідних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання зазначеного процесу і дозволить уникнути ризиків, які виникають під час реалізації реформ у публічній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній вітчизняній науковій літературі значна увага приділяється процесу реформування системи публічного управління та її наближення до кращих світових стандартів. Так, цим питанням займаються такі дослідники, як В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, Д. Олійник, В. Солових, В. Тимощук, Ю. Шаров та ін. При цьому дослідженню феномену бюрократії присвячені роботи таких дослідників, як В. Горбатенко, А. Порайко, В. Цветков (державно-управлінський аспект); О. Ботрименко, А. Кудлай, В. Пугач, Н. Рудницька, М. Свірін, Ю. Тишкун (політологічний аспект); О. Вергун, Р. Пашов, А. Радей (філософський аспект), А. Алейніков (економічний аспект), О. Котуков, Б. Слющинський, (соціологічний аспект), А. Машков, В. Скрипнюк (юридичний аспект) та інші. Між тим, нагальним для наукового та політичного дискурсу України залишається питання узагальнення закордонного досвіду протидії бюрократизму з метою розробки дійових заходів щодо подолання цього явища.

Тому **метою статті** є узагальнення провідного закордонного досвіду та визначення основних заходів щодо протидії бюрократизму в системах публічного управління розвинених країн, а також розробка рекомендацій щодо проведення реформи державної служби в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Необхідно відзначити, що слід розрізняти поняття “бюрократія” і “бюрократизм”. Перше поняття – “бюрократія” – використовується для визначення певної організації, системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами [8, с. 17].

Концептуальні засади теорії бюрократії ще на початку ХХ ст. були розроблені німецьким науковцем М. Вебером. На його думку, основними характеристиками бюрократії є: влада, заснована на законі; обов'язкове дотримання регламентів, правил і процедур; безособовий характер управління; безперервний характер роботи; ієрархічна організація структури управління, заснована на принципах посадової субординації; компетентність чиновників; необхідність письмової фіксації пропозицій та прийнятих рішень, постанов і розпоряджень [1, с. 257].

При цьому бюрократи, як зазначав М. Вебер, самі не повинні володіти засобами управління, але повинні отримувати грошову компенсацію за свою роботу. Також у бюрократичних структурах повинен витримуватися принцип повного відділення службового майна (майна підприємства чи капіталу) від особистого майна (домашнє господарство) і службового робочого місця (бюро) від місця проживання.

М. Вебер стверджував, що бюрократичне управління в суто технічному сенсі наближається до найбільш досконалої праці в контексті точності, стійкості, дисципліни, надійності, інтенсивності праці, в його формально універсальній застосовності до виконання будь-яких завдань. Таким чином, воно є найбільш раціональною формою управління.

Бюрократичне управління означає, як стверджував М. Вебер, панування на основі знання. І в цьому полягає його специфічно раціональна основа. Своє могутнє становище при владі бюрократія підсилює саме поєднанням професійних та посадових (службових) ознак: знання фактів, набутих під час просування по службі, або “з документів”.

Як наслідок, бюрократичну організацію управління М. Вебер визнавав найбільш раціональним інституційним засобом для вирішення складних управлінських завдань. На його думку, діяльність “раціональної бюрократії” нічим не відрізняється від роботи добре налагодженої і відрегульованим машини: і та, й інша принципово безособові і раціоналістично, повністю передбачувані і високоефективні.

На початку ХХ ст. веберівська концепція “раціональної бюрократії” отримала широке визнання і стала своєрідним орієнтиром для багатьох держав в усьому світі, що намагалися сформуванати ефективну систему державного управління. Між тим, з часом ця “раціональна машина” почала демонструвати і свої негативні риси, які були пов'язані із відірваністю від потреб та інтересів громадян, домінуванням правил і процедур над конкретними результатами, розростанням апарату чиновництва, який був спрямований виключно на самозбереження, задоволення захист своїх інтересів. При цьому явище, засноване на беззаперечному використанні принципів бюрократії в процесі управління, стало називатися *бюрократизмом*. Бюрократизм сприяв перетворенню державного апарату на самодостатню силу, яка формально функціонує в рамках закону, але не в загальнонаціональних, а приватних або корпоративних інтересах. Першооснова бюрократизму – відчуження громадян

від влади, обмеження їх прав і свобод, домінування бюрократичного апарату над суспільством [2].

Дослідники виділяють “вимушений” (патерналістський) і “свідомий” бюрократизм [11]. “Вимушений” бюрократизм формується поза волею конкретного чиновника, в разі наявності серйозних вад у самій системі управління. “Свідомий” бюрократизм виникає на основі цілеспрямованої реалізації та захисту специфічних інтересів чиновництва та його окремих представників.

Бюрократизм як явище можна розглядати в декількох аспектах.

В економічному сенсі – це реальна можливість для чиновників розпоряджатися на свій розсуд державною (комунальною) власністю, контролювати економічні процеси і підприємницьку діяльність, розподіляти суспільні ресурси, ураховуючи свій приватний інтерес.

У політичному плані бюрократизм – це роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється з часом в самодостатню силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями.

У соціальному аспекті бюрократизм означає закритість, відчуження влади від людей. Забюрократизований апарат породжує соціальну пасивність, підміняє такі великі соціальні цінності, як соціальна справедливість і законність зневажливим ставленням до потреб людей, моральним нігілізмом, цинічним розрахунком.

В управлінському аспекті бюрократизм – це не тільки функціональність, жорсткість організації, закостенілість стандартів і правил, а й так звана “канцелярщина”, зарегламентованість і тяганина, панування заборон і обмежень.

В юридичному аспекті – це підміна закону інструкціями і регламентами, фактичне переважання адміністративного апарату над представницькими і судовими органами, джерело для корупції.

У духовному аспекті – це цинічна деформація загально визнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність з використанням різних формальних показників і маніпулювання ними для створення видимості справи; уникнення громадського контролю за допомогою штучної конфіденційності і навіть фальсифікацій.

Бюрократизм легко адаптується до будь-яких змін соціально-політичної кон'юнктури, виконуючи будь-які “політичні замовлення”, що не заперечують самого факту його існування.

Намагаючись зрозуміти витоки бюрократизму, дослідники почали звертати увагу на те, що з організаційно-технічної точки зору бюрократична модель управління містить передумови для розвитку бюрократизму [3].

По-перше, оскільки головне завдання чиновника – забезпечення дотримання єдиних, загальних для всіх формальних правил, то ці правила перетворюються на самоціль. Раціональна форма набуває рис безглузлого ритуалу. А зміст підміняється формою. При цьому знижується рівень розуміння існуючих соціальних проблем. Таким чином, для бюрократа будь-які складні управлінські завдання перетворюються на суто канцелярські.

По-друге, письмова фіксація будь-якої дії, що була доцільною 100 років тому, у сучасному інформаційному суспільстві стає певним анахронізмом, що значно ускладнює швидкість прийняття рішень.

По-третє, управлінська ієрархія і необхідність постійних узгоджень робить апарат управління нездатним оперативно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі.

По-четверте, бюрократична система, за своїм визначенням, функціонує виключно на державу. Соціальні аспекти її роботи, необхідність урахування потреб та інтересів громадян у ній майже не описані, що призвело до її поступової відірваності від соціуму та його проблем.

Отже, після тривалого культивування бюрократії, на початку 1980-х рр. більшість розвинених країн відчули на собі негативні наслідки бюрократизму: “роздутий” і нездатний швидко реагувати на суспільні проблеми і запити апарат. У відповідь на цей виклик спочатку Велика Британія і США, а потім і інші розвинені країни взяли курс на реформу системи державного управління, однією з основних завдань якої стала розробка дійових заходів щодо подолання бюрократизму. Складність реформи була обумовлена необхідністю стабільного виконання всіх державних функцій, недопущення соціальних потрясінь і конфліктів. Між тим, у переважній більшості розвинених країн реформи публічного сектору в цілому можна назвати успішними. Узагальнюючи світовий досвід, можна виділити декілька ключових напрямів їх реалізації.

1. *Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору.* Одним з важливих кроків протидії бюрократизму є не тільки скорочення чиновників, а й істотне зменшення їх функцій і повноважень, що передбачає усунення зайвих адміністративних бар'єрів, скасування надлишкових і дублюючих повноважень органів влади, скорочення переліку товарів і послуг, виробництво яких підлягає обов'язковій державній сертифікації, передачу державних повноважень у сфері соціальних послуг, технічного нагляду, фінансового аудиту, оціночної діяльності тощо недержавним структурам. У зв'язку з цим у багатьох розвинених країнах (одним з піонерів у цьому питанні була Велика Британія під керівництвом М. Тетчер) проводилася політика демонополізації. Активно поширювалася і практика укладання контрактів з недержавними або приватними структурами на виконання певного виду робіт. А інколи, зокрема, у тій же Великій Британії і США, цілі сфери (дошкільна освіта, соціальний захист тощо) віддавалися у ведення недержавним установам.

2. *Удосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг.* Даний напрям був пов'язаний із поширенням у США, Новій Зеландії, Австралії та низці країн Західної Європи концепції “нового публічного менеджменту” [18]. Згідно з нею, державні установи в своїй діяльності повинні зосередитися на обслуговуванні громадян. Це передбачало запозичення державними органами цілої низки процедур з приватного сектору і перехід до відносин з громадянами в межах системи “надавач послуг – клієнт”.

На практиці це означало не тільки перенесення центру уваги державних службовців з правил (процедур) на результат, а й створення цілої мережі багатофункціональних центрів надання державних (адміністративних) послуг – так званих “цивільних офісів” (багатофункціональних центрів, центрів комплексного обслуговування, центрів обслуговування населення тощо), які дозволили в одному місці здійснювати більшість найбільш затребуваних адміністративних процедур (отримання довідки, соціальної допомоги, паспорту, ліцензії тощо).

Основними цілями створення “цивільних офісів” стало скорочення часу на проходження процедур шляхом розміщення фахівців різних установ в одній будівлі, поліпшення взаємодії між різними установами, підвищення комфортності здійснення процедур та ін. Основні принципи їх діяльності такі:

- “рухаються документи, а не громадяни” (“Move the file not the citizen”);
- “постійне поліпшення якості” (“The Quality movement”);
- “система одного вікна на місцевому рівні” (“One stop shops close to the citizens – local level”);
- “інформаційно-комунікаційні технології – основа спрощення процедур в публічному адмініструванні” (“ICT as a simplification agent in public administration”) [14].

Такі Центри було відкрито у багатьох країнах. У Греції їх назвали КЕПи, у Новій Зеландії – центри “Хартленд Сервіс” (“Heartland Service”), у Грузії – Будинки Юстиції (“House of Justice”).

Найбільш цікавим для України є досвід Грузії, в якій відкрито вже більше 10 таких центрів по всій країні. Фактично з їх появою громадяни Грузії перестали відчувати явище бюрократизму, оскільки контакти з державними органами стали для них мінімальними. Значну частину необхідних послуг (більше 300) вони стали отримувати в Будинках Юстиції.

Для зручності обслуговування клієнтів такі Будинки розділені на три зони: самообслуговування, швидкого обслуговування і тривалого обслуговування. У зоні самообслуговування розташовані автоматизовані системи, які дозволяють отримати документ самостійно, наприклад виписку з реєстру про майно або бізнесі, зробити біометричне фото. У зоні швидкого обслуговування розташовані сервіси, надання яких займає до 5 хвилин – отримання посвідчення, довідки тощо. Зона тривалого обслуговування дозволяє отримати державну послугу, на надання якої необхідно більше п’яти хвилин. До таких послуг можна віднести реєстрацію майна, бізнесу тощо [9]. Послугами кожного Будинку Юстиції користуються від 10 до 11 тис. осіб щодня. Загалом характерними рисами системи надання державних послуг у Грузії є такі:

1. Максимально стислі терміни отримання державних послуг. Середня тривалість надання адміністративної послуги в Будинку Юстиції становить 10 – 15 хвилин.

2. Жорстка і чітка регламентація надання державних послуг, що дозволяє знизити корупційні ризики до мінімуму. Так, процедура надання державних послуг розділена на фронт-офіси та бек-офіси, обов’язки між якими чітко розподілені. Працівники фронт-офісу приймають документи від громадян-заявників і передають їх в бек-офіси. При цьому працівники бек-офісу не спілкуються безпосередньо з заявниками, а заявники не можуть заздалегідь знати, хто саме буде розглядати їхні справи і приймати по ним рішення.

3. Широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Так, отримання адміністративної послуги в електронному вигляді можливо шляхом звернення до електронного уряду через Портал громадянина [12].

Більшість послуг рубрик Порталу громадянина (“Громадянин”, “Підприємець”, “Державна організація”, “Державний службовець”, “Іноземний громадянин”) вимагають авторизації через ID-карту і дозволяють отримати найрізноманітніші державні послуги в електронному вигляді: від реєстрації автомобіля та отримання номерів на нього до реєстрації для здачі вступних іспитів в Національному центрі тестування Міністерства освіти і отримання інформації про свої результати.

Слід зазначити, що видача ID-карт по всій країні почалася з 1 серпня 2011 р. саме у Будинках Юстиції.

3. *Створення автономних та гнучких структур управління, здатних легко адаптуватися до змін зовнішнього середовища.* Проведення реформ у системі публічного управління завжди передбачало необхідність підвищення якості публічного управління. Неодмінною умовою цього, як визнають сучасні дослідники, є надання більшої свободи дій керівникам органів влади щодо розпорядження ресурсами, визначення тактичних і оперативних цілей, проведенні кадрової політики тощо [13, с. 88]. Виконання цієї умови передбачає виконання двох взаємопов’язаних умов: децентралізації влади та автономізації органів публічного управління. Таким чином, на зміну бюрократичної залежності і ієрархічної підпорядкованості приходить принцип автономії і відповідальності за досягнення / недосягнення результату. У

зв'язку з цим на особливу значущість набуває організаційна гнучкість, управління інноваціями, свобода дій персоналу, постійний зв'язок з зовнішнім середовищем, моніторинг результатів, контроль якості тощо. Найбільше сьогодні такі адаптивні публічно-управлінські структури поширені в США та Канаді.

Низка західних фахівців вважає, що в перспективі найбільш ефективними будуть такі управлінські структури, які будуть на раціональному поєднанні централізованого управління з горизонтальними мережами, багатьма автономними структурами, що мають власні ресурси і здатними самостійно приймати рішення [6; 15]. До таких мереж поряд з державними організаціями та установами увійдуть також приватні структури і громадські групи. У результаті відбудеться формування політико-управлінських мереж, відкритих для кожного громадянина.

Уже сьогодні в практиці публічного управління багатьох країн широко застосовується практика формування "робочих мереж" ("network"), що створюються навколо вирішення певної проблеми і які знаменують перехід до нових організаційних структур і докорінно змінюють відносини між державними органами і населенням [16].

Окрім вищенаведених, поширення в системі публічного управління отримують і такі різновиди робочих мереж:

- *громадські мережі*, які об'єднують громадських активістів;
- *експертні мережі*, що включають, як правило, тих, хто обслуговує систему публічного управління (вчених, експертів, викладачів);
- *публічноуправлінські мережі*, які об'єднують різні органи влади, їх керівників і службовців за професійною ознакою;
- *міжнародні мережі*, що об'єднують фахівців та активістів з різних країн навколо вирішення певних глобальних проблем і які швидко розвиваються в умовах глобалізації та створення світового інформаційного простору [17].

4. *Зміна системи управління державною службою.* У низці розвинених країн (США, Австралії та деяких інших) створено та ефективно функціонує особлива служба вищих керівників, що дозволяє відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, серед основних завдань яких – забезпечення дотримання стандартів якості в діяльності державних службовців, протидія проявам бюрократизму і корупції.

Служба вищих керівників у США ("Senior Executive Service") була створена у 1979 р. [10, с. 101]. Вона представляє окрему персональну систему в органах виконавчої влади, що налічує близько 8 тис. службовців, зайнятих на ключових постах в 75 федеральних відомствах. Вони займають проміжне становище між політичними керівниками, які призначаються президентом, і федеральними чиновниками.

Безпосереднє управління даною групою здійснює спеціальний відділ ("Office of executive & management policy"), створений у 1993 р., який відповідає за координацію роботи федеральних відомств і Управління по персоналу, до складу якого він входить [10, с. 104].

Прийом на посади Служби вищих керівників заснований на принципах конкурентності та відкритості. Щоб зайняти відповідний державний пост, необхідно пройти конкурсні іспити і перемогти у відкритій боротьбі з іншими кандидатами. Крім конкурсу існує альтернативний шлях вступу – через участь у спеціальній навчальній програмі.

У кожному федеральному відомстві створюється Рада з управлінським ресурсом, яка визначає процедуру найму і відбору на керівні посади. Цей процес включає оголошення про наявні вакансії, попередню співбесіду працівника

відділу кадрів з кандидатом, поглиблене вивчення останнього та рекомендації Ради про відповідність кандидата вимогам, що пред'являються до даної посади. Потім усі документи надсилаються до Кваліфікаційної комісії, що складається в основному з кар'єрних чиновників різних міністерств, яка вирішує питання про рівень компетенції і відповідно кандидата необхідним вимогам. Відбір кандидатів здійснюється Комісією за кількома критеріями: наявність управлінського досвіду у всіх сферах компетентності; наявність спеціальних і унікальних якостей, які забезпечують успіх у роботі. Зокрема, йдеться про їхню здатність визначати стратегічні завдання і пріоритети діяльності організації; розуміти інституційні чинники, властиві будь-якій ситуації; враховувати позиції і інтереси різних груп; оцінювати етичні аспекти і соціальні наслідки рішень; забезпечувати дотримання демократичних норм і цінностей, розвиток відповідної організаційної культури; керувати організаційними змінами з урахуванням культурних, національних, інституціональних факторів.

Спільним для багатьох розвинених країн стало і створення управлінських структур, відповідальних за розробку і здійснення адміністративної реформи. До їх складу, як правило, входять політичні інститути, що формують стратегію; виконавчі органи, що відповідають за її реалізацію; допоміжні органи (науково-інформаційні центри, навчальні заклади, професійні асоціації тощо). За допомогою таких структур сьогодні в діяльність органів влади активно впроваджуються нові методи роботи, зокрема запозичені з практики приватного сектора: бенчмаркінг, реінжиніринг, управління проектами, стратегічне управління тощо [4].

5. Запровадження нових механізмів взаємовідносин з громадськістю, етичних норм і стандартів для державних службовців. Говорячи про регулювання діяльності рядових державних службовців, відзначимо зміни, які запроваджуються під час їх прийняття на роботу і просування по службі. Якщо раніше головним чинником просування була “вислуга років”, то зараз головним стає “принцип заслуг” (“merit systems”), тобто кар'єрне зростання відбувається залежно від ділових і особистих досягнень людини.

Одночасно створюється система управління процесом вдосконалення адміністративної етики. Для цього створюються відповідні організаційні структури, використовуються методи етичного навчання, розробляються правові норми і етичні кодекси. Так, у 1996 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй було ухвалено Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб [7]. Цей документ містить основні принципи етичної поведінки та заходи щодо її стимулювання, напрямки з формування відповідної політичного, адміністративного та правового середовища публічної служби, завдяки чому він став вагомим підґрунтям для ухвалення відповідних національних кодексів. У 1997 р. такий Кодекс був ухвалений у Великій Британії. У ньому було виділено сім основних етичних принципів для державного службовця: безкорисливість, принциповість, неупередженість, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [5].

Необхідність протидії бюрократизму обумовила необхідність налагодження нових механізмів взаємовідносин органів влади з населенням та організаціями, що виражають їх інтереси. Окрім зусиль з удосконалення якості державних (адміністративних) послуг, важливими також стали дії, спрямовані на залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Велика увага також почала приділятися розширенню консультативної та інформаційно-роз'яснювальної роботи органів публічної влади з громадськими організаціями та населенням. Чинниками ефективної роботи чиновників нормативно були

визнані гласність, публічність, обов'язковість обґрунтування прийнятих рішень, покарання за надання неправдивої або спотвореної інформації.

7. *Зміна системи оплати праці чиновників.* У багатьох країнах (піонерами в даному аспекті виступили Велика Британія і Канада) перейшли від жорстко встановлених посадових окладів державних службовців до індивідуальних окладів і контрактної системи, в якій грошова винагорода безпосередньо залежить від якості роботи і досягнутих результатів. Отже, якщо раніше основна увага приділялася контролю за процесом виконання роботи, то зараз акцент змістився у бік оцінки результатів і наслідків. Відзначимо також, що поряд з результативністю діяльності під час оцінки роботи службовців враховується і етичний бік, а також уміння провести аналіз проблем, розробити і здійснити план дій, оцінити його результати і наслідки. Особлива увага надається аналізу впливу ("impact analysis"), сенс якого полягає в тому, щоб на етапі планування врахувати можливі дії на окремі організації і групи, а також різні сфери (політичні, соціальні, економічні та культурні).

Узагальнення досвіду розвинених країн щодо протидії бюрократизму подано в таблиці.

Таблиця

Заходи з подолання проявів бюрократизму
в публічній сфері провідних країн світу

<i>Прояви бюрократизму в публічній сфері</i>	<i>Заходи з подолання цих проявів</i>	<i>Країни, в яких найбільш успішно це реалізовано</i>
Роздутий і заплутаний апарат управління, що перетворюється в самодостатню силу зі своїми власними егоїстичними інтересами та уподобаннями	Зменшення розмірів і обсягів повноважень державного сектору	Велика Британія, США
"Канцелярщина", тяганина	Удосконалення системи надання державних (адміністративних) послуг	Нова Зеландія, Австралія, Грузія
Жорсткість організації, закостенілість стандартів і правил	Створення автономних та гнучких структур управління, здатних легко адаптуватися до змін зовнішнього середовища	США, Канада
Реальна можливість для чиновників розподіляти суспільні ресурси, урахувавши свій приватний інтерес	Зміна системи управління державною службою	США
Цинічна деформація загальноновизнаних моральних цінностей, обскурантизм, безсоромність з використанням різних формальних показників і маніпулювання ними для створення видимості справи; закритість, відірваність від потреб та інтересів людей	Запровадження нових етичних норм і стандартів, механізмів взаємовідносин з громадськістю	Велика Британія
Спрямованість чиновників на процес, а не на результат	Зміна системи оплати праці чиновників	Велика Британія, Канада

Таким чином, подолання бюрократизму слід розглядати в широкому контексті політичного, економічного, соціального, культурного оновлення державної служби, що передбачає не тільки розробку компаній щодо протидії бюрократії і механічну реорганізацію апарату управління, а й звернення і подолання глибокої причини бюрократизму – домінування держави над громадянином. Отже, можна зазначити, що ключовий напрям подолання бюрократизму – “роздержавлення публічного управління” і перетворення громадян на рівноправних учасників суспільних змін. Саме це, як доводить світовий досвід, гарантуватиме успіх будь-якої адміністративної реформи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволило визначити відмінність понять “бюрократія” і “бюрократизм”. Якщо бюрократія використовується для визначення певної системи роботи апарату управління, заснованої на певних правилах і приписах, що здійснюється чиновниками-професіоналами, то бюрократизм представляє собою явище, засноване на спотвореному використанні таких ознак бюрократії, як безособовість управління, суворе дотримання правил і процедур, “канцелярщина”, “негнучкість” та ін.

З метою протидії бюрократизму в 1980 – 1990-х рр. у багатьох розвинених країнах почали проводитися адміністративні реформи, особливостями яких були зміни:

- системи взаємовідносин в межах публічного сектору, забезпечення монополізації та децентралізації державного управління, а також автономії органів влади на місцевому рівні (конституційно-політична сфера);

- організаційних структур, механізмів підзвітності, оцінки якості та контролю органів влади, що передбачало забезпечення гнучкості структур, їх підзвітності перед громадськістю і оцінки якості управління на основі досягнутих результатів (організаційна сфера);

- систем і методів управління, адміністративних процедур, зокрема, державних (адміністративних) послуг, які надаються на підставі затверджених адміністративних регламентів (стандартів), в тому числі в електронному форматі (функціональна сфера);

- кадрової політики і управління державною службою, що передбачало створення системи управління державною службою, а також Служби вищих керівників (кадрова сфера);

- правил поведінки державних службовців, забезпечення високого рівня їх відкритості, демократичності, комунікабельності тощо (етична сфера).

Розглянутий зарубіжний досвід, на наш погляд, може служити основою для проведення адміністративних реформ в Україні, спрямованих на підвищення ефективності і результативності органів публічного управління, мінімізації проявів бюрократизму. У практичній площині це передбачає необхідність:

- завершення конституційної реформи щодо децентралізації влади;

- розвитку електронного урядування, забезпечення широкого застосування передових інформаційно-комунікаційних технологій в сфері публічного управління (у т. ч. функціонування порталів публічного обговорення, порталу “громадянина” тощо);

- запровадження нових принципів оплати праці та контролю якості роботи працівників владних структур з урахуванням досягнутих результатів та оцінки громадськості;

- подальший розвиток і підвищення ефективності діяльності Центрів надання адміністративних послуг, спираючись на світові принципи доступності, зручності та комфортності отримання таких послуг;

– створення, за американським зразком, Служби вищих керівників, які б незалежно від політичної кон'юнктури, забезпечували вирішення стратегічних завдань і пріоритетів розвитку інституту державної служби; дотримання сучасних демократичних норм, цінностей і стандартів;

– розвиток системи професійного навчання державних службовців, спрямованого на впровадження сучасних етичних стандартів, поведінки удосконалення їх комунікативних вмінь і навичок шляхом проведення відповідних тренінгів.

Організаційно-правові механізми реалізації зазначених реформ в Україні стануть предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т./ пер. с нем.; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". Москва: ИД Высшей школы экономики, 2016. Т. 1. Социология. 445 с.
2. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. Москва: Советская Россия совм. с МП "Октябрь", 1991. 624 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.
4. Дзюндзюк В. Б. Реінжиніринг в органах влади. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2004. № 1. С. 71–78.
5. Ирхин Ю. В. Этические кодексы в современной государственной службе. *Социология власти*. 2011. № 4. С. 13–24.
6. Кастельс М. Становление общества сетевых структур. *Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология* / под ред. В. Л. Иноземцева. Москва: Academia, 1999. С. 494–505.
Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=15313 (дата звернення: 17.10.2017).
7. Мизес Людвиг фон. Бюрократия; пер. с англ. Е. Журавская. Челябинск: Социум, 2006. 196 с.
8. Носкова О. С. Современные подходы к дебиюкратизации государственного аппарата: опыт Грузии. *Вестник Белорусской государственной сельскохозяйственной академии*. 2015. № 3. С. 197–201.
9. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия. США. Англия. Австралия / Институт государства и права РАН, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. Москва: Дело, 2002. 168 с.
10. Оболонский А. В. Бюрократия и государство: очерки / РАН, Ин-т государства и права. Москва: [б.и.], 1996. 68 с.
Портал гражданина URL: www.my.gov.ge/ (дата звернення: 17.10.2017).
- Сирохман І. В., Лозова Т. М., Давидович О. Я., Калимон М. В. Управління якістю: [навч. посіб.]. Львів. комерц. акад. Львів: Растр-7, 2015. 427 с.
- Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management / P. Windrum, P. Koch (Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2008. 251 p.
- Kenis P., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* / B. Marin, R. Mayntz (eds). Frankfurt a/M: Campus Verlag, 1991. P. 46–84.
- Knoke D. Political Networks: the Structural Perspective. Cambridge University Press, 1990. 684 p.
- Marsh O., Rhodes R. Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press, 1992. 311 p.
11. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 369 p.
12. The United Nations Counter-Terrorism Complex. Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties: Annual Report FIDH. N.Y; Paris. September 2017. №700a. 186 p.

Надійшла до редколегії 25.10.2017 р.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Левченко С. О.,

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

Досліджено результати провідного закордонного досвіду участі громадян у публічних процесах.

Ключові слова: публічний менеджмент, Нова публічна служба, концепція Нової публічної служби

Levchenko S. O.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTING NEW PUBLIC ADMINISTRATION MODELS

Research into the results of the leading international practices of public participation in public processes has been conducted.

Key words: public management, New public service, concept of New public service

Постановка проблеми. Уряди багатьох країн світу на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг, у кінці ХХ – на початку ХХІ ст. здійснили низку реформ, що сприяли покращенню їх функціонуванню. У результаті на початку ХХІ ст. на зміну новому публічному менеджменту в цілій низці розвинених країн прийшла концепція Нової публічної служби, яка базувалася на постулаті, що державою потрібно управляти не як бізнесом, а як демократією. При цьому акцентувалося на тому, що працівники органів публічного управління повинні виражати відданість таким ідеалам, як суспільний інтерес та громадянськість. Основним принципом даної концепції стало залучення громадян до процесів публічного управління, зокрема, через спільну роботу щодо визначення, пошуку шляхів вирішення та розв'язання нагальних проблем на основі плідної взаємодії та ефективної комунікації. Отже, цей досвід може бути корисним для України як такої країни, яка декларує свій європейський вибір та продовжує рух у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних науковців та експертів дослідженням питань, що відносяться до сфери публічного менеджменту, займалися такі вчені, як М. Бакова, Т. Геблер, Д. Кеттл, Е. Маней, Д. Осборн ін.

До числа вітчизняних науковців, які вивчали різні аспекти розвитку публічного управління, можна віднести В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Долечека, В. Корженка, А. Кузнецова, Н. Мельтюхову, П. Надолішнього, Н. Нижник, Д. Олійника, В. Соловиха, Ю. Шарова та ін.

Метою статті є аналіз закордонного досвіду впровадження нових моделей публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Одніми з перших реформи в публічному секторі почали проводити такі країни, як Нова Зеландія, Австралія, Велика Британія та США. Саме в цих країнах було запроваджено нові стандарти

публічного управління, які спочатку ґрунтувалися на моделі нового публічного менеджменту. Це не означає, що кожна з цих країн слідувала чіткому зразку в процесі реформ у публічному секторі. Як зауважили провідні європейські науковці, спроби провести реформи стримувалися філософією та культурою управління в межах певної країни, природою та структурою уряду країни [11, с. 60–61].

Однією з перших такі реформи почали проводитися в Новій Зеландії. Вони розпочалися на початку 1980-х рр. У той час економіка Нової Зеландії була в занепаді та країні було важко підтримувати свої традиційні соціальні програми та програми з підтримки економіки. “Реформи Нової Зеландії розпочаті за принципом згори-вниз, були сконцентровані на пошуках шляхів приватизації державних послуг, створення ринкових стимулів для бюрократів та фокусувалися на досягненні результатів замість дотримання процедур”, – зазначав Д. Кеттл [7, с. 8]. Ключові принципи, які описують сутність моделі, виглядали таким чином, що органи публічного управління повинні залучатися лише до тих заходів, які не можливо результативно та ефективно проводити без їхньої участі. При цьому вони повинні, де можливо, бути організовані на кшталт приватних підприємств. До того ж впроваджувалася конкуренція між окремими органами публічного управління та менеджерами [3, с. 4–6]. Також у Новій Зеландії відмовилися від класичного розуміння державної служби, дозволяючи працівникам органів публічного управління обговорювати свої власні контракти з керівниками.

Схожа ситуація була і в Австралії. У 1980-х роках в Австралії через складне економічне становище також почалися масштабні реформи в публічному секторі, проте їхніми результатами стала не проста реформа державної служби або скорочення кількості державних програм. У 1983 р. уряд на чолі з Прем'єр-міністром Робертом Хоком запровадив “публічний менеджмент заради результатів” та ініціював низку реформ у сфері фінансового менеджменту. До того ж здійснювались різні спроби передати реалізацію державних програм у приватний сектор та оцінювати їх з точки зору відповідності бажаним результатам. Менеджерам було рекомендовано використовувати процеси планування в корпоративному стилі для визначення пріоритетів, цілей та задач своїх організацій, а також для підвищення ефективності, продуктивності діяльності їх організацій.

Британські реформи здійснювались урядом Маргарет Тетчер, яка поставила за мету зменшити розміри державного сектору. Основні зусилля на початку реформ було спрямовано на зменшення бюджетних витрат на публічне управління та відокремлення тих заходів, які могли бути краще виконані в приватному секторі. Крім того, реформи була зосереджені на:

- визначенні конкретних центрів відповідальності;
- забезпечення співвідношення витрат та результатів;
- утриманні менеджерів, які відповідальні за досягнення організаційних цілей.

Також була прийнята “Хартія громадянина”, яка визначала шляхи пошуку агенцій, відповідальних за високі стандарти надання публічних послуг [12].

Як зазначав Д. Кеттл, британська версія нового публічного менеджменту походить від основного аргументу економіки щодо того, що уряд страждає від дефектів монополії, високих транзакційних витрат та інформаційних проблем, які викликали значну неефективність. Через запровадження ринкових стимулів реформатори повірили в те, що вони зможуть зменшити розмір державного сектору, знизити його витрати та підвищити його ефективність [7].

Ідеї проведення реформ публічного сектору в США та їх змістовне наповнення уперше були представлені в бестселері Д. Осборна та Т. Геблера “Оновлення уряду” [10]. Спираючись на досвід інших країн, особливо Нової Зеландії, Д. Осборн і Т. Геблер, журналіст і колишній мер міста, розробили низку “принципів”, які заклали наукове підґрунтя для НПМ [10]:

1. Керування замість веслування.
2. Надання можливостей, ніж просто послуг.
3. Конкуренція в процесі надання послуг.
4. Фокусування на місії, а не на правилах.
5. Орієнтація на результат.
6. Відповідність потребам споживачів, а не бюрократії.
7. Необхідність заробляти гроші замість того, щоб їх витратити.
8. Передбачення замість боротьби з наслідками.
9. Перехід від ієрархічних відносин до командної роботи.
10. Проведення змін через ринок.

Зазначені принципи стали теоретичною основою Нової концепції публічного управління (НПМ) і своєрідним дороговказом для здійснення реформ у публічному секторі. При цьому зазначимо, що в США ці реформи почалися пізніше, ніж в країнах англосаксонської групи, вони були набагато більше політизованими та, частково через це, мали менший ефект на загальну структуру центрального уряду та більше вплинули на діяльність органів публічного управління регіонального та місцевого рівнів.

Одним із добре відомих прикладів впровадження реформ у публічному секторі на регіональному рівні, який довів необхідність залучення громадян до управління, став Нью-Йорк. На особливу увагу тут заслуговують стратегії залучення громадян до управління. Після терористичного акту, скоєного 11 вересня 2001 р., влада міста ініціювала багато заходів, включаючи організацію роботи консультативних рад, проведення публічних зустрічей та поштова розсилка, які були спрямовані на підняття рівня участі громадян та зацікавлених груп у розвитку міста. Одним з найбільш ефективних став проект під назвою “Прислухайся до міста”. 20 липня 2002 р. більше 4300 людей зустрілися в Конференц-Центрі Якобса Явітса для обговорення подальшої долі зруйнованого Всесвітнього торгового центру. Це був найбільший громадський форум, який коли-небудь проходив у місті. Подібні зустрічі, проте меншого формату, проходили 2 дні потому за участі 800 людей, результатом чого став он-лайн діалог, у процесі якого учасники обмінялись приблизно 10000 повідомленнями. Цей процес та результати вважались екстраординарними, принаймні за тієї причини, що “кожен мав можливість висловити свою точку зору та кожен мав можливість почути інших” [4].

На липневому форумі було використано модель зустрічей в маленьких групах під гаслом “Говорить Америка”. Група організаторів співпрацювала з різними районними та громадськими організаціями та отримувала їхню допомогу в процесі набору учасників та розповсюдження інформації про цю подію. Організатори постійно стежили за тим, які групи та географічні райони були недостатньо представленими, проводили цілеспрямовану рекламну акцію та використовували вуличний інформаційний простір, щоб залучити ще більше представників з населення [9, с. 357].

Розмаїття учасників стало однією із запорукою того, що все пройшло, як і планувалося. На Форумі були представлені люди різного віку, раси та етнічної приналежності, географічної локації та рівня матеріального забезпечення. Всі вони об’єдналися в єдину групу, яка зазвичай ніколи б не зібралася. “Родичі жертв, жителі центру, ті, хто вижили, працівники Міністерства з

надзвичайних ситуацій, бізнес-лідери, безробітні та працюючі, зацікавлені громадяни та публічні адвокати сиділи пліч-о-пліч та висловлювали свої думки” [4, с. 2]. Для посилення діалогу в цій великій та різноплановій групі учасників, було запрошено перекладачів як для звичайних людей, так і для німих, фасилітаторів, які розмовляють китайською та іспанською мовами, а також використовувались роздруківки матеріалів обговорення на інших мовах та для незрячих. Також були присутніми психологи. Більша частина учасників зазначили, що їхньою мотивацією взяти участь у форумі було відчуття громадянської відповідальності та бажання засвідчити, що процес відбудови проходить за участі багатьох “різноманітних голосів”.

Учасників форуму було розподілено на дискусійні групи по 10–12 осіб. Шляхом поєднання “фейс-ту-фейс діалогу” з використанням сучасних інформаційних технологій, ідеї учасників не лише були почутими членами своєї групи, але й всіма учасниками форуму. Професійні фасилітатори працювали з кожною групою та записували їхні ідеї на електронні носії. Волонтери з “Говорить Америка” відігравали роль “тематичних модераторів”, які читали та підсумовували коментарі, визначали ключові концепції та ідеї та потім негайно надавали цю інформацію учасникам форуму. Кожна тематична група готувала перелік пріоритетів та питань, які виникли під час діалогу, виводили їх на широкі екрани, що містилися по всьому приміщенні, таким чином надаючи можливість членам маленьких груп бачити ідеї інших груп та реагувати на них, пропонуючи власні ідеї. Учасники потім використовували безпроводну клавіатуру для того, щоб проголосувати за певні питання. Результати голосування відразу ж відображались на екранах.

Завдяки даним технологіям було знайдено інноваційний та ефективний спосіб забезпечення широкої громадської участі та зворотного зв'язку. Можливо реакція організаторів на ідеї громадян була найважливішим фактором успіху форуму. Учасники сприяли тому, щоб ті, хто приймають рішення, не лише побудувати меморіал, а також відновили район таким чином, щоб він відповідав потребам великої кількості громадян та бізнес-організацій. Особливо важливими стали потреби малозабезпечених громадян та мігрантів. Багато учасників зауважували на потребу у доступному житлі, а також у наявності різноманітної матеріальної бази. Вони бажали не лише відбудувати будівлю, але й відновити життя громадян та всієї спільноти шляхом економічного розвитку, створення нових робочих місць, розбудови культури, транспорту, зон відпочинку та задоволення інших громадських потреб. Меморіал, як зазначали учасники, не повинен бути надуманим, проте він має бути надихаючим та стати “місцем, яке повертає життя” [4, с. 9].

Після проведення Форуму губернатор штату Нью-Йорку “перенаправив директиви громадян раді з планування для того, щоб винайти шляхи перебудови будівлі, розроблення планів спільного використання, зменшення щільності будівлі та винаходження нових рішень щодо розвитку комфортного бізнес-простору” [9, с. 356]. Загалом, всі напрацювання учасників Форуму направляти тим, хто приймав рішення в процесі виконання робіт щодо реконструкції нижнього Манхеттону.

Отже, влада Нью-Йорку не тільки брала до уваги поради та рекомендації громадян, а й безпосередньо використовувала їх у своїй роботі. На перший день форуму Роланд Беттс, член Корпорації з розвитку нижнього Манхеттена” підтримав громадськість, заявивши таке. “Кожен, здається, боїться того, що справжні збори проходять десь в іншій кімнаті. Дозвольте мені вам сказати – це і є реальною справжньою зустріччю впливових людей”. І він сказав правду. Як наслідок 100 % учасників форуму були дуже задоволені якістю діалогу та його результатами [4, с. 3].

Ще одним практичним результатом роботи Форуму стало формування Громадського альянсу з перебудови центру Нью-Йорку, до якого входили бізнесмени, громада, університетські, професійні та громадські групи. Даний Альянс було сформовано за ініціативою Регіональної асоціації з планування за погодженням з Університетом Нью-Йорку та Центру з розвитку громади та оточуючого середовища Університету Пратта.

На додаток до розробки нових планів стосовно самої будівлі цей Альянс взяв участь у реалізації низки проектів “із планування, дизайну та розвитку, включаючи створення корисних відкритих майданчиків, розвиток житлового будівництва, розширення та диверсифікацію роздрібної торгівлі, дозвілля та культурного використання території, покращення парків та інших публічних місць та вдосконалення умов транспортування та доступу” [9, с. 360].

При цьому громадяни стали залучати не тільки до прийняття рішень, а й до процесу вимірювання ефективності органів публічного управління. Як відзначали М. Бакова і Е. Маней, залучення громадян до розробки систем вимірювання ефективності може значно підвищити політичну значущість та довіру до цих заходів, а також істотно підвищити корисність та актуальність інформації, що надається громадянам [1]. Так, ще в 1991 р. за підтримки Фондації Альфреда П. Слоуна 9 міст в Айові розпочали трирічний проект під назвою “Ініційоване громадянами оцінювання діяльності” (CIPA), який залучив громадян до вироблення та впровадження оцінювання ефективності широкого спектру місцевих та регіональних програм. Цілями проекту CIPA, зокрема, було:

- 1) надання допомоги містам для забезпечення сталого процесу залучення громадян до розробки надійних та корисних показників ефективності;
- 2) створення діалогу між громадянами та урядовцями про ролі, обов'язки та підзвітність місцевого врядування;
- 3) надання допомоги містам щодо інтегрування вимірювання ефективності у процес прийняття рішень, формування бюджету та у процес публічного управління [6, с. 8].

Узагальнюючи, можна зазначити, що проект CIPA було створено для того, щоб долучити до процесу вимірювання ефективності громадян, що в результаті мало б привести до покращення співпраці між громадянами та публічними службовцями, а також до забезпечення поширення інформації серед громадян про діяльність органів публічного управління таким чином, щоб вона була корисною та доступною.

Учасників проекту було відібрано з дев'яти міст різного розміру. На першому етапі, кожне місто сформувало так звану Команду ефективності. Склад цих команд різнився від міста до міста, проте більшість членів кожної команди були пересічними громадянами, яких доповнювали місцеві посадовці та рядові працівники місцевих органів влади. Одним із перших завдань цих новостворених команд було визначення соціальних груп або районів, які не було представлено у Команді, пошук на основі цієї інформації нових членів, а також визначення груп, яким необхідно надавати інформацію щодо діяльності команди. Хоча із самого початку було висловлено занепокоєння щодо того, що представники органів місцевої влади будуть домінувати в цих командах, вийшло по іншому. Міські посадовці та члени органів влади були “дуже поважні до громадян та ... служили своєрідними інформаційними ресурсами для пошуку відповідей на питання, що піднімалися громадянами” [6, с. 8].

Таким чином громадянам під час спільної роботи було надано можливість дізнатися про органи місцевої влади та їхню діяльність, отримати інформацію про характеристики міста, його демографічні особливості, а також інформацію про цілі та практики вимірювання ефективності. Потім, кожна команда

обрала одну чи дві публічні послуги, критерії оцінювання яких вони б бажали визначити. Через те, що громадяни мали різні пріоритети та прагнення залежно від місцевості, різні Команди обирали різні програми та послуги. Потім кожна команда складала перелік “критичних елементів” для обраної сфери. Не дивлячись, на істотні відмінності обраних сфер та самих міст, ці елементи були схожі у двох важливих аспектах.

По-перше, громадяни виказали серйозні занепокоєння щодо донесення інформації про результати діяльності органів публічного управління до громадян, при цьому вони висловлювали бажання вимірити, наскільки добре ці органи та їхні департаменти займалися цим питанням. Наприклад, в сфері поліції та пожежної служби громадяни хотіли б знати, що відбувалося після подачі громадянином заяви про ту чи іншу подію. Також вони прагнули отримати звіт департаменту про результати розслідування за поданими заявами.

По-друге, членів Команд турбувало те, в якій мірі конкретні публічні службовці були “професійними, ввічливими та недискримінаційними” під час взаємодії з громадянами. Іншими словами вони хотіли більш відкритої взаємодії та корисної та доступної інформації про те, що робить влада, при цьому вони хотіли забезпечити поважне, професійне та недискримінаційне ставлення міських посадовців до громадян.

Потім Команди визначили критерії оцінювання на основі критичних елементів. Членам Команди надавалась професійна допомога для посилення дискусії. Їм було надано форму, розроблену учасниками проекту CIPA, яка вважалась корисним засобом для оцінювання визначених ними критеріїв. Ці форми змушували членів команди замислитись, чи є визначені критерії, наприклад, зрозумілими, вимірними, припустимими з точки зору витрат та часу та корисними для громадян.

Попри те, в решті-решт ці критерії були подібні тим, які містяться в професійних публікаціях, оцінювачі проекту окреслили декілька важливих інновацій, що дозволило говорити про значний внесок громадян у побудову систем оцінювання ефективності місцевих органів публічного управління у США. Так, зокрема, вони звернули увагу на необхідність оцінювання:

- чемності працівників міських органів влади;
- заходів з професійної підготовки (перепідготовки, підвищення кваліфікації) поліцейських та медичного персоналу;
- рівня доступності бібліотечних та рекреаційних послуг для людей з низьким достатком, інвалідів та для людей різного віку.

Відзначимо, що результативність та економічна ефективність надання послуг цікавила громадян менше, ніж процес. Загалом “громадяни в усіх дев'яти містах відчували велику потребу у тому, щоб знати про те, що роблять міські органи влади, наскільки ефективно вони це роблять, та які подальші заходи було проведено після того, як громадяни виказали їм власну думку та скарги” [6, с. 9].

На другому етапі проекту члени Команд допомогли створити систему збору інформації та, в деяких випадках, допомогли зібрати інформацію, отриману під час опитування громадян та інших заходів. Потім команди продовжили працювати із місцевою владою та працівниками органів місцевої влади з метою інтегрувати дані щодо ефективності у процеси формування бюджету та вироблення політики.

Процес відбувався не без складнощів. Міста-учасники визнали достатньо важким процес постійного залучення громадян до оцінювання ефективності. Міські посадовці також звітували про те, що їм складно забезпечувати постійну медіа підтримку та слідкувати за роботою команд. Тим не менш, досвід

проекту *CIPA* визнали “позитивним в усіх містах” [6, с. 9]. У кінцевому звіті проекту *CIPA*, оцінювачі зауважили, що проект надав громадянам можливість отримати позитивний досвід, набути певних “уроки”. За його результатами було зроблено такі висновки:

1. Громадяни майже не мали проблем із розумінням критеріїв оцінювання та різних типів оцінювання (тобто, вхідних даних, вихідних даних, результатів тощо).

2. Процес залучення громадян разом із обраними посадовцями є дуже реальним та може привести до гарної взаємодії та спільного розуміння про те, що таке якісне надання послуг.

3. Проект *CIPA* став на міжнародному рівні значним внеском у побудову системи кращої публічної підзвітності та демократичного врядування в органах місцевої влади [5, с. 8–9].

Як наслідок, такі практики стали поширюватися світом, від Нідерландів до Бразилії, від Кореї до Італії та Швеції тощо. Спільним для всіх цих країн стало намагання знайти інноваційні шляхи для покращення громадської участі та побудувати спільноти, що засновані на спільних цінностях та демократичному діалозі.

Один з яскравих прикладів запровадження принципів НПС в діяльності місцевих органів влади можна було спостерігати у муніципалітеті міста Сігтуна, яке знаходиться неподалік від Стокгольму (Швеція). Муніципалітет складається зі старого міста, міського та сільського районів. На його території розташований аеропорт “Арланда” (міжнародний аеропорт, що обслуговує Стокгольм).

У 2004 р. муніципалітет вирішив надати громадянам більше можливостей щодо участі у плануванні територіального розвитку. У 2005–2006 рр. муніципалітет провів 10 публічних зібрань, що були присвячені актуальним питанням, пов’язаним із плануванням місцевості. Кожне зібрання присвячувалось одній місцевій проблемі. Наприклад: як буде виглядати парк, якщо ми будемо будувати нову школу? Чи варто відкривати нову дорогу або тримати її закритою й надалі?

По кожному питанню зацікавлені громадяни мали можливість голосувати (через Інтернет або за допомогою листування) за альтернативу, яку пропонував муніципалітет. Відзначимо, що на початку кожної зустрічі багато зусиль витрачалось на читання персональних листів, отриманих від громадян. З метою подальшої ілюстрації пропозицій, було докладено немало зусиль для того, щоб візуально показати те, як все виглядатиме. Наприклад, для того, щоб показати запроповану дорогу було приготовлено величезний за довжиною пиріг. Дві повітряні кульки були підняті, щоб продемонструвати висоту будівлі відповідно до різних альтернатив. Такі приклади давали набагато більше, ніж просто інформацію про те, як вирішується конкретне питання. При цьому звернемо увагу, що кількість членів спільноти, що брали участь у різноманітних консультаціях з місцевих питань, коливалася від 27 до 64 % [8, с. 8].

Політична більшість в муніципалітеті пообіцяла дотримуватись результатів консультацій, які вони провели. Муніципальний комісар при цьому пообіцяв, що ця робота є найбільш цікавою із усіх, яку їй довелося робити протягом тривалого періоду в якості активного політика, і зауважила на тому, що вона почала співпрацювати із громадянами на новому рівні та отримала знання щодо того, як вони почувають себе, живучі в Сігтуні [8, с. 13].

Схожі приклади співпраці можна було спостерігати і в пригороді Стокгольма, місті Боткирка, який є однією із найбільш етнічно різноманітних громад в країні. Так, зокрема, у ньому мешкає більше 100 національностей та етнічних груп. У 2003 р. в ньому була створена Муніципальна молодіжна

рада, яка складалася із студентів та школярів віком від 13 до 22 років. Ця рада була сформована для вирішення питань, пов'язаних із освітою та відпочинком молоді. Її робота виявилася дуже успішною через те, що в ній використовувалися демократичні способи прийняття рішень, а також через те, що вона дала можливість для представників різних етнічних і територіальних груп враховувати думку кожного та розуміти один одного.

Публічні службовці та політики в Італії на різних рівнях тривалий час знаходилися у пошуку нових способів залучення громадян до публічного управління. Одним із перших, ще у 1990-х р. практика активного залучення громадян до управління містом була запроваджена у Гроттаммарі – маленькому містечку в центрі Італії. Мерія Гроттаммара, завдяки політичному руху “Солідарність та участь” (“Solidarietd e Partecipazione”) однією з перших почала створювати районні асоціації та комітети як засіб посилення публічної комунікації та громадської участі у процесах управління. Ці районні асоціації та комітети стали важливим інструментом публічної комунікації, активно залучаючи до процесу обговорення нагальних місцевих проблем неприбуткові організації, провайдерів послуг та громадян. У результаті місто стало спроможним виробляти публічну політику, що підтримується спільними інтересами та спільною відповідальністю.

Ще одним успішним прикладом використання принципів НПС для вирішення нагальних місцевих проблем став Турін. Завдяки активній громадській участі та обговоренню в ньому було знайдено оптимальний варіант стосовно проблеми, пов'язаної з розміщенням двох установок для переробки сміття. Так, у 2000 р. через досвід попередніх протестів громадян Департамент з охорони навколишнього середовища провінції Турін започаткував проект “Не відмовляйтесь у здійсненні вибору”, метою якого стала підтримка прямої громадської участі в процесі прийняття рішень стосовно утилізації сміття. Першим кроком став початок інформаційної кампанії. Завдяки поширенню інформаційних брошур в кафе та інших публічних місцях, через чотири місяці більшість мешканців міста були поінформовані щодо фактів та ризиків, пов'язаних із ситуацією зі сміттям. Головні зусилля при цьому було спрямовано на забезпечення того, щоб представлені матеріали презентували розмаїття думок та поглядів на існуючу проблему [2].

Після масштабної інформаційної кампанії було створено комісію, яка включала представників різних соціальних груп, громадських організацій, а також провайдерів послуг зі збору сміття. Робота комісії супроводжувалася гострими дискусією та оцінювалися відповідно до декількох критеріїв. Всі запропоновані альтернативи обговорювалися та кожен мав можливість запропонувати рішення. При чому обговорювалися як питання економічної ефективності, так і соціальні аспекти. У результаті роботи комісії спочатку було визначено вимоги для місць розташування установок для переробки сміття, а потім запропоновані конкретні місця з урахуванням цих вимог та Територіального плану провінції, визначено гарантії мешканців, чиї домівки були розташовані неподалік від нових об'єктів.

Висновки. Отже, дослідження результатів провідного закордонного досвіду участі громадян у публічних процесах показало, що:

- 1) першими містами (районами), які взяли участь у процесі залучення громадян до вирішення місцевих проблем, були міста (райони) із великою кількістю складних питань;
- 2) індивідуальні інтереси під час обговорення завжди поступалися публічним інтересам;
- 3) успішними виявилися ті практики управління, які базувалися на урахуванні пропозицій громадян; при цьому розвиток міст (районів) у такому

разі йшов більш швидкими темпами, порівняно із процесом розвитку, коли рішення приймалися органами публічного управління без участі громадян.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Подальші дослідження можуть зосереджуватися на аналізі сучасного стану та основних проблем впровадження нових моделей публічного управління в Україні.

Список використаних джерел:

1. Bacova M., Maney A. Strengthening Policymaking and Community Economic Development through Citizen Participation. *Paper presented to 12th annual conference of the Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Vilnius, Lithuania, 2004. May. 14 p.
2. Bobbio L. A piu voci [To More Voices]. Rome: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005. 48 p.
3. Boston J., Public Management: The New Zealand Model. New York: Oxford University Press. 1996. 406 p.
4. Civic Alliance to Rebuild Downtown New York. Listening to the City: Report of Proceedings. New York, 2002. 14 p.
- Final Report on the Iowa Citizen Initiated Performance Assessment Project (CIPA). Submitted to the Alfred P. Sloan Foundation. 2005. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.5039&rep=rep1&type=pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
- Ho A.T.-K., Coates P. Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool. *Government Finance Review*. 2002. April. URL: <https://www.questia.com/magazine/1G1-85048608/citizen-participation-legitimizing-performance-measurement> (дата звернення: 17.10.2017).
5. Kettl D. F. The Global Public Management Revolution. Washington, DC: Brookings Institution, 2005. 112 p.
6. Langlet L. Utveckla principer för medborgardialog. Sveriges kommuner och landsting, 2012. 26 p.
7. Lukensmeyer C. J., Brigham S. Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century. *National Civic Review*. 2002. № 91 (4). PP. 351–366.
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley. 1992. 405 p.
9. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017. 392 p.
10. Turner B. S. Citizenship and Social Theory. London: Sage, 1993. 208 p.

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

УДК 35.08-027.21(100:477)

АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ МОДЕЛЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Поліщук І. В.,

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

Розглянуто особливості та характерні риси міжнародних моделей функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців. На основі світового досвіду виділено фундаментальні механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в системі державного управління. Визначено основні тенденції адаптації міжнародних моделей функціонування механізмів професійного потенціалу державних службовців у вітчизняній системі державного управління.

Ключові слова: моделі функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу; механізми розвитку професійного потенціалу; професійний потенціал державних службовців; державне управління; адаптація міжнародних моделей.

© Поліщук І. В., 2017

ADJUSTMENT OF INTERNATIONAL MODELS PERTAINING TO THE FUNCTIONING OF MECHANISMS OF DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL POTENTIAL OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

The analysis of distinguishing characteristics and peculiar features of international models pertaining to the functioning of mechanisms of development of professional potential of civil servants has been carried out. Based on the best practices the fundamental mechanisms for the insurance of development of professional potential of civil servants within the system of public administration have been outlined. The article designates the key tendencies in the adjustment of international models pertaining to the functioning of mechanisms of development of professional potential of civil servants to the national system of public administration.

Key words: models pertaining to the functioning of mechanisms of development of professional potential; mechanisms for the insurance of development of professional potential; professional potential of civil servants; public administration; adjustment of international models.

Постановка проблеми. Значення людського потенціалу, самої людини було особливо усвідомлено світовою спільнотою під час економічної кризи 2008 р., коли рівень наслідків від кризи був зумовлений не стільки економічними показниками, скільки рівнем людського розвитку.

Забезпечення розвитку професійного потенціалу – це ключовий інструмент державного управління у забезпеченні стабільного розвитку країни. Таким чином, необхідно не лише дослідити кращий світовий досвід розвитку професійного потенціалу та основоположні механізми його забезпечення, а й зрозуміти головні тенденції їх адаптації, які були б максимально наближені до ментальних особливостей української нації.

Отже, необхідність запровадження системо-перетворюючих реформ, що зумовлює наявність результативної системи функціонування суб'єктів державного управління, визначає потребу вивчення зарубіжного досвіду щодо забезпечення функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в контексті міжнародних моделей досліджували як вітчизняні науковці, зокрема М. М. Білинська, В. В. Богатирець, Ю. Г. Кальниш, Т. М. Кіцак, В. І. Луговий, Н. Г. Протасова, С. О. Телешун, С. К. Хаджирадева, так і закордонні вчені – М. Гарет, Д. Купер, Т. Міллер, К. Мінсмойер, С. Павліна, Дж. Равен, К. Р. Роджерс, С. Л. Рубінштейн, М. К. Сміт, В. Е. Франкл, Д. Чопра та ін.

Мета статті полягає у визначенні кращого міжнародного досвіду розвитку професійного потенціалу державних службовців, механізмів його забезпечення та основних тенденцій його адаптації у вітчизняній системі державного управління, яка наразі перебуває на етапі свого реформування.

Виклад основного матеріалу. Однією з Цілей Сталого Розвитку до 2030 р., що були визначені під час засідання ООН 25-27 вересня 2015 р., є забезпечення стійкого економічного зростання, продуктивної зайнятості та достойних робочих місць. Отже, соціально-економічний розвиток передбачає продуктивність праці, яка залежить безпосередньо від працівників та від рівня забезпечення розвитку їх потенціалу загалом, та професійного потенціалу зокрема. Переважна більшість сучасних досліджень доводять, що для продуктивності крім умов праці важливою є підтримка та розвиток особистісних якостей. Державні службовці, як категорія людей, які відповідають за втілення державних програм, потребують особливої уваги

до їх особистісного розвитку, адже вони визначають своєю професійною діяльністю темп просування соціальних, економічних та культурних реформ. З цією метою, на думку автора, актуальним та важливим завданням системи державного управління є забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців.

При вивченні підходів до поняття “професійного потенціалу” та до механізмів його розвитку у зарубіжних країнах, автором статті спостерігалася така тенденція: для максимальних результатів у розвитку професійного потенціалу необхідною передумовою є системний підхід. Згідно з основними світовими тенденціями забезпечення розвитку професійного потенціалу, для досягнення максимальної ефективності цього процесу необхідними є такі умови:

- співвідношення системи управління людськими ресурсами із суспільним середовищем, з існуючою ситуацією в країні, щоб розуміти реальні потреби та небезпеки;

- організаційне забезпечення систематичності професійної освіти, тренінгів;

- аналіз та раціональне використання наявних ресурсів для розвитку професійного потенціалу;

- визначення цілей розвитку професійного потенціалу для всіх інституцій, які пов’язані з професійним розвитком працівників (в т.ч. професійною освітою) та координацією їх діяльності [3].

Європейська та американська моделі забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців проявили себе як найбільш конкурентоспроможні, адже згідно з рейтингом найбільш успішних країн за показниками людського розвитку, який складається Програмою розвитку Організації Об’єднаних Націй [4], саме європейські країни та США протягом багатьох років тримають лідируючі позиції.

На основі аналізу підходів до застосування механізмів розвитку професійного потенціалу в США нами виокремлено дві головні тенденції:

- 1) забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців ґрунтується на розумінні професійного потенціалу як людського потенціалу;

- 2) організація розвитку професійного потенціалу співвідноситься з розширенням професійних повноважень та можливостей людини.

Серед моделей забезпечення розвитку професійного потенціалу, які розроблялись вищими навчальними закладами США, варто окремо виділити стратегію забезпечення професійного розвитку, яку пропонує університет Огайо. З метою забезпечення розвитку професійного потенціалу університет пропонує використовувати чотири етапи:

- 1) початковий етап;

- 2) етап “колеги”;

- 3) етап “радника”;

- 4) етап “наставника” [5].

Тобто повинні бути забезпечені умови для того, щоб людина проходила шлях від мінімальних обов’язків до отримання більших повноважень та відповідальності не тільки за свою діяльність, але й за діяльність оточуючих.

Що стосується моделей забезпечення розвитку професійного потенціалу органів державної влади у США, то тут варто зазначити наступну особливість: забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців відбувається на постійній основі, системно та орієнтовано на перспективу. Зокрема, для цього розробляються стратегічні плани розвитку людського потенціалу, де вказуються цілі, методи та механізми розвитку професійного

потенціалу працівників. Наприклад, Патентне бюро Сполучених Штатів у своєму стратегічному плані визначає такі цілі розвитку людського потенціалу в організації:

- орієнтація на залучення талановитих працівників;
- забезпечення культури діяльності, яка передбачатиме результативність;
- управління розвитком лідерства та поглиблення знань [1].

Таким чином, згідно з концепцією Стівена Ковея, яку підтримують більшість установ США, ефективність професійної діяльності установи корелюється з ефективністю функціонування працівників, яка визначається використанням ними потенціалом [2] та забезпечується органами державної влади.

Для України американський досвід є корисним в контексті системності, програмно-цільової організації розвитку професійного потенціалу державних службовців, забезпечення постійної включеності державних службовців у процес професійного зростання, економічної та психологічної мотивації. Це все забезпечить державній службі в Україні наявність професіонального, компетентного, дисциплінованого, результативного та раціонального персоналу, а також високу результативність і ефективність функціонування суб'єктів і механізмів державного управління.

Серед європейських країн-лідерів, які демонструють високі показники забезпечення людського розвитку загалом та професійного потенціалу зокрема – Нідерланди та Швейцарія. Нідерланди більш орієнтовані на інтелектуальний потенціал та забезпечення його розвитку, задля чого, наприклад, надають випускникам вузів можливість залишитися в навчальному закладі на додатковий навчальний рік, аби знайти бажане місце роботи, або для саморозвитку та продовження наукової діяльності в навчальному закладі [7]. Швейцарія, у свою чергу, опікується здебільшого розвитком емоційно-інтелектуального потенціалу. Оскільки успіх людини на 80 % залежить від рівня її емоційного розвитку, в країні особливого поширення набув напрям емоційного розвитку (гнучкість, адаптивність).

Застосування механізмів розвитку професійного потенціалу відповідно до європейської моделі передбачає:

- залучення широкого спектру установ до розвитку професійного потенціалу;
- акцентування на розвиткові емоційно-психологічного потенціалу;
- посилену увагу до розвитку інтелектуальної складової професійного потенціалу.

Окрім європейської та американської моделей доцільним є розгляд азійської моделі забезпечення розвитку професійного потенціалу, оскільки останнім часом Азія займає передові позиції у досягненні економічного розвитку та рівня розвитку талантів. Так, Японський інститут менеджменту з розвитку професійного потенціалу працівників визначає, що головним каталізатором зростання продуктивності працівників є стратегія досягнення “радості роботи”, яка передбачає відчуття радості від творення, мислення, зростання, досягнення відчуття пов'язаності з іншими працівниками, від того, що працівник приносить радість іншим. Крім того, для японської моделі важливою є мотиваційна складова. Найвищим є такий стиль управління, коли максимально розкривається професійний потенціал людини та коли всі працівники розвиваються одночасно [6].

Отже, аналіз основних моделей функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців дозволив нам синтезувати їх риси, визначивши загальне та особливе.

Спільним для трьох вищезазначених моделей є: системність; максимізація професійного потенціалу державного службовця для досягнення успіху організації вимагає системного підходу у забезпеченні розвитку кар'єри; наявність системи мотивацій (мотиваційний механізм); застосування організаційного, правового та ресурсного механізмів.

Особливими для кожної моделі є такі характеристики: адміністративний механізм розвитку професійного потенціалу державних службовців для американської моделі (США), що передбачає забезпечення програмно-цільової організації навчання та застосування особистісних програм розвитку, які визначаються адміністраціями конкретного органу державного управління; соціально-психологічний – для європейської моделі (Польща), що ґрунтується на концепції розвитку лідерства та розвитку емоційної складової, здійснюється за допомогою тренінгової системи навчання; морально-етичний – характерний для східної моделі (Японія), що акцентує увагу на необхідності розвитку внутрішнього світу людини, її сильних особистісних сторін на ціннісній основі.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, до основних тенденцій адаптації міжнародних моделей функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців належать:

- необхідність програмно-цільової організації розвитку професійного потенціалу державних службовців (ресурсний механізм);
- забезпечення організаційних та нормативно-правових основ розвитку лідерства; гнучкості системи управління людськими ресурсами; спрямованості на розвиток інтелектуального та емоційно-психологічного потенціалу (організаційний, правовий механізм);
- необхідність розвитку внутрішнього світу людини на ціннісній основі (мотиваційний механізм).

Список використаних джерел:

1. 2011–2015 Strategic Human Capital Plan. United States Patent and Trademark Office, 38, № 4 pp. 915–945. URL: http://www.uspto.gov/about/stratplan/USPTO_2011-2015_Strategic_Human_Capital_Plan.pdf (дата звернення: 17.10.2017).
2. Assessment of Motivation and Potential for Personal and Professional Development. Wolf Management Consultants. URL: <http://www.wolfmotivation.com/programs/assessment-of-motivation-and-potential-for-personal-and-professional-development> (дата звернення: 17.10.2017).
3. Chlivickas E. (2005) Civil service training system: human resources development strategy. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023457.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
4. Human Development Report 2014 – Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. United Nations development program. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014> (дата звернення: 17.10.2017).
5. Linda M. Kutilek, Gail J. Gunderson, Nikki L. Conklin (2002). A Systems Approach: Maximizing Individual Career Potential and Organizational Success. *Journal of Extension*, 40, № 2. URL: <http://www.joe.org/joe/2002april/a1.php> (дата звернення: 17.10.2017).
6. Organizational Approach to Maximize Human Potential. Japan Management Association. URL: http://www.jma.or.jp/en/proposal/pro_2010.html (дата звернення: 17.10.2017).
7. Голландия приглашает выпускников вузов остаться после учебы. *Eurogates*. URL: <http://www.eurogates.ru/news/a/8083/> (дата звернення: 17.10.2017).

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.84

СОЦІАЛЬНІ РИЗИКИ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ: СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Бульба В. Г.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Євтухов О. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Узагальнено теоретичні підходи, що існують у вітчизняній і світовій науці, до визначення сутнісних характеристик соціального ризику з точки зору реалістичного та ірраціонального сприйняття. Визначено основні тенденції трансформації концепції соціального ризику у сучасному українському суспільстві та цивілізації в цілому. Сформульовано авторське визначення соціального ризику людського розвитку в системі державного управління.

Ключові слова: ризик, соціальний ризик, соціальне становище, соціальна небезпека, загроза, державне управління.

Bulba V. H.,

*Doctor of Public Administration, Full Professor,
Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA;*

Yevtukhov O. V.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

SOCIAL RISKS TO HUMAN DEVELOPMENT: ESSENCE AND PLACE IN PUBLIC ADMINISTRATION

The theoretical approaches, existing in the national and world science, to the definition of the essential characteristics of social risk in terms of realistic and irrational perception are generalized. The main trends in transformation of the social risk concept in the modern Ukrainian society and civilization as a whole are determined. The author's definition of social risk to human development in the public administration system has been formulated.

Key words: risk, social risk, social status, social danger, threat, public administration

Постановка проблеми. В умовах стрімких структурних і функціональних змін сучасності зростає рівень соціальної небезпеки населення. Нестійкість і невизначеність українського суспільства, а також прискорення соціальних змін спричиняють соціальну напругу та посилення впливу соціальних ризиків. Така ситуація вимагає переосмислення ролі держави у забезпеченні мінімізації впливу соціальних ризиків на людський розвиток. Це сприяє зростанню інтересу до вивчення соціальних ризиків як специфічного феномену в сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і прикладних аспектів соціальних ризиків людського розвитку присвячені наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: У. Бека,

© Бульба В. Г., Євтухов О. В., 2017

А. Віддавські, Е. Гідденса, К. Дейка, М. Дугласа, Е. Лібанової, Н. Лумана, В. Надраги, О. Новікової, У. Садової, Л. Семів, П. Словіка, Н. Романюка, М. Фуко та ін. Мінливість та динамічність соціальних ризиків вимагають постійного оновлення науково-методичного забезпечення напрямків їх державного управління.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів, існуючих у вітчизняній і світовій практиці, до визначення сутності соціального ризику людського розвитку та його місця в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Під соціальними ризиками, як правило, розуміються небезпеки та загрози, які обмежують економічну самостійність, соціальне благополуччя і викликають негативні зміни (погіршення) соціального ставища людини.

Небезпека є віхідним пунктом при розгляді проблем соціального становища. Джерела виникнення небезпеки – це умови і фактори, що приховують в собі і за певних умов самі по собі або в різній сукупності виявляють ворожі наміри, шкідливі властивості, деструктивну природу. За своїм генезисом вони можуть мати природне, техногенне або соціальне походження.

Загрози соціальному становищу мають природний характер, якщо обумовлені сутністю людини як біологічного вигляду. Це добре відомі передбачувані ризики. Так, в певні життєві періоди кожна людина закономірно має об'єктивно низький потенціал самозабезпечення (дитинство, старість, хвороба, материнство і т. п.). У разі зниження життєвого рівня до межі, нижче від мінімальної, потрібна допомога суспільства. Частіше всього, погіршують соціальне становище життєві ситуації та пов'язані з ними ризики багатодітності, сирітства, втрати годувальника, наявності утримуваних членів родини та ін.

Джерела небезпеки соціального походження визначаються станом, внутрішньо властивим суспільно-політичному ладу, соціально-економічним становищем країни, реалізованим у вигляді сукупності умов, що не забезпечують відповідність середовища життя людини її життєвим потребам. Зокрема, такий стан може перетворюватись на конфлікт як крайня форму розвитку соціальних і політичних протиріч у суспільстві, що характеризується гострим зіткненням сторін (людей, соціальних і політичних груп). Конфлікт зароджується в конфліктному середовищі, яке, у свою чергу, визначається такими характеристиками, як економічний стан суспільства, соціальне самопочуття населення, авторитет влади тощо.

Прикладом небезпеки соціального походження може служити зниження рівня життя людей в результаті неоптимального використання грошових коштів, енергетичних і матеріальних ресурсів. Наслідки прийняття помилкових законодавчих рішень влади – втрата майна, капіталу, сфери вкладення інвестицій, отримання доходів і т. ін.

Соціальне становище визначається сукупністю соціально-трудова, економічних, правових та інших параметрів, характерних для соціальної групи або індивіда. До базових параметрів соціального становища можна віднести: якість і рівень життя; відношення до власності; доступ до влади; соціальну інфраструктуру (послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту); місце в соціально-трудова сфері і т. п.

Взагалі суспільні ризики за своєю природою можуть мати економічний, соціальний, політичний, природний, техногенний та ін. характер. Як правило, ризики тісно пов'язані між собою, і в більшості випадків провести чітку межу між ними складно. В широкому сенсі всі ці ризики відносяться до соціальних, оскільки вони мають, в основному, суспільний, масовий характер. Безперечно,

існують ризики погіршення соціальної ситуації індивіда, що набувають особистісного характеру, коли причиною небезпеки людини є вона сама: її поведінка, спосіб життя, ставлення до суспільства.

Порушувати соціальне становище людини можуть ризики, пов'язані з особливостями його трудової діяльності, умовами та характером праці (вплив небезпечних та шкідливих виробничих факторів) – це професійні ризики. Вони мають вірогідніший, необов'язковий характер, однак вірогідність їх впливу для окремих професій досить висока.

Дослідження феномену соціального ризику зустрічаються вже у працях провідних мислителів Стародавньої Греції Аристотеля, Сенеки, Платона. Вагомий внесок у дослідження проблем ризику здійснили А. Аврелій, Ф. Бекон, Т. Гоббс, Д. Юм, І. Кант, Г. Гегель. У XIX–XX ст. ця проблематика виступала предметом досліджень таких учених, як Н. Бердяєв, Ж. Бодрійар, С. Булгаков, К. Маркс, К. Поппер, В. Соловйов, Н. Федоров, К. Ясперс та ін. [1].

У колективній монографії за редакцією Е. М. Лібанової [1] виділяються два напрями сучасної інтерпретації ризику як соціального явища. Реалістичний напрям, заснований на базі психологічного обґрунтування, практикується економікою, юриспруденцією, статистикою, інженерними дисциплінами, психологією, епідеміологією тощо. Відповідно ризик визначається в наукових та технічних термінах, при цьому основним моментом залишається визначення сутності поняття загрози (шкоди), а також твердження про можливість обрахунку його настання та калькуляції наслідків.

Другий, ірраціональний підхід, включає в себе декілька течій. Серед них перш за все слід виділити культурно-символічний підхід (М. Дуглас) зосереджений на різних аспектах використання людського тіла (символічно та метафорично) в дискурсах та практиках навколо проблеми ризику.

У складі другого підходу також слід виділити концепцію “суспільства ризику” У. Бека, яка відноситься до постмодерністського підходу. Предметом її дослідження є соціальні зміни як фактори ризику в суспільстві в епоху пізнього або високого модернізму. В своїй праці “Суспільство ризику” У. Бек виділяє дві ключові теорії: теорія “суспільства ризику” і теорія “рефлексивної модернізації” [2].

В теорії “суспільства ризику” У. Бек стверджує, що в процесі розвитку сучасне промислове суспільство, що характеризується розподілом благ, поступово витісняється виникаючим “суспільством ризику”, характерною рисою якого є виробництво та споживання ризиків. Таке суспільство починає формуватися тоді, коли ризики, що продукуються промисловим суспільством, починають виходити з-під контролю соціальних інститутів, що забезпечують його безпеку, і домінувати в публічному та індивідуальному дискурсах.

На думку дослідника, соціальні ризики являють собою не одноразові акти, а процеси, що мають певні фази: розповсюдження та споживання ризику. Споживання ризику веде до його накопичення та росту. Відповідно, концентрація ризику спричиняє виникнення зворотного зв'язку, і споживання ризику стає одночасно його початком та виробництвом.

Стрижневою тезою цього підходу є невимірюваність, неконтрольованість та латентність соціальних ризиків. Такі ризики не можуть бути ідентифікованими органами почуття людини і не піддаються математичній калькуляції. Вони приймаються і усвідомлюються людьми тільки через знання, що призводить до розподілу суспільства на експертів ризику та неекспертів. Експерти ризику – це посередники між наукою та суспільством, наприклад, засоби масової інформації, які впливають на готовість населення сприймати певне явище як ризик. При цьому деякі загрози спеціально акцентуються для громадськості

для того, щоб відвернути від інших ризиків. Неекспертами є люди – жертви різних катастроф, наприклад, екологічних, які стають залежними від оцінок експертів [3].

Концепція ризику британського соціолога Е. Гідденса відноситься також до постмодерністського підходу вивчення соціальних ризиків. У цій концепції ризик є процесом модернізації та активізується процесами глобалізації [4].

Усвідомлення ризику проникає в діяльність практично кожної людини під впливом абстрактних систем, таких як інформація, грошові системи, поділ праці, комунальні послуги, засоби метеорологічного моніторингу тощо. Автор запроваджує термін “колонізація майбутнього” як засіб творення нових форм ризику, частіше всього інституційно організованих, впливу яких піддається кожна людина. Для таких форм ризику, перш за все, характерно рефлексивне спостереження. У зв’язку з цим Гідденс виділяє адаптивні реакції суб’єктів на усвідомлення ризику [4]. До цих реакцій він відносить: прагматичне прийняття ризику, що означає повсякденну концентрацію на питаннях виживання; стриманий оптимізм є постійну віру в краще, незважаючи на будь-які небезпеки, наявні в теперішньому; цинічний песимізм передбачає пряму причетність до неприємностей, викликаних небезпеками зі значними наслідками; радикальне зобов’язання – це практична боротьба з існуючими джерелами небезпеки.

Значно актуалізується у сучасних умовах реформування українського суспільства дослідження Гідденса в галузі співвідношення ризику і довіри, оскільки соціальна дія, яка завжди є ризиконебезпечною, виникає в результаті прийняття рішення, заснованого на довірі до соціальної системи як умови для зниження або мінімізації ризику. Таким чином, відсутність довіри може призвести до деструктивних наслідків для соціальної системи [4].

Поведінковий підхід до вивчення соціальної небезпеки розглядається в працях німецького вченого Н. Лумана. Визначаючи, що ризик є основною рисою соціальної дійсності, де вибір дій з безлічі альтернатив – це невизначеність майбутнього, автор констатує, що немає поведінки, позбавленої від ризику [5].

Асиметричність концепції Н. Лумана знаходить прояв у співставленні двох альтернатив ризику, а саме довіри і небезпеки. У них поняття ризику означає складний комплекс обставин, з якими звичайно доводиться мати справу, як мінімум, в сучасному суспільстві [5]. Розмежування ризику та надійності розкриває проблему вимірювання, а розмежування ризику та небезпеки підкреслює, що при визначенні ризику певну роль відіграє рішення. Звідси автор робить два ключові висновки: не існує абсолютної надійності; якщо рішення взагалі приймається, то ризику уникнути не можливо.

Прибічників концепції “калькулятивної раціональності” (М. Фуко) до трактування соціальних ризиків мало цікавить, що є ризиком насправді, оскільки вони вважають, що правда про ризик конструюється за допомогою людського дискурсу, стратегій, практик та інституцій. У рамках цього підходу досліджується, як різні концепції ризику породжують специфічні норми поведінки, що, у свою чергу, можуть бути використані для мотивування індивідів до вільної участі у процесах самоорганізації у ризикогенних ситуаціях [6].

Дослідження соціальних ризиків в Україні переважно базуються на засадах реалістичного напрямку, поступово набуваючи галузевої природи.

Так, О. Новікова [7], У. Садова [8] та Н. Романюк [9] розглядають проблеми соціальних ризиків з позиції національної безпеки, вивчаючи їх як певні загрози людського і соціального розвитку, що переростають у небезпечні події.

А. Семів [10] здебільшого концентрується на міграційних ризиках, які потенційно можуть призвести до втрати людських ресурсів у кількісному і

якісному відношенні через зниження вартості робочої сили в національній економіці, спрощення візового режиму з іншими країнами тощо.

Результатом досліджень соціальних ризиків у трудовій сфері, здійснених В. Надрагою [11], стало виділення їх в окрему систему, оскільки саме цей вид ризиків, на думку автора, виступає іманентною властивістю економічної діяльності людини (включаючи періоди до початку та після продуктивної зайнятості). Автор визначає, що соціальні ризики в трудовій сфері можуть мати як позитивний, так і негативний характер прояву наслідків реалізації. Разом з цим, для трудової сфери винятково важливе значення має вивчення негативних наслідків їх реалізації.

З правової точки зору соціальні ризики розглядаються здебільшого як страхові. Зокрема у Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування страховий ризик визначається як обставини, внаслідок яких громадяни та/або члени їх сімей можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування і потребують матеріальної підтримки або соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням [12].

У спеціальному дослідженні, проведеному науковцями Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України [1] соціальні ризики розглядаються з позиції людського розвитку. Погоджуючись з його основним концептуальним положенням щодо неможливості існування соціальних ризиків у ідеальному вигляді, слід зазначити, що кожен з них тісно пов'язаний з явищами та процесами у інших сферах суспільства. За результатами даного дослідження було сформульоване найбільш виважене визначення соціальних ризиків як загрози, що виникають і проявляють себе у рамках соціальної сфери суспільства, мають негативні соціальні наслідки, впливають на життєдіяльність індивідів, соціальних груп та суспільства у цілому.

Підводячи підсумок короткого розгляду поглядів, найбільш поширених серед закордонних і вітчизняних науковців, підкреслюючи низка положень, які мають істотне теоретичне значення для дослідження сутності соціального ризику, можна виокремити основні тенденції його трансформації у сучасному українському суспільстві та цивілізації в цілому:

- глобалізація ризику – ризики, загрози модернізуються, долають кордони держав, набувають загально цивілізаційного розмаху, охоплюють все більші маси людей;

- універсалізація ризику – існує можливість криз, катастроф, що загрожують всім землянам, незалежно від соціальної, етнічної, релігійної приналежності, ставлення до влади і т. ін.;

- інституціоналізація ризику – розширюється коло соціальних інститутів, що займаються управлінням ризиком; з'являється все більше організацій, які приймають ризик як природний принцип власної діяльності (наприклад, біржі, ринки інвестицій, страхування, гральний бізнес і т. п);

- локалізація ризику – ризик може концентруватися в компактних об'єктах;
- непередбачуваність ризику – негативні наслідки ризику виникають та можуть посилюватися внаслідок непередбачуваних дій суб'єктів: екологічні ризики як наслідок індустріалізації; ризики помилок в управлінні;

- регулятивність ризику – ризики в соціальній сфері перетворюють соціальну структуру: суспільство ризику не може бути представлено тільки в категоріях класового суспільства;

- латентність ризику – особливістю сучасного суспільства стає "невидимість" ризиків. Багато з технологічних, екологічних, соціальних ризиків не можуть бути сприйняті органами чуття людини і практично не піддаються математичній калькуляції. Недоступність багатьох ризиків повсякденному знанню підживлює ілюзію відсутності небезпеки.

Формулювання визначення соціального ризику, на думку автора, повинне виходити з кількох передумов:

- спиратися на загальне визначення ризику, оскільки соціальний ризик є одним з окремих випадків загальних уявлень про категорію ризику;
- виділяти особливості змісту соціального ризику, що відрізняють його від інших видів небезпек (природних, техногенних і т. ін.);
- включати в себе раціональні компоненти з визначень ризику, що фігурують в літературних джерелах, законодавчих актах і т. ін.

З урахуванням висловлених вимог автором пропонується наступне визначення: соціальний ризик людського розвитку є окремим видом ризиків, що представляє собою вимірювану частку потенційної небезпеки відхилень від соціальних норм в системі соціальних відносин, процесів і діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, розгляд соціальних аспектів ризику дозволило зробити висновок, що дослідження в цій сфері мають тривалу історію. Розпочавшись ще в минулому столітті, вони розвивається швидкими темпами як на Заході, так і в Україні. Актуальність відповідної проблематики в сучасних умовах обумовлює розвиток різних напрямків в дослідженні соціальних ризиків, а також створення цілісних концепцій даного явища, як на макро-, так і на мікрорівні. Відправним пунктом при цьому стає уявлення про те, що, власне, являє собою ризик взагалі і соціальний ризик людського розвитку зокрема, яким є його зміст, фактори, особливості прояву на різних етапах розвитку суспільства.

Формулювання визначення для категорії “соціальний ризик” відкриває перспективи щодо подальших наукових досліджень у напрямку деталізації опису цього явища шляхом розгляду можливих його видів, систематизованих для зручності розгляду за тією чи іншою класифікацією, пошуку засобів ефективного управління ним з боку державних інститутів.

Список використаних джерел:

1. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків: кол. монографія / за ред. Е. М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України; Держкомстат України, 2010. 496 с.
2. Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2010. 310 p.
3. Beck U. Power in the Global Age. Cambridge: Polity Press, 2007. 452 p.
4. Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1991.
5. Luhmann N. Soziologie des Risikos. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1991.
6. Фуко М. Наглядати і карати. Київ: Основи, 1998. 392 с.
7. Новікова О. Ф. Оцінка соціальних ризиків в регіонах України як підстава для прийняття управлінських рішень щодо їх подолання URL: <http://old.niss.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2016).
8. Садова У. Я. Міграція та її місце у гармонізації розвитку територіальних суспільних систем. *Демографія і соціальна економіка*. 2009. № 1. С. 29–36.
9. Романюк М. Д. Міграційні детермінанти національної безпеки України: теоретико-методологічні та практичні аспекти. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. № 1. С. 50–60.
10. Семів Л. К. Освітні детермінанти та механізми формування й збереження соціально-демографічного потенціалу Карпатського регіону. *Регіональна економіка*. 2013. № 1 (67). С. 82–89.
11. Надрага В. І. Соціальні ризики: сутність, аналіз, можливості впливу: монографія / НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи. Київ: Сердюк В. Л., 2015. 329 с.
12. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2016).

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ “ПОТРІЙНА СПІРАЛЬ+” ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Бабічев А. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

У статті розглянуто концепцію “Потрійної спіралі”, що визначає взаємодію між вищими навчальними закладами, органами влади і бізнесом, та її розвиток у концепцію “Потрійна спіраль+”, в якій до зазначених компонентів додається громадськість. Проаналізовано впровадження цієї концепції в управління змінами в системі вищої освіти. Визначено, що формування “Потрійної спіралі+” передбачає два основні етапи. Перший – це створення єдиного спільного простору. На цьому етапі відбувається перехід від моделі невтручання до збалансованої моделі. Другий етап – диференціація спільного простору. Цей етап передбачає розподіл єдиного спільного простору на три: простір знань, простір співробітництва, простір змін. Диференціація досягається за допомогою мобілізації специфічних акторів, відносин і ресурсів та створення нових інституціональних форматів під впливом специфічних місцевих або регіональних потреб, особливостей складових “Потрійної спіралі+” та їх навколишнього середовища.

Ключові слова: система вищої освіти, управління змінами, державна політика, системний підхід, зарубіжний досвід.

Babichev A. V.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

IMPLEMENTATION OF “TRIPLE HELIX+” CONCEPT FOR CHANGE MANAGEMENT IN HIGH-EDUCATION SYSTEM

The article deals with the concept of “Triple Helix”, which determines the interaction between higher educational institutions, authorities and business, and its development into the concept of “Triple helix +”, in which the public is added to these components. The introduction of this concept for managing changes in the system of higher education is considered. It is determined that the formation of “Triple Helix+” involves two main stages. The first stage is the creation of a single common space. At this stage, there is a transition from non-interference model to balanced model. In practice, the contribution of the four components of the “Triple Helix+” may more or less differ due to the different degree of involvement of these components. The second stage is the differentiation of the common space. This stage involves the division of a common space into three: the space of knowledge, the space of cooperation, the space of change. This differentiation is achieved through the mobilization of specific actors, relationships and resources, and the creation of new institutional formats under the influence of specific local or regional needs, features of the components of the Triple Helix + and their environment.

Key words: higher education system, change management, public policy, system approach, foreign experience.

Постановка проблеми. Вища освіта в сучасному суспільстві знань є тією системою, що здатна суттєво збільшити конкурентоздатність держави на світових ринках, відтак, покращити якість життя населення. Саме тому розвитку даної системи держава має приділяти найсерйознішу увагу. У той же час розвиток є неможливим без здійснення змін, що здатні якісно покращити функціонування системи вищої освіти. Все це потребує використання підходів управління змінами і різних концепцій, здатних ці зміни забезпечити. Однією з них і є концепція “Потрійної спіралі”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз впровадження та використання концепції “Потрійної спіралі” розглядається у працях таких авторів, як Г. Іцковіц, А. Лейдесдорф, К. Лоув, М. Макензі, А. Ранга, Дж. Сабато та ін.

Мета статті – запропонувати впровадження концепції “Потрійна спіраль+”, що є розвитком концепції “Потрійна спіраль”, для управління змінами в системі вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Останніми десятиліттями в управлінні змінами спостерігається перехід від попереднього наголосу на інноваційні джерела, обмежені однією інституційною сферою, як-то розвиток виробництва в промисловості, процес вироблення публічної політики або формування і розповсюдження знань у сфері вищої освіти, до взаємодії між цими трьома сферами як джерела нової інноваційної моделі організаційної та соціальної взаємодії. Цей перехід призвів не лише до винаходу різноманітних механізмів інституційної реструктуризації джерел і визначення нових шляхів інноваційного розвитку, а і до розробки та реалізації на практиці концепції “Потрійної спіралі” (Triple Helix).

Концепція “Потрійної спіралі” взаємовідносин “університети – промисловість – уряд” була запропонована в 1990-х рр. професором Іцковіцем та його колегою Лейдесдорфом [3; 5], що включала доробки попередників Лоува [10] та Сабато і Маккензі [15]. Вона описує перехід від домінуючої діади “промисловість – уряд” в індустріальному суспільстві до більш актуальних потрійних взаємовідносин між університетами, промисловістю та урядом в суспільстві знань. Хоча у працях цих та інших дослідників використовуються саме такі назви учасників даної тріади, на наш погляд, точніше говорити про взаємовідносини “вищі навчальні заклади (ВНЗ) – бізнес – органи влади”, і саме цим ми будемо користуватися у подальшому.

Завдяки подальшим дослідженням і працям з даної проблематики [4; 8] концепція “Потрійної спіралі” перетворилася на концептуальні рамки для вивчення складної динаміки суспільства знань та для інформування посадовців на національному, регіональному та міжнародному рівнях щодо змісту нових стратегій інновацій та розвитку. Наприклад, Шведська урядова агенція інноваційних систем VINNOVA присвячує значну частину своєї діяльності стимулюванню кооперації між фірмами, університетами, дослідницькими інститутами та іншими шведськими інноваційними акторами – місії, прийнятій в середині 2000-х років відразу після започаткування агенції, яка, між іншим, виконується за рахунок Центрів удосконалення VINN та Програми VINNVAXT.

Взагалі співпраця між ВНЗ, бізнесом і органами влади відіграє центральну роль в інноваційній політиці ЄС, прикладом чого є складова стратегії “Європа 2020” під назвою “Інноваційний Союз”, що сприймається в якості вирішення проблеми “невідкладності в запровадженні інновацій”, з якою сьогодні стикається Європа [6]. Європейський Фонд регіонального розвитку та Європейський соціальний фонд надають значні кошти для цього, також з цією метою було впроваджено декілька ініціатив ЄС, таких як “Бізнес форум ЄС”, започаткований в 2008 р., пілотний проект “Альянс знань” 2011 р., який передбачає партнерство між бізнесом, ВНЗ та державними інституціями для створення навчальних матеріалів, створення Європейського інституту технологій, який надає підтримку повній інтеграції трикутника знань (освіта, дослідження та інновації) через так звані “Спільноти знань та інновацій”.

Втім подібна увага до розвитку взаємодії різних акторів притаманна не лише для європейських країн. Так, Закон Бразилії про інновації від

2004 р. створив умови для взаємодії між приватними фірмами, державними університетами та дослідницькими центрами, дозволив отримувати гранти інноваційним організаціям, створювати приватним фірмам інкубатори в державних університетах і використовувати університетську інфраструктуру в спільних цілях.

Як слушно зазначають деякі дослідники, системна природа взаємодії акторів у “Потрійній спіралі” є водночас проявом соціальної дії за Парсонсом [12] і соціальної комунікації за Луманом [11]. Але з точки зору проблематики нашого дослідження важливішим є те, що “Потрійна спіраль” забезпечує потенціал для змін і розвитку не лише суспільства знань у цілому, а насамперед у системі вищої освіти, оскільки основна ідея даної концепції полягає у забезпеченні більш провідної ролі ВНЗ у процесі суспільного розвитку та в гібридизації на цій підставі елементів з ВНЗ, бізнесу та органів влади для генерації нових інституціональних і соціальних форматів для виробництва, передачі та застосування знань. Таке бачення включає в себе не лише “креативну деструкцію”, яка, на думку Шумпетера, виникає як природний наслідок інновацій та змін [16], але і креативне оновлення, яке виявляється в кожній з трьох інституціональних складових “Потрійної спіралі”, а також в їхній взаємодії.

Провідна роль ВНЗ в суспільстві зумовлюється декількома чинниками. По-перше, ВНЗ нещодавно отримали “третю місію” – залучення до соціально-економічного розвитку, поряд із традиційними академічними місіями, які полягають у проведенні навчання та дослідження, що, на думку Іцковіца, є найбільш значущим фактом порівняно із “другою академічною революцією” [2]. Це у великому ступені є результатом впливу державної політики багатьох країн, направленої на зміцнення зв'язку між ВНЗ та суспільством у цілому, і приватним сектором зокрема, а також є і результатом впливу тенденції використання фірмами дослідницької інфраструктури ВНЗ для досягнення своїх власних дослідницьких цілей, що опосередковано передає частину витрат на утримання ВНЗ від держави і тих, хто навчається, до приватного сектора.

По-друге, тривала спроможність ВНЗ у наданні студентам нових ідей, вмінь та підприємницького таланту стала головною цінністю в суспільстві знань. Студенти є не лише новою генерацією професіоналів в різноманітних наукових дисциплінах, бізнесі, культурі та ін., а й особами, які можуть набувати знання та проходити навчання для того, щоб стати підприємцями та засновниками фірм, керівниками організацій, сприяючи, таким чином, економічному зростанню та створенню нових робочих місць. По-третє, спроможність ВНЗ генерувати технології змінила їхню позицію у суспільстві як традиційного джерела людських ресурсів та знань на позицію нового джерела генерації та передачі технологій з внутрішньою організаційною спроможністю, що постійно підвищується, виробляти та формально передавати технології, аніж покладатися суто на неформальні зв'язки.

Структура “Потрійної спіралі” ґрунтується на двох основних взаємодоповнюючих концептуальних підходах.

1. Неоінституціональний підхід (див., напр., [4; 5]), який використовує кейс-стаді та компаративний історичний аналіз для виявлення моделей, які зумовлені різними конфігураціями пов'язаних між собою інституціональних сфер ВНЗ, бізнесу (промисловості) та органів влади, де одна з цих сфер є гравітаційним центром, навколо якого розміщені інші.

Так, у статичній моделі органи влади відіграють головну роль, вони управляють академічним середовищем та бізнесом, в той же час обмежуючи

їхню спроможність в ініціюванні та розвитку інноваційних трансформацій. Подібна ситуація має місце, напр., у Росії, Китаї, деяких країнах Латинської Америки та, на жаль, в Україні.

У моделі *laissez-faire* (невтручання), що характеризується обмеженим втручанням держави в економіку (напр., у США та країнах Західної Європи), бізнес відіграє головну роль, а дві інші сфери є допоміжними та мають обмежену роль в інноваційній діяльності: ВНЗ в основному є провайдерами кваліфікованого людського капіталу, а органи влади є регуляторами соціально-економічного механізму.

В переході до суспільства знань з появою збалансованої моделі ВНЗ та інші інституції з генерування та надання знань відіграють все більшу роль, діючи в партнерстві з бізнесом та органами влади та навіть беручи на себе головну роль при здійсненні спільних ініціатив [4]. Збалансована модель створює найкращі умови для управління змінами, оскільки саме там, де з'являється креативна синергетика, процес змін створює простір для нової взаємодії та нових організаційних форматів, так як індивідуальні та організаційні актори не лише відіграють свої власні ролі, а й перебирають на себе ролі інших, якщо останні виявляються слабкими або недостатньо ефективними [2]. Завдяки таким креативним процесам взаємовідносини між ВНЗ, бізнесом та органами влади поступово зумовлюють "безкінечний перехід" для інноваційної діяльності та здійснення змін, даючи можливість розвиватися як існуючим, так і новим організаціям і типам взаємовідносин при постійних системних зусиллях. Саме така модель "Потрійної спіралі" має бути, на нашу думку, впроваджена в Україні.

2. Неоеволюційний підхід, який виник під впливом теорії соціальних систем комунікації [11] та математичної теорії комунікації [17], в яких ВНЗ, бізнес (промисловість) та органи влади розглядаються як компоненти соціальних систем. Взаємодія між ними відбувається через рекурсивні мережі та організації, які змінюють свої інституціональні механізми через рефлексивну субдинаміку (наприклад, ринки та технологічні інновації) [1].

Ці форми взаємодії є частиною двох процесів комунікації та диференціації: функціонального – між наукою і ринками, та інституціонального – між приватним та публічним контролем на рівні ВНЗ, бізнесу та органів влади, що дозволяє мати різні ступені вибіркового взаємного пристосування [9]. Ми спеціально виділили тут публічний контроль, адже далі покажемо його важливість і місце у "Потрійній спіралі".

Втім, системна природа "Потрійної спіралі", на наш погляд, полягає в поєднанні двох описаних вище підходів, що походить з їхнього спільного бачення взаємодії складових "Потрійної спіралі" як проявів соціальних систем [11; 12]. Таким чином, з точки зору теорії систем і системного підходу у "Потрійній спіралі" виділяють:

1. Складові: інституціональні сфери ВНЗ, бізнесу та органів влади, кожна з яких містить широке коло акторів.

2. Зв'язки між складовими: забезпечення співробітництва і вирішення конфліктів, лідерство, заміщення та створення мереж.

3. Функції: набір діяльностей, специфічних для "Потрійної спіралі": продукування знань, здійснення змін, знаходження консенсусу.

Визначення саме таких складових було цілком виправданим у 1990-х – на початку 2000-х рр., коли "Потрійна спіраль" була розроблена, розвивалась і почала впроваджуватись, оскільки в ті часи в публічному управлінні переважала концепція "нового публічного менеджменту". Але на даний час зі все більшим переходом у публічному управлінні до концепції належного врядування, з розвитком партисипативної і деліберативної демократії, з необхідністю

забезпечення публічного контролю (про що йшлося вище) необхідно разом з трьома переліченими складовими враховувати ще й *громадськість*, роль якої у даному разі полягає в артикуляції власних інтересів щодо результатів взаємодії ВНЗ, бізнесу та органів влади і в публічному контролі цієї взаємодії з метою отримання дійсно суспільно-значущих результатів. Отже ми можемо говорити про перехід від “Потрійної спіралі” до “Потрійної спіралі+”.

Взаємодія між складовими та акторами “Потрійної спіралі+” може приймати різні форми, основними з яких є співробітництво та вирішення конфліктів, спільне керівництво, заміщення та взаємодоповнення, створення мереж. Дані форми взаємодії можуть використовуватись як окремо, так і різних комбінаціях. Розглянемо їх докладніше.

1. Співробітництво та вирішення конфліктів є специфічною формою взаємодії акторів, яка має високий потенціал для перетворення напруги та конфлікту інтересів на конвергенцію та об'єднання інтересів, порівняно з іншими динамічними відносинами [18]. Спроможність перетворювати напругу та конфлікт інтересів на їх конвергенцію навколо спільних цілей та створювати ситуації “перемога-перемога” є дуже важливою, зокрема через те, що сама природа конфліктів та напруги змінюється в суспільстві знань разом із зміною організацій, природи праці, та робочих місць [7], оскільки при підвищенні значення знань в багатьох видах професійної діяльності (особливо це стосується сфери вищої освіти), прив'язка до певної організації зменшується та відбувається те, що професійна діяльність вже розглядається як безперервний процес набуття знань та когнітивного розвитку, а ні як суто кар'єра в тій чи іншій організації [19].

2. Спільне керівництво в значенні “цілеспрямовані взаємовідносини щодо керівництва певною діяльністю, в яких всі сторони стратегічно обирають співробітництво для отримання загального результату” [14, с. 38] є важливим для довготермінової співпраці та усунення конфліктів. Причому організатори змін, про яких йшлося вище, відіграють важливу роль для встановлення та розвитку даної форми взаємодії.

3. Заміщення та взаємодоповнення як форма взаємодії виникає тоді, коли актори з одних інституціональних сфер заповнюють прогалини, які виникають при слабкості інших.

Прикладом взаємодоповнення є урядові агенції, що займаються на додаток до своєї традиційної функції регулювання та контролю інвестуванням та забезпеченням венчурного капіталу, що є традиційно завданням сфери бізнесу. Іншим прикладом є ВНЗ, які на додаток до науково-дослідницької діяльності, часто залучаються до передачі технологій та створення фірм, надаючи підтримку та навіть фінансування підприємницької діяльності, таким чином, перебираючи на себе частину традиційної ролі бізнесу. Бізнес може також брати на себе функції ВНЗ в розвитку науково-дослідницької діяльності, створюючи відповідні науково-дослідні лабораторії і центри. Взаємодоповнення сфер можна також спостерігати в країнах без або зі слабкими місцевими органами влади, які не можуть бути акторами, спроможними взяти на себе керівництво розвитком інноваційної діяльності на місцевому рівні, проте інші актори, такі як ВНЗ і бізнес-структури роблять це, стаючи організаторами змін.

Заміщення всередині сфер також є можливим, наприклад, коли професіонально-технічні навчальні заклади перебирають на себе навчальну роль університетів в процесі реалізації спільних ініціатив з місцевими фірмами, які надають перевагу більш практичним, орієнтованим на короткотривале навчання програмам професійно-технічних навчальних закладів, аніж більш складним, довготривалим програмам університетів [13].

4. Створення мереж в формальних та неформальних структурах на національному, регіональному та міжнародному рівнях є ще однією основною формою взаємодії серед складових і акторів “Потрійної спіралі+”. При цьому агрегація може відбуватися легше або складніше залежно від віку мережі, її масштабів, членства, діяльності та участі у публічних справах. Слід зазначити, що мережі не є специфічним явищем для “Потрійної спіралі”, як інші описані вище види взаємовідносин, проте, на наш погляд, ця форма взаємодії має стати основною для “Потрійної спіралі+”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виходячи із розглянутого, можна зазначити, що формування “Потрійної спіралі+” передбачає два основні етапи. Перший етап – створення єдиного спільного простору. На цьому етапі відбувається перехід від моделі невтручання до збалансованої моделі. Звісно, це є спрощеним зображенням взаємодії між складовими, оскільки воно показує однакову роль і корисність усіх складових в процесі формування єдиного спільного простору. На практиці ж внесок чотирьох складових “Потрійної спіралі+” може більш-менш відрізнитися через різний ступінь залучення цих складових, і подібна ситуація є важливим чинником, який індукує механізми заміщення, коли більш “міцні” складові перебирають на себе певні функції більш слабких складових або посилюють їх розвиток. Другий етап – диференціація спільного простору. Даний етап передбачає розподіл єдиного спільного простору на три, а саме: простір знань, простір співробітництва, простір змін. Ця диференціація досягається за допомогою мобілізації специфічних акторів, відносин і ресурсів та створення нових інституціональних форматів під впливом специфічних місцевих або регіональних потреб, особливостей складових “Потрійної спіралі+” та їх навколишнього середовища.

Подальшим напрямком наукових досліджень з розглянутої проблематики має стати визначення можливостей і передумов впровадження концепції “Потрійна спіраль+” для управління змінами в системі вищої освіти в Україні, враховуючи її особливості.

Список використаних джерел:

1. Dolfsma W., Leydesdorff L. Lock-in and break-out from technological trajectories: Modelling and policy implications. *Technological Forecasting and Social Change*. 2009. No. 76. P. 932–941.
2. Etzkowitz H. Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Social Science Information*. 2003. No. 42. P. 293–338.
3. Etzkowitz H. Technology transfer: The second academic revolution. *Technology Access Report*. 1993. No. 6. P. 7–9.
4. Etzkowitz H. The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action. London: Routledge, 2008. 180 p.
5. Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Triple Helix: University – Industry – Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*. 1995. No. 14. P. 14–19.
6. European Commission. Innovation Union Competitiveness Report 2011. URL: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=competitiveness-report&year=2011.
7. Heerwagen J., Kelly K., Kampschroer K. The Changing Nature of Organizations, Work and Workplace. URL: <http://www.wbdg.org/resources/chngorgwork.php>.
8. Leydesdorff L. The Knowledge-Based Economy: Modeled, Measured, Simulated. Boca Raton, FL: Universal Publishers, 2006. 392 p.
9. Leydesdorff L., Etzkowitz H. The triple helix as a model for innovation studies. *Science and Public Policy*. 1998. No. 25. P. 195–203.
10. Lowe C. U. The Triple Helix – NIH, Industry, and the Academic World. *The Yale Journal of Biology and Medicine*. 1982. No. 55. P. 239–246.
11. Luhmann N. Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Social Systems, 1984. 177 p.

12. Parsons T. The Social System. New York: The Free Press, 1951. 575 p.
13. Ranga L. M., Miedema J. L., Jorna R. J. Enhancing the innovative capacity of small firms through Triple Helix interactions: challenges and opportunities. *Technology Analysis and Strategic Management*. 2008. No. 20. P. 697–716.
14. Rubin H. Collaborative Leadership: Developing Effective Partnerships for Communities and Schools. Thousands Oaks, CA: Corwin Press, 2009. 160 p.
15. Sabato J., Mackenzie M. La Producción de Tecnología. *Autónoma o Transnacional*. Mexico: Nueva Imagen, 1982. 216 p.
16. Schumpeter J. A. Capitalism, Socialism and Democracy. New York: George Allen & Unwin, 1976. 460 p.
17. Shannon C. E. A mathematical theory of communication. *Bell System Technical Journal*. 1948. No. 27. P. 379–423.
18. Simmel G. Conflict and the Web of Group Affiliations. Glencoe, IL: Free Press, 1955. 261 p.
- Spittle A. The changing nature of work. URL: <http://andrewspittle.net/2010/02/18/the-changing-nature-of-work/>.

Надійшла до редакції 20.10.2017 р.

УДК 351

УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Литвиненко М. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено умови успішного реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: система охорони здоров'я, реформування системи охорони здоров'я, управління медичною сферою, державна політика реформування системи охорони здоров'я.

Lytvynenko M. V.,

Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

CONDITIONS OF IMPLEMENTING STATE POLICY HEALTHCARE SYSTEM REFORM IN UKRAINE

Conditions of successful reformation of the health care system in Ukraine are explored.

Key words: healthcare system, reforming of healthcare system, administration of medical sphere, state policy healthcare system reform.

Постановка проблеми. Системний характер феномена державного управління зумовлює взаємозв'язок і взаємовплив заходів держави в різних сферах суспільного життя. Відповідно зміни, що відбуваються в окремих сферах державної політики, безпосередньо або опосередковано впливають на всю систему державного управління. Тобто при запровадженні реформ в окремій галузі необхідно брати до уваги той вплив, який вони здійснять на інші сфери життя суспільства. З іншого боку, здійснення перетворень будь-якого напрямку державної політики потребує відповідних сприятливих змін і в інших сферах. Саме тому реалізація державної політики реформування системи охорони здоров'я вимагає узгодження з логікою сучасного політичного процесу в Україні й відповідних змін в інших сферах суспільного життя. З огляду на це заслуговують на увагу питання визначення важливих умов і створення необхідного підґрунтя медичної реформи.

© Литвиненко М. В., 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні присвячено дослідження багатьох вітчизняних науковців. Так, розв'язанню проблем управління системою охорони здоров'я, механізмам державного управління реформуванням медичної сфери займалися М. Білинська, О. Вашев, Д. Карамішев, О. Павленко, О. Прокопчук, І. Рожкова, В. Рудий, Я. Радиш та ін. Незважаючи на велику увагу науковців, не втрачає актуальності питання створення відповідних умов для реалізації реформи медичної галузі в Україні.

Мета статті – з'ясування умов, необхідних для успішного здійснення реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Викладення основного матеріалу. Визначення сутності, змісту і складових механізму реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я потребує виокремлення відповідних умов, наявність яких забезпечить успішне використання означеного механізму та уможливить власне реалізацію політики держави у даній сфері. Тобто необхідно розглянути умови, що являють собою організаційно-інституціональне підґрунтя реформування.

Вітчизняний і зарубіжний досвід засвідчують, що реформування державної політики у сфері охорони здоров'я має бути органічно вбудовано в процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. За висновком А. Гальчинського, успіх державно-управлінських перетворень можливий лише при реалізації подвійної залежності, коли цілі та завдання таких перетворень зумовлюються загальною логікою системних суспільних змін, а можливості останніх детермінуються реальними змінами в системі державного управління [3, с. 181–182].

У зв'язку з цим необхідно відзначити, що на сьогодні в нашій країні розпочато кардинальні перетворення у багатьох сферах суспільного життя з метою демократизації, децентралізації, підвищення захищеності населення, наповнення реальним змістом положень Конституції України про незалежну, демократичну, суверенну, соціальну, правову державу. Тобто вектор суспільно-політичного процесу в Україні демонструє прагнення до перетворення нашої країни на розвинуту державу з європейськими стандартами рівня життя, свобод, захисту населення, створення комфортних умов проживання для її громадян тощо.

З огляду на це проголошення реформи в системі охорони здоров'я цілком відповідає логіці суспільно-політичних процесів сучасної України і є певною складовою забезпечення прав, свобод, потреб і законних інтересів українського народу. Але потрібно наголосити, що кардинальне реформування медичної сфери також вимагає суттєвих змін у соціально-політичній, фінансово-економічній, адміністративно-територіальній, правовій та в інших сферах діяльності держави. Цілі, масштаб і послідовність кроків проведення згаданої реформи повинні визначатися кінцевими завданнями і заходами соціально-економічної, фінансової, адміністративно-територіальної реформ.

Таким чином, реформування державної політики в медичній сфері може дати суспільний ефект лише у разі узгоджених перетворень в інших державно-владних інститутах, напрямках діяльності держави, перш за все у здійсненні державної політики в соціальній, економічній, фінансовій сферах, змінах адміністративно-територіального устрою. Згадування саме цих напрямів діяльності держави зумовлюється безпосереднім взаємним впливом, взаємозв'язками й взаємозалежністю зазначених сфер і сфери охорони здоров'я. Реформування системи охорони здоров'я не може успішно здійснюватись без запровадження одночасних і навіть випереджуючих перетворень у реалізації згаданих напрямків політики держави.

У процесі проведення реформи будь-якої складової системи державного управління важливо враховувати, що вона нерозривно пов'язана з іншою системою, що виконує управлінські функції, – системою місцевого самоврядування. За твердженням Ю. Шарова, органи державного управління та місцевого самоврядування створюють системний комплекс, що складається з різних за своєю природою органів, проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях [10, с. 42–43]. У той же час, як зазначають І. Коліушко і В. Тимошук, неможливо вихопити із загального контексту реформу органів місцевого самоврядування, не узгодивши її з реформою органів виконавчої влади [4, с. 256–257]. Таким чином, реформування системи охорони здоров'я має передбачати узгодження перетворень в органах виконавчої влади з наявними та потенційними перетвореннями місцевого самоврядування і бути спрямованим на створення ефективної системи охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях. Отже, реформування державної політики, особливо в частині організації та діяльності згаданої системи, недоцільно відривати від реформування місцевого самоврядування. Тобто неможливо залишити поза увагою системні перетворення, які відбуваються сьогодні у сфері організації взаємовідносин між системою органів державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням, а саме здійснення політики децентралізації.

Метою політики децентралізації є перетворення органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади на територіальному рівні, який має бути забезпечений повноваженнями і ресурсами в розв'язанні місцевих проблем. З цією метою на територіальному рівні створюються об'єднані територіальні громади, які у правовому, організаційному, функціональному та фінансовому сенсі будуть спроможними вирішувати питання місцевого життя. Для цього передбачається передача на територіальний рівень реальних владних повноважень і ресурсного забезпечення, що і стане відповідним підґрунтям їх ефективного функціонування. Необхідною умовою згаданої політики є зміна призначення і функцій як територіальних органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Відповідно, створюються виконавчі органи районних і обласних рад, яким буде належати реальна влада в регіонах. Це посилить місцеве самоврядування, зробить систему влади на місцях справді демократичною – управляти територіями будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів. Місцеві державні адміністрації будуть ліквідовані, на їх місці постануть префекти. Виписані для них повноваження передбачають, передусім, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з огляду на дотримання Конституції і законів України.

Але найважливішим є те, що логіка самого процесу децентралізації передбачає мобілізацію активності громадян, зростання ролі і значення вільного вибору власне місцевої спільноти при прийнятті управлінських рішень та способів їх реалізації, у тому числі право розпоряджатися передбаченими на це фінансами. Громадяни отримують можливість і спроможність самі визначати пріоритети місцевого життя, обирати шляхи і засоби їх досягнення. Саме на це і необхідно звернути увагу реформаторам при реалізації на територіальному рівні запланованих перетворень.

Вочевидь, цілком природною буде провідна роль громад не тільки у визначенні форм та способів організації місцевої системи медичних закладів, але й у розпорядженні виділеними на це асигнуваннями. Тобто, органи місцевого самоврядування відповідного рівня повинні бути не тільки замовниками медичних послуг, але й розпорядниками передбачених на

це коштів, будь-які рішення щодо фінансування заходів у сфері охорони здоров'я на місцях необхідно узгоджувати з представниками об'єднаних територіальних громад. Тим більше, що місцеві медичні заклади, в основному, є комунальними. Як зазначають О. Вашев і О. Мазурок: “Зважаючи на те, що основна кількість закладів охорони здоров'я в Україні перебуває в комунальній власності і, відповідно, управління ними здійснюється муніципальними органами управління, реформування системи муніципального управління є одним з пріоритетних напрямків реформування системи охорони здоров'я загалом” [2, с. 106].

Усупереч цьому згідно з “Національною стратегією реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років” планується позбавити органи місцевого самоврядування та місцевої влади функції розпорядника бюджетних коштів та управління закладами охорони здоров'я [6]. Вони мають лише створювати умови для надання медичної допомоги. Однак, усунення місцевої влади від функцій із регулювання та забезпечення призведе до виникнення низки проблем, які потрібно буде розв'язати. Зокрема, незрозуміло, яким чином будуть утримуватись ті заклади охорони здоров'я, що не отримають держзамовлення та бюджетного фінансування; яким чином передбачається фінансувати таку важливу соціальну функцію, як реабілітаційно-лікувальні цикли осіб похилого віку; за рахунок якого бюджету фінансуватиметься відстеження та боротьба з епідеміями, проведення кампаній зі щеплення, особливо дітей, паліативна допомога невиліковно хворим і т. ін. Вирішення зазначених питань на регіональному й місцевому рівнях є важливою складовою реалізації медичної реформи на територіальному рівні. Долю лікарень у самих об'єднаних територіальних громадах мають вирішувати і представники громад. Це дозволить, як мінімум, чітко контролювати процес та уникнути небажаних для громади результатів. Більше того, це можливість суттєво підвищити якість життя в громадах.

Надзвичайно важливою складовою реалізації зазначеної реформи є створення в масштабах країни розподіленої за територією мережі медичних закладів. Проголошене реформування передбачає створення цілісної системи охорони здоров'я, що складається із трьох ланок (первинна допомога, вторинна і третинна), але при розподіленні мережі медичних закладів цих ланок за територіями виходить не з адміністративно-територіального поділу і сформованих об'єднаних територіальних громад, а прив'язується до створюваних госпітальних округів і покладається на госпітальні ради. Це, з одного боку, сприятиме об'єднанню медзакладів госпітального округу в цілісну систему, з іншого – може стати підґрунтям для конфлікту інтересів і зростання конкуренції між громадами за розподіл ресурсів.

У той же час прив'язування медичної реформи до триваючих змін в організації влади на територіальному рівні ставить її у пряму залежність від результатів реалізації політики децентралізації, робить невизначеним термін її здійснення і загрожує успішності.

Наступною складовою реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я є створення єдиного центру управління реформуванням і налагодження плідної взаємодії між головними суб'єктами цього процесу. Введення в дію будь-якої реформи здійснюється шляхом прийняття відповідних законів і їх подальшою реалізацією виконавчою владою. Створений відповідно до ст. 89 Конституції України профільний Комітет із питань охорони здоров'я Верховної Ради України безпосередньо відповідає за прийняття законів щодо громадського здоров'я і контролює стан їх виконання [5]. Отже, в умовах України для успішної реалізації реформи системи охорони здоров'я необхідно,

перш за все, налагодити співпрацю і взаєморозуміння між законодавчою (в особі Комітету з питань охорони здоров'я Верховної Ради України) й виконавчою (в особі Міністерства охорони здоров'я України) гілками влади.

Безперечно, умовою успішності реформування медичної галузі є також її узгодження з діяльністю держави на інших напрямках. Зокрема, виконання вимог щодо створення госпітальних округів потребуватиме розв'язання проблеми якості автошляхів: зона обслуговування госпітального округу визначається своєчасністю доїзду до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування (не може перевищувати 60 хвилин та бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 км). Запровадження медичного страхування потребуватиме підготовки фінансово-правового забезпечення, налагодження відповідної державної фінансової інфраструктури, а також відпрацювання моделей і налагодження взаємодії з банківським сектором та страховими компаніями. Організація на нових засадах системи охорони здоров'я як складової соціального захисту України передбачає утвердження нових нормативів, що, відповідно, вимагає перегляду сучасних державних соціальних стандартів. Суттєвих перетворень потребує нормативно-правове забезпечення як безпосередньо діяльності лікаря, так і основних засад державної політики у сфері охорони здоров'я тощо, відображених у Конституції та законах України. Назрілі концептуальні перетворення, запропоновані проголошеною реформою сфери охорони здоров'я, необхідно закріпити у правовому полі нашої держави з метою створення правових основ для нової системи охорони здоров'я. Потребує зміни ст. 49 Конституції України щодо безоплатності медичної допомоги; законодавчого закріплення понять “медична послуга”, “здоров'я”, “охорона здоров'я”, “система охорони здоров'я”; забезпечення реалізації конституційних прав на здоров'я та життя громадян, визначених у Конституції України (особливо право на достатній життєвий рівень, що включає харчування, одяг, житло, та право на охорону здоров'я, медико-санітарну допомогу та медичне страхування); прийняття, впровадження і моніторингу єдиних національних стандартів медичної послуги тощо.

Успішності реформування сприятиме врахування сучасних тенденцій у медичній сфері країн ЄС. Як зазначають дослідники О. Вашев, А. Вашева та Л. Іванова, нині у більшості європейських країн все більше уваги приділяється профілактиці й санітарно гігієнічній освіті населення, а не самому процесу лікування як такому. Хоча наголошують, що, як і раніше, у країнах ЄС на фінансування лікарень спрямовується більше половини всіх витрат на охорону здоров'я – від 50 до 75 % [1].

Дослідники підкреслюють, що розвиток охорони здоров'я в Європі ґрунтується на широкому використанні нових інформаційних технологій і результатів наукових досліджень, що створює новий фундамент для розвитку охорони здоров'я [1].

Окрім того, виходячи із сучасного вітчизняного й зарубіжного досвіду, перетворення зазначених систем можна вважати органічно пов'язаним із розвитком форм і методів їх взаємодії з неурядовими організаціями та громадянами в процесах управління.

Необхідно все ж таки наголосити, що однією з найважливіших умов успішності реформування будь-якої галузі є розробка послідовного плану проведення реформування в державі, кореляції реформаторської діяльності між окремими її складовими, узгодження цього плану з усіма причетними сторонами і постійний моніторинг його здійснення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реалізація державної політики реформування сфери

охорони здоров'я передбачає наявність певних умов, що є підґрунтям і невід'ємною складовою її здійснення, зокрема:

– розробка на загальнонаціональному рівні послідовного плану здійснення реформ суспільного життя, кореляція реформаторської діяльності між її складовими;

– узгодження перетворень медичної сфери з логікою сучасного політичного процесу, а також змін у інших державно-владних інститутах, напрямках діяльності держави;

– урахування системних перетворень, що відбуваються сьогодні у сфері організації взаємовідносин між системою органів державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням;

– провідна роль громад не тільки у визначенні форм та способів організації місцевої системи медичних закладів, але й у розпорядженні виділеними на це асигнуваннями;

– зменшення залежності перетворень медичної галузі від перебігу реформування інших сфер державної діяльності;

– узгодження з діяльністю держави на інших напрямках;

– налагодження співпраці і взаєморозуміння між законодавчою (в особі Комітету з питань охорони здоров'я Верховної Ради України) й виконавчою (в особі Міністерства охорони здоров'я України) гілками влади;

– закріплення у правовому полі нашої держави назрілих перетворень, у тому числі змін до Конституції і законів України, нормативно-правове забезпечення як безпосередньо діяльності лікаря, так і основних засад державної політики;

– врахування сучасних тенденцій у медичній сфері країн ЄС тощо.

Подальшого дослідження заслуговують визначення напрямів реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я, а також реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я на регіональному рівні.

Список використаних джерел:

1. Вашев О. Є., Вашева А. О., Іванова Л. А. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації*: зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2017. С. 295–298.

2. Вашев О. Є., Мазурок О. В. Розвиток муніципальної медицини як складова реформування системи охорони здоров'я. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Вип. 1 (48). Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2015. С. 101–106.

3. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. Київ: Укр. пропілеї, 2001. С. 181–182.

4. Коліушко І. Б., Тимошук В. П. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямків адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*: зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. О. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. С. 254–261.

5. Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page> (дата звернення: 17.10.2017).

6. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL: <http://uoz.cn.ua/strategiya.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).

7. Прокопчук О. Л., Павленко О. І. Єдина державна політика суспільного здоров'я України: концепція, стратегія, тактика, критерії успішності реалізації. *Новості медицини і фармації*. 2015. № 15 (558). URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/41903> (дата звернення: 17.10.2017).

8. Прокопчук О. Л., Павленко О. І. Шляхи подолання демографічної та медичної кризи в Україні через систему сучасного реформування. *Новості медицини і фармації*. 2015. № 9 (542). С. 26–30. URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/41023> (дата звернення: 17.10.2017).

9. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80/page> (дата звернення: 17.10.2017).

10. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.

УДК 351.82

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Дармостук Д. Г.,

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

Проаналізовано організаційні засади реалізації державної політики в сфері зеленого туризму в Україні, визначено ключові функції суб'єктів туристичної діяльності.

Ключові слова: державне управління, туризм, сільський туризм, зелений туризм, туристичний кластер.

Darmostuk D. H.,

*Researcher Department of Political Science and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ORGANIZATIONAL FUNDAMENTALS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF GREEN TOURISM IN UKRAINE

The organizational principles of realization of the state policy in the field of green tourism in Ukraine are analyzed, the key functions of the subjects of tourist activity are defined.

Key words: governance, tourism, rural tourism, green tourism, tourism cluster.

Постановка проблеми. Активне державне регулювання туризму в кінцевому рахунку повинно створити конкурентоспроможний вітчизняний туристичний продукт, який зможе повною мірою задовольнити туристичні потреби зарубіжних і вітчизняних туристів, забезпечити свій вагомий внесок у всебічний розвиток регіонів нашої держави.

Існуючий стан речей у туристичній галузі України є складним. Недостатність фінансування, низький рівень підприємницької активності, податковий тягар і недосконале законодавство гальмують різні види і напрями туристичної діяльності в країні. З огляду на це як державі, так і громадськості необхідно не лише покращувати існуючий стан речей, але й віднаходити нові форми і види туристичної діяльності, здатні забезпечити належну кон'юнктуру на вітчизняному ринку туристичних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку сільського зеленого туризму для вітчизняної науки хоч і є новою, проте перебуває в епіцентрі уваги багатьох науковців. Найбільший науковий інтерес становлять праці таких учених, як В. Г. Безсонюк, М. І. Волошина, Г. С. Ємець, Ю. О. Зінько, В. К. Євдокименко, О. Д. Король, Ю. Б. Кушнір, М. А. Лендел, О. О. Любцева, В. І. Мацол, Т. А. Пінчук та А. Д. Чудновський.

© Дармостук Д. Г., 2017

Аналізуючи сучасні наукові джерела щодо проблематики розвитку державного управління стосовно різних сфер розвитку країни, в тому числі й зеленого сільського туризму, можемо зазначити, що вітчизняні вчені галузі державного управління сформували досить вагому теоретичну основу. Зокрема, питання державного регулювання розвитку туризму загалом і зеленого туризму зокрема розкрито у працях таких науковців, як В. Д. Бакуменко, В. Г. Бульба, Л. І. Давиденко, І. В. Зоріна, В. А. Квартальов, В. Ф. Кифяк, О. С. Кулініч, Ю. О. Куц, В. І. Луговий, Ю. О. Оболенський, Г. А. Папірян, М. І. Пірен, В. С. Сенін, А. О. Чечель, В. Д. Холодок та ін.

Метою статті є визначення ролі зеленого туризму в розвитку сільських територій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вирішення комплексу організаційно-правових питань щодо розвитку сільського зеленого туризму в Україні необхідно розглядати через призму правового стану особистих селянських господарств, правового режиму землі та майна цих господарств, основних засад господарської діяльності особистих селянських господарств та ін.

Законом України “Про туризм” визначено дві категорії осіб, які можуть вести діяльність у сфері туризму, в тому числі сільського або екологічного (зеленого). Першою категорією є фізичні особи, зареєстровані як підприємці. Вони не здійснюють посередницької діяльності у сфері туристичних і супутніх послуг, тобто продають власні туристичні послуги і належать до категорії інших суб’єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійних, розважальних та інших туристичних послуг.

При цьому треба брати до уваги те, що екскурсоводи, гіді, провідники та фахівці з подібних питань повинні одержати у місцевих органів виконавчої влади спеціальний дозвіл на право здійснення туристичного супроводу. Друга категорія включає фізичних осіб, які не зареєстровані як підприємці й надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо [4]. Отже, туристичні послуги у сфері сільського зеленого туризму не обов’язково належать до підприємницької діяльності.

Крім того, ст. 1 Закону України “Про особисте селянське господарство” прямо визначає використання майна садиби, зокрема для надання послуг у сфері сільського зеленого туризму, як діяльність, що не є підприємницькою. Така діяльність може проводитися без створення юридичної особи в рамках особистого селянського господарства індивідуально або із залученням інших членів родини, які спільно проживають. Ці послуги можуть включати також реалізацію надлишків власної сільськогосподарської продукції, що також не потребує реєстрації як підприємця [1].

Реєстрація власника садиби як підприємця вимагається лише у випадку, якщо він є власником чи орендарем так званого колективного засобу розміщення, тобто надає десять або більше місць для тимчасового проживання (ночівлі). Власники чи орендарі індивідуальних засобів, які надають не більше дев’яти місць для тимчасового розміщення, не реєструються як фізичні особи-підприємці

Крім того, власник садиби може сплачувати внески на своє пенсійне та соціальне страхування добровільно, якщо в цьому виникне потреба. Також власник садиби може звернутися із заявкою про надання категорії своїй садибі як туристичного об’єкта добровільно, якщо це потрібно для задоволення запитів туристів, але це його право, а не обов’язок.

Власник садиби може найняти працівника, якщо це буде необхідно, адже трудові договори між власником садиби, який не зареєструвався як

підприємець, та працівниками укладаються тільки письмово і підлягають реєстрації протягом одного тижня у місцевому органі служби зайнятості за місцем проживання працівника [1].

Також власник садиби не зобов'язаний мати освіту за спеціальністю "готельне господарство", щоб надавати послуги з розміщення і харчування туристів. Проте треба пам'ятати, що в разі наявності десяти або більше місць для розміщення туристів, власник садиби буде зобов'язаний виконувати вимоги Правил користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг.

Договори з розміщення туристів (оренди житла можуть бути і письмовими, і усними (в т.ч. шляхом телефонних заявок). На вимогу туриста власник садиби може видавати заповнений власноруч документ, який зазначає строк розміщення, вартість основних і додаткових послуг, а також прізвище та ім'я туриста. Важливо, що власники садиб, які не зареєструвалися як приватні підприємці, можуть укладати саме договори на розміщення туристів, а не їх туристичне обслуговування, але власник садиби може укласти договори не з окремими туристами, а з туристичною фірмою.

Договори між фізичними особами, які не пов'язані з підприємницькою діяльністю, наприклад, між власником садиби і туристом, можуть укладатись усно, якщо їх сума не перевищує 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Договори про готельне обслуговування, тобто надання послуг з тимчасового розміщення (ночівлі) у жилому приміщенні, харчування, прибирання, зберігання майна туриста та інших додаткових послуг можуть укладатися також шляхом телефонного зв'язку, якщо можна визначити заявника таких послуг. Власники садиб можуть укладати договори не лише безпосередньо з туристами, а й туристичними агентами чи іншими посередницькими організаціями.

Реєстрація договорів про тимчасове проживання (розміщення) окремих туристів може вимагатися у випадку проживання такого туриста в садибі протягом понад 15 днів [2].

Зауважимо, що ліцензування послуг із розміщення та харчування туристів законом не вимагається. Послуги з розміщення і харчування туристів не звільнені від сплати податку на додану вартість, але прибуток від оренди житла не підлягає оподаткуванню цим податком незалежно від суми. Послуги з харчування туристів підлягатимуть обов'язковій сплаті податку на додану вартість тільки якщо протягом останніх календарних 12 місяців сума доходу від цих послуг перевищить 300 тис. грн.

Доходи від оренди житла та інших приміщень садиби оподатковуються за загальною ставкою податку з доходів фізичних осіб 15 %. Проте на цю суму не нараховуються збори на обов'язкове пенсійне та соціальне страхування, оскільки власник садиби тільки надає в користування своє майно, а не виконує при цьому інші платні роботи чи послуги для туристів.

Крім того, власник садиби, який не зареєструвався як підприємець, веде книгу обліку доходів, не зобов'язаний фіксувати свої витрати, пов'язані з розміщенням туристів у садибі. Справа в тому, що при поданні річної податкової декларації, власник садиби має право повернути собі 25 % одержаного від оренди житла доходу без додання документів, які підтверджують витрати, як це вимагається від підприємців [2].

Якщо приватні підприємці мають сплачувати податок з доходів авансом щоквартально, то власник садиби може сплачувати податок з доходів від надання послуг з харчування туристів на підставі річної декларації (якщо

ці доходи не звільнені від оподаткування згідно з наступним абзацом), або протягом 40 днів після закінчення звітного кварталу в частині доходів від розміщення туристів.

Для надання послуг з харчування туристів дуже важливо, що українське законодавство звільняє від сплати податку доходи, отримані від продажу вирощеної власником у своїй садибі сільськогосподарської продукції, в тому числі продуктів її первинної переробки. Причому садиба має бути надана для ведення особистого селянського господарства без збільшення паю, чи з присадибною ділянкою житлового будинку. Власник садиби має подати туристам (на їх вимогу) довідку про своє право отримувати такі доходи без утримання податку.

Якщо власник садиби зареєструвався як приватний підприємець, то він має право без придбання патенту здійснювати торговельну діяльність із продажу харчів вітчизняного виробництва (хліб і хлібні вироби, борошно, сіль, цукор, олія, молоко і вершки, крім згущених і добавок, безалкогольні напої, морозиво, дитяче харчування, яловичина і свинина, домашня птиця, риба, яйця, ягоди і садовина, медіа інші продукти бджільництва, картопля та плодовоочевя продукція).

На фізичну особу-підприємця поширюється дія законодавства про захист прав споживачів, про економічну конкуренцію, про банкрутство, а також акти державної регуляторної політики (зокрема, ліцензування та сертифікація). Фізичні особи-підприємці зобов'язані вести облік доходів та витрат в установленому порядку можуть обрати режим сплати податку з різниці суми доходів та витрат, які податкове законодавство дозволяє включати до валових витрат. Іншим варіантом є сплата єдиного податку в разі переходу на спрощену систему оподаткування.

Крім того, фізичні особи-підприємці є податковими агентами стосовно своїх працівників та осіб, які виконують окремі послуги (роботи) на підставі цивільно-правових договорів. Тобто саме підприємці зобов'язані утримувати з заробітної плати та інших винагород таких фізичних осіб суми податків та зборів на загальнообов'язкове пенсійне та соціальне страхування.

Фізичні особи-підприємці, які є власниками чи орендарями колективних засобів розміщення (10 і більше місць), зобов'язані вести книгу відгуків і пропозицій, що знаходиться в доступному для споживачів місці, та надавати повну й достовірну інформацію про документи, якими вони керуються під час надання послуг, перелік, вартість та умови одержання послуг, правила ефективного й безпечного користування колективним засобом розміщення, найменування та адресу виконавця послуг, а також адреси й номери телефонів державних органів захисту прав споживачів [3].

Власники садиб, які надають послуги в обсязі не більше ніж дев'ять місяців для тимчасового розміщення (проживання), можуть виконувати подібні вимоги добровільно. Втім, вони зобов'язані подавати органу податкової служби декларацію про дохід від надання послуг з тимчасового розміщення (проживання). Обов'язково також вести книгу реєстрації, в якій зазначаються ім'я, прізвище та по-батькові туриста, рік народження, місце проживання та документ, який засвідчує особу туриста, дату прибуття і вибуття, а також вартість наданих послуг. Статистична звітність подається за формою, встановленою місцевими органами виконавчої влади.

Треба мати на увазі, що значна частина прав та обов'язків туристів забезпечується законодавством лише у відносинах з ліцензованими туристичними операторами та туристичними агентами. Додержання цих прав та обов'язків власниками садиб, які не зареєструвалися як підприємці,

має переважно добровільний характер, за винятком загальних цивільно-правових обов'язків. Права та обов'язки туриста визначено Законом України "Про туризм".

До загальних прав та обов'язків власника садиби, що надає туристичні послуги, належать насамперед такі:

- попереджати туристів про можливі небезпеки під час подорожі або перебування;

- створювати безпечні умови як у місцях розміщення туристів, так і під час прогулянок та екскурсій;

- забезпечувати туристів засобами першої медичної допомоги та запобігання нещасним випадкам;

- оперативно інформувати державні органи про нещасні випадки, зниклих туристів та інші надзвичайні події.

Власник садиби, який хоче припинити діяльність у галузі сільського зеленого туризму, не має виконувати якісь додаткові формальності, якщо він не зареєструвався як приватний підприємець.

Для комфортного перебування туриста в садибі, власнику садиби і туристу необхідно дотримуватись таких правил:

- гість зобов'язаний дотримуватися порядку, які встановлені у садибі, і користуватися усіма приміщеннями згідно з їхнім призначенням;

- в перший та останній дні перебування господарем садиби і гостем буде проводитися перевірка стану приміщень (клієнт відшкодовує витрати, які виникли внаслідок знищення техніки або її зникнення.);

- в останній день перебування гість віддає кімнату і ключі господареві;

- якщо кількість гостей, що знімають садибу, більша, ніж вказана в направленні або усних договорах, власник має право: відмовити у прийнятті додаткових осіб, розірвати угоду з вини туриста, взяти гроші за додаткових осіб;

- умови прибирання кімнат, які займають гості, встановлені індивідуально в день приїзду;

- гість не може без дозволу власника садиби приймати на нічліг у знятих приміщеннях додаткових осіб, вважаючи їх своїми гостями;

- власник садиби зобов'язаний дати доступ до приміщень і техніки, що входять до складу садиби, а її гігієнічно-санітарний стан не повинен викликати нарікань;

- власник садиби вказує клієнтові місце стоянки автомобіля, але не несе відповідальності за його безпеку і можливі збитки, спричинені третіми особами;

- утримання тварин у садибі, без попереднього встановлення не є ані приємним, ані допустимим;

- з 22.00 години до 7.00 ранку не заважаймо один одному та іншим гостям відпочивати;

- відлік часу перебування у садибі починається о 14.00 годині у день приїзду, а завершується о 10.00 у день від'їзду;

- інформація щодо можливості участі в заходах, які будуть відбуватися в околицях, висвітлюватимуться своєчасно на інформаційній дошці у холі [4, с. 67].

Окрім правових та етичних аспектів організації зеленого туризму також заслуговують уваги питання щодо організації побуту. На нашу думку, ідеальним для українського села є схема відведення для гостей другого поверху садиби з розплануванням її на три або чотири житлові номери. Для того, щоб гості почували себе зовсім вільно до виходу з оселі через кімнати господарів, варто обладнати для них окремі веранду й вихід.

Про якість послуг, які селянин надаватиме туристові, завжди будуть свідчити такі чинники, як:

- положення садиби;
- якість ліжок, матраців;
- якість меблів у кімнаті;
- доступ до ванної та її обладнання;
- функціональність кімнати (її висота, розміри, а навіть ландшафт за вікном)
- гігієна і безпека;
- доступ до додаткових служб: кухня, відпочинкова частина, місце для відпочинку на відкритому повітрі .

Отже, важливою складовою відпочинкової пропозиції є умови проживання, які повинні гарантувати можливість зручного нічлігу, дотримання особистої гігієни, наявність повноцінного харчування.

Для успішного провадження зеленого сільського туризму господарям варто керуватися рекомендаціями з категоризації сільського житла української Спілки сприяння розвитку сільського зеленого туризму. Присвоєння категорії житла, що надається в користування відпочиваючим, дає право господареві оселі повідомляти про відповідну якість житлових умов у рекламних засобах Спілки, що сприятиме збільшенню відпочинкового попиту та доходів господаря.

Також власник садиби може пропонувати такі додаткові послуги:

- уміння господарів бути екскурсоводами (знання території, туристичних та історичних маршрутів, знання легенд, забезпечення доступу до туристичної інформації завдяки зібраним картам, посібникам тощо);
- опрацювання і пропонування спеціальних послуг, як: випічка хліба, переробка овочів та фруктів, наука плетіння з лози, вишивки тощо;
- можливість взяти напрокат устаткування: велосипедів, водного обладнання тощо;
- усіляких послуг, пов'язаних з відпочинком (бажана співпраця з іншими постачальниками послуг у даній місцевості або найближчій околиці).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, на ефективність організації зеленого туризму впливають: природні ресурси конкретного середовища, які визначають стиль життя місцевої громади і впливають на формування іміджу кожного села; особливість культури; духовна спадщина або традиції регіону; місця для ночівлі з визначеним стандартом харчування; продумана сфера послуг; інформація стосовно туристичних трас, святкувань та розваг; виробничо-комунікаційна інфраструктура.

Важливою підвалиною організації сільського зеленого туризму є також особисті якості господарів агро-осель, тому що вони повинні навчитися основам сервісу й культури гостинності, бути щирими, усміхненими та мати організаційні здібності. Господар повинен пропонувати гостям розмаїття можливостей проведення вільного часу, використовуючи ресурси довкілля, доступний інвентар, місцеві святкування, а також пропозиції інших сервісних служб.

Крім того, необхідною умовою ефективної організації сільського зеленого туризму є розробка пакета різнобічних пропозицій стосовно проведення дозвілля у сільському середовищі поза межами самої агрооселі. Це стає можливим після проведення господарем аналізу наявних у його розпорядженні потенційних ресурсів, які можна було б використати для розробки унікальної пропозиції.

Одним з актуальних напрямків організації обслуговування туристів у сільській місцевості є анімація, тобто поживлення програм обслуговування, відпочинку і дозвілля туристів, насичення цих програм ігровими елементами та шоу-продуктами. Анімація в туризмі зумовлена загостренням конкуренції між однаковими за рівнем сервісу і місцезнаходженням осередками сільського зеленого туризму.

Також для ефективного впровадження зеленого туризму необхідним є високий рівень поінформованості населення про послуги, які надаються шляхом реклами в Інтернеті, на телебаченні, пресі, встановленням спеціальних інформаційних позначок на трасах й біля оселі. Окрім того, в організатора сільського зеленого туризму виникає необхідність переконання односельчан у тому, що організація прийому гостей сприятиме зміцненню індивідуальних фермерських господарств, сприятиме збереженню сільських ландшафтів, чистоті довкілля.

Таким чином, на організацію сільського зеленого туризму впливає значна кількість факторів, але, не зважаючи на себе, в Україні можливе ефективне провадження сільського зеленого туризму.

Список використаних джерел

1. Про туризм: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
2. Про особисте селянське господарство: Закон України від 17.11.2005 р. № 3108-IV. URL: http://sovetia.at.ua/Zakon/Lich_hoz_content.html#0.0.1.
3. Ільїна М. В. Роль туристично-рекреаційної сфери у забезпеченні сталого розвитку. *Екологічний менеджмент у загальній системі управління*: зб. тез доп. XI щоріч. Всеукр. наук. конф., Суми, 20–21 квіт. 2011 р. / відп. за вип. О. М. Теліженко. Суми: СумДУ, 2011. – Ч. 1. – С. 110–112.
4. Мерзляк А., Соловйова О. Удосконалення організаційної структури державного регулювання сфери рекреаційних послуг в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 4 (7).
5. Мігущенко Ю. В. Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передумова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі. *Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект*: сб. науч. тр. Донецк, 2007. Вип. 3. С. 1317–1325.

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.

УДК 351.851:378

ВИЩА ОСВІТА ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Озаровська А. В.,

аспірант кафедри політології і філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Проаналізовано зв'язок між освітою (освічена людина), наукою (наука як продуктивна сила суспільства) та суспільним виробництвом. Акцентовано увагу на поступовому зростанні ролі й місця соціального інституту вищої освіти в суспільному прогресі, забезпеченні добробуту населення.

Ключові слова: вища освіта, наука як продуктивна сила суспільства, людина як елемент продуктивних сил, “всемогутність виховання”, коефіцієнт інтелектуалізації молоді, “суспільний інтелект”.

Ozarovska A. V.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

HIGHER EDUCATION AS SOCIAL DEVELOPMENT FACTOR

The article analyzes interrelation of education (an educated person), science (as a productive force of society), and social production. The emphasis is laid on an increasingly more important role and place of the social institute of higher education in the social progress and welfare of the population.

Key words: higher education, science as productive force of society, person as productive force element, “omnipotence of education”, youth intellectualization rate, “social intelligence”.

© Озаровська А. В., 2017

Постановка проблеми. Важливість запропонованої для дослідження теми зумовлюється необхідністю адаптації вищої освіти в сучасному суспільстві до потреб суспільного виробництва й запитів щодо забезпечення конкурентоспроможності людини на ринку праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із сучасним станом вищої освіти та державного управління розвитком освітньої галузі, присвячено праці В. Андрущенка, Л. Белової, М. Головатого, С. Домбровської, М. Зубрицької, С. Клепка, В. Корженка, В. Кременя, М. Култаєвої, В. Лугового, В. Майбороди, І. Медведєва, В. Огаренка, Н. Радіонової та багатьох інших науковців. Незважаючи на значну кількість наукових праць з питань освіти загалом і вищої освіти зокрема, в них не знайшли належної наукової розробки проблеми взаємозв'язку системи “освіта – наука – практика – виробництво”.

Мета статті – виявити та проаналізувати зв'язок у суспільному розвитку між освіченістю людини, станом науки в країні і зростанням добробуту населення.

Виклад основного матеріалу. Освіта й виховання людини набувають особливого значення в соціальних концепціях французького Просвітництва 60-х рр. XVIII ст. як дієвий чинник суспільного прогресу, модернізації суспільства, вагоме джерело бажаних і очікуваних позитивних суспільних змін [5, с. 49–65]. Побудувати суспільство на засадах “суспільного договору”, з точки зору Ж.-Ж. Руссо (1712–1778), є можливим лише на шляху його розумного улаштування, а це, в свою чергу, досягається завдяки відповідному вихованню розумної, освіченої людини. Виникає ідея про *всемогутність виховання* як вирішальної сили з удосконалення і людини, і суспільства. “Приватні особи бачать блага, – пише Руссо, – від якого відмовляються: народ хоче блага, але не відає, в чому воно.... Треба зобов'язати перших погодити свою волю з розумом; треба навчити другого знати те, що він хоче. Тоді кінцевим підсумком просвітництва народу з'явиться союз розуму й волі в суспільному організмі; звідси виникає точна взаємодія частин і як завершення усього щонайбільша сила цілого” [7, с. 178].

Ще більшу відповідальність на людину як джерело суспільного розвитку покладає у другій половині XIX ст. політична економія, що досліджує специфічні особливості тогочасних ринкових відносин й об'являє науку безпосередньо продуктивною силою суспільства. Це означало, якщо визнати основними елементами продуктивних сил (а) засоби виробництва і (б) людей, то, *по-перше*, слід погодитись, що саме освічена людина здатна втілювати результати наукового пізнання в предмет праці, засоби праці й технологічні процеси, *по-друге*, наукові знання (відповідний рівень освіти) є необхідним компонентом досвіду і знань людей, учасників виробничих процесів, *по-третє*, з розвитком наукового знання формується поняття “виробництва”, куди включається не лише виробничий процес, а й конструкторські розробки, тобто відбувається “онауковлення” виробництва, *по-четверте*, управління виробництвом і технологічними процесами стає результатом “прикладання” науки, *нарешті*, лише інноваційне виробництво та менеджмент можуть забезпечити конкурентоздатність товарів і послуг у світі, що поступово нарощую динаміку змін: ідею суспільного прогресу активно розвивають Джамбатіста Віко (1668–1744), Марі Жан Антуан Ніколя Кондорсе (1743–1794), Анн-Робер-Жак Тюрго (1727–1781).

Таким чином, з появою ринкового суспільства з'являється в якості основних *практично-дієва* функція науки – участь науки в перетворюючій діяльності людини і суспільства.

Можна наполягати, що у другій половині ХХ ст. в процесі суспільного розвитку поступово змінюються характерні особливості взаємодії науки та виробництва, а саме:

- з'являється значна кількість нових видів виробництва і технологічних процесів;

- відбувається скорочення термінів між науковим відкриттям і його безпосереднім упровадженням у виробництво;

- успішне здійснення наукових досліджень безпосередньо залежить від формування мережі наукових інститутів та розвитку творчої співдружності вчених з практиками, в результаті чого підприємства переростають у науково-промислові комплекси;

- стає помітним підняття науково-професійного рівня працівників у всіх видах людської діяльності, що дозволяє їм широко використовувати наукові знання у процесі виробництва (застосування інновацій: раціоналізаторство та винахідництво) і вважається дієвою формою зближення науки з виробництвом.

Отже, ХХ ст. дає відчутний приклад того, що прогрес суспільства не просто безпосередньо пов'язаний, а й визначається найбільш "вузькою", лімітованою ланкою суспільного буття – його інтелектуальним потенціалом, "суспільним інтелектом" [4]. У сучасних умовах сутнісний принцип людського існування "знання – сила", який проголосила наука та культура Нового часу (Френсіс Бекон), набуває реального, видимого змісту. Знання, що є причиною для напруги інтелекту, стає головним стратегічним чинником у виживанні людства, країн, народів, соціальних груп, сімей і окремих особистостей (відтак, збувається передбачення Ж.-Ж. Руссо). Відповідно до цього основним резервом суспільного поступу, ефективного динамічного соціального розвитку все відчутніше виявляє себе освітньо-науково-технічний прогрес [3].

Оскільки освіта людини є виключно організованим процесом з боку держави й суспільства загалом, немає сумніву в тому, що суспільство певним чином має бути зацікавленим (потребувати) освічених людей, тобто розвиток певних рівнів освіти, створення певної системи освіти повинно бути затребуваним суспільним виробництвом. Як свідчать дослідження фахівців та реальна практика суспільного життя, сучасні розвинуті країни світу активно переймаються постійною модернізацією систем освіти та виховання відповідно до перманентно виникаючих викликів.

Більшість динамічно прогресуючих держав, що безпосередньо причетні до науково-технічних зрушень, у 70–80-ті рр. ХХ ст. почали активне формування ефективних національних систем освіти, особливо вищої освіти [2]. До їхніх урядів та суспільної свідомості загалом приходять розуміння того, що "виживання" й гідне існування в умовах гострої конкуренції стає можливим для цивілізованої, демократичної, соціальної, правової держави лише тоді, коли вона матиме високоосвічених громадян, здатних активно і творчо готувати підвалини для піднесення національної економіки, науки, техніки, технології, культури. В той час відбувається якісне перевлаштування систем безперервної освіти, пов'язаної з підготовкою, перепідготовкою і підвищенням кваліфікації кадрового потенціалу для суспільного виробництва і менеджменту. Реалізовані в соціальних практиках науково-обґрунтовані заходи дозволили посилити цінність освіти завдяки її здатності активно впливати на зміну структури виробництва та ситуацію на ринку праці.

Надзвичайно показовим є відношення влади до стану освіти в державі на різних етапах розвитку "радянського" суспільства. Так, у 1917 р. *середній рівень освіти населення* (грамотність населення) в Російській імперії сягав

половини навчального року¹. За два десятиріччя (1921–1941 рр.) в СРСР цей показник зріс до чотирьох класів. Першу у світі атомну електростанцію створили “п’ятикласники”. Перший у світі штучний супутник землі запустили “шестикласники”. Першого космонавта подарували людству “семикласники”.

У подальшому (70–80-ті рр.) “економія” на освіті вилілась для країни у застій, кризові явища, що завершилися так званою “перебудовою” і подальшими відомими подіями [3].

Загальновизнаною вважається певна суспільна закономірність щодо випереджаючого розвитку інформації та переробних галузей у цивілізованих ринкових відносинах, але це спричиняє й більш динамічний розвиток науки та освіти, ніж економіки. При цьому можна наважитись на твердження, що за означених передумов освіта повинна розвиватися швидше, ніж наука. Звичайно, останнє положення потребує доведення, є складним для осмислення, але не менш складно, на наш погляд, його реалізувати на практиці в реальній дійсності трансформаційного суспільства. Проте вже сьогодні з певною визначеністю можна сказати про те, що в сучасному світі освіта розвивається значно динамічніше, швидше, ніж збільшується населення планети [6, с. 59]. В “ефективних державах” [4] з інституціоналізованою та інфраструктурізованою ринковою економікою освіта справедливо належить до найбільш рентабельних галузей. Оскільки вона як дієвий елемент в системі розширеного відтворення розвивається повільніше, ніж виробництво, техніка, технологія тощо, особливого значення (підходу) набуває (вимагає) її урівноважене фінансування. Вважається за доцільне для прогресуючої освіти (тобто достатнього нагромадження суспільного інтелекту), щоб освітня частка валового національного продукту протягом тривалого часу не знижувалася від позначки 5,0–6,0 % [6, с. 67–68].

Починаючи з Нового часу, суспільно-історичний процес свідчить про те, що окремі країни можуть мати фантастично багаті природні ресурси, однак без відповідного розвитку освітньої галузі, “суспільного інтелекту” та їхньої затребуваності в національному виробництві, майбутнє цих країн втрачає перспективу. Вони приречені залишатися сировинним придатком світового господарства через нездатність ефективно переробити сировину до інтелектоємних та наукоємних продуктів, які високо цінуються на світових ринках [3; 4].

Людська природа, як відомо, навчилася мудро оберігати живу мозкову тканину. Дослідження спеціалістів свідчать: якщо організм людини зазнає голоду на 50,0 %, то живлення мозку знижується лише на 5,0 %, тобто залишається майже стабільним. Отже природа загалом, що є доцільною за своєю сутністю (Д. Бруно, пантеїзм), може “економити” на чому завгодно, тільки не на роботі мозку. Висновок напрошується сам собою: збереження і примноження “суспільного інтелекту” є обов’язком раціонального зорганізованого суспільства, що діє ефективно [3].

Окремі науковці акцунтують увагу на наявності зв’язку між “суспільним інтелектом” і виходом окремих країн на найвищий у світі рівень продуктивності праці. Виявляється, що зростання продуктивності праці не опосередковано, а

¹ Точно визначити середній рівень освіти населення (грамотність населення) в Російській імперії досить важко, оскільки в наявній енциклопедичній літературі, як правило, подаються дані найбільш розвинутих губерній. Щоправда можна використати статистику про кількість в 1911 р. неграмотних рекрутів (на 1000 осіб) в арміях окремих європейських країн, у тому числі, й Росії (Німеччина – 0,2; Данія – 2; Нідерланди – 14; Франція – 33; Росія – 617). Якщо поширити ці дані на все чоловіче населення Росії, то можна говорити про 62,0 % неграмотних чоловіків, але тут не враховані жінки, серед яких безграмотних було в рази більше, ніж чоловіків.

безпосередньо корелює з розвитком освіти й науки. Обидва ці процеси взаємно прискорюють один одного, розвиваються синхронно, до того ж, найбільша кореляція спостерігається саме з розвитком вищої освіти. Виявляється, що традиційна орієнтація на загальну середню освіту, як на значну віху соціальних досягнень, стала історично застарілою, не є взірцем для цивілізованих країн. Вони сприймають цей ступінь не як досягнення, а як обов'язкову, масову точку відліку, соціальний "початок координат". В цілому ж, молодь орієнтується на факультативно-загальну вищу освіту. Факультативна загальність вищої освіти означає не її обов'язковість для усіх, а доступність для усіх, хто має бажання, волю, здібності, відповідний стан фізичного здоров'я [6, с. 56–74].

У наукових колах молодь, яка опанувала середньою освітою, прийнято вважати розумними "суспільними руками", а вищою освітою – "суспільним інтелектом". "Суспільний інтелект" зорієнтований переважно на розумову працю в умовах інтелектоємного високоавтоматизованого виробництва. Стратегічно набагато вигідніше поступово "витіснити" в соціальній, економічній та державно-управлінській сферах "суспільні руки" адаптивними видами діяльності (робіт), а самих людей довчати, тобто створювати умови для отримання вищої освіти. Можна наполягати на тому, що для сучасного суспільства вигідними є навіть домогосподарки з вищою освітою, адже вони в даному разі найкращим чином здатні брати участь у вихованні власних дітей. Зрештою, статистичні дані стосовно розвитку освіти, що опрацьовуються ЮНЕСКО у відповідних щорічниках, свідчать про тенденцію зростання коефіцієнта інтелектуалізації молоді (KIM). Цей коефіцієнт, як відомо, відтворює "відношення" частини молоді, що стає "суспільним інтелектом", до молоді, що представляє "суспільні руки" [3].

Можно прослідкувати залежність між посиленням інтелектуалізації молоді в окремих країнах та, водночас, підвищенням добробуту населення в них же. Поступово стає очевидним, що в тих країнах, де швидше розвивається освітньо-науково-технічний прогрес, оновлюються технології і техніка, – динамічніше зростає й KIM. І навпаки, його зростання виявляється тим сильніше, чим потужніше відбувається соціально-економічний прогрес. Відтак, KIM вважається фахівцями одним із найвагоміших стратегічних параметрів безперервного еволюційного оновлення суспільства, підтримки його "здорового" стану.

Звернемось для підтвердження зазначеного до прикладу розвитку минулого "радянського" суспільства. Так, щодо коефіцієнту інтелектуалізації молоді СРСР в 1953 р. був на третьому місці у світі (близько 9,0 %) після США (19,0 %) і Канади (14,0 %). В 1964 р. – посідав друге місце разом з Канадою (20,0 %) після США (25,0 %). В 70-ті роки виявляється тенденція до стабілізації планів прийому молоді до вищих навчальних закладів, отже KIM залишився на рівні 21,0 %. Ситуація докорінно змінюється в так званій "застійний" період – дія закономірного зростання KIM припиняється внаслідок надмірного втручання держави в економіку. Не випадково в 1982 р., за даними ЮНЕСКО, СРСР опинився за показником KIM в середині третього десятка країн світу. Оскільки проблема зростання KIM залишилась поза увагою керівництва країни, наприкінці 80-х років СРСР виявився ледве не останнім у п'ятому десятку країн (близько 17,0 %) [6].

Не менш цікавим для осмислення проблеми взаємозв'язку в системі "освіта – наука – практика – виробництво" можна вважати, на нашу думку, поняття "людський капітал".

Це поняття розробляється як економістами, так і фахівцями з менеджменту й актуалізується західною науковою думкою в 60–70 рр. XX ст. [9]. Структура

людського капіталу як соціально-економічного феномену більш-менш точно не визначена. Можна назвати принаймні два основних підходи, що стосуються змісту даного поняття. Прихильники класичної економічної теорії стверджують, що поряд зі здоров'ям, освітою, мобільністю, до складу капіталу слід включати й людину, як істоту фізичну. Однією з важливих підстав для такого розуміння є необхідність суспільних витрат на отримання освіти дітьми до працездатного віку. Проте критики цієї точки зору вважають, що людина сама по собі не є об'єктом купівлі-продажу, відтак, не може виступати в якості капіталу.

Конституційна норма другої половини ХХ ст. багатьох країн світу щодо забезпечення людині соціальних гарантій, у тому числі й права на доступну освіту, змушує певним чином переосмислити поняття "капітал", оскільки забезпечення державою "соціальності" коштує досить дорого. У новому розумінні пропонується вважати капіталом "будь-який актив – фізичний або людський, що здатний гарантувати отримання майбутніх прибутків". Отже, сутнісною характеристикою людського капіталу сьогодні вважаються інвестиції в розвиток людської особистості з метою отримання конкурентних переваг, тобто більш високих прибутків.

Виявляється, що "людський капітал" – це особлива форма капіталу. Поряд з матеріальними видами капіталу, людський капітал вимагає значних вкладень. Водночас прибуток від правильного вкладання коштів у людський капітал може бути набагато вищим, ніж від інших його відомих видів. Саме тому є необхідним професійне управління інвестиціями в людський капітал.

Складовими людського капіталу фахівці вважають здоров'я, знання, здібності та навички людини, тобто можна говорити про фізичні показники людини, її психологічні характеристики та інтелектуальні здібності.

Фізичні показники в переважній більшості можуть визначатися кількісно. Проте, тут слід враховувати той факт, що з дорослішанням людини її фізичні здатності зростають і, навпаки, з досягненням певного віку відбувається їх зниження. Фізичними показниками важливо керуватися для оцінки можливостей кожної окремої людини щодо її відповідності при виборі конкретної професії та умов праці.

Психологічні характеристики, як правило, не підлягають однозначній кількісній оцінці. Проте, їх розуміння є важливим при роботі в команді або в мультимедійному середовищі. До психологічних характеристик фахівці відносять: менталітет, емоційні та поведінкові особливості людини, тип її характеру, що здатні впливати на міжособистісні стосунки в колективі. Ця група показників може визначатися на основі відповідних опитувальників, що дозволяє отримати більш-менш реальні дані.

До інтелектуальних здібностей людини відносять наявність певного рівня знань, умінь і навичок, а також здатності до логічного та критичного мислення. Ці показники можуть змінюватись, розвиватись, оновлюватись і розширюватись протягом усього життя людини. Тобто специфіка даної групи характеристик полягає в тому, що вони зберігаються в формі життєвого досвіду. Дана група показників може оцінюватись і кількісно, і якісно. Інтелектуальні здібності відіграють найбільш важливу роль в системі елементів людського капіталу.

При оцінці людини на ринку праці, як правило, до уваги беруться психологічні характеристики та інтелектуальні здібності людини. На підставі цих та деяких інших показників можна виділити кілька категорій працівників. Звичайно, на верхньому щаблі перебувають фахівці з найбільш високим рівнем освіти і великим професійним досвідом.

Отже, потенційно людський капітал включає здатність людини до праці, її особистісні якості. Це вважається базовим орієнтиром у розвитку людського капіталу й важливою передумовою входження людини на ринок праці.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи проведений короткий аналіз щодо місця і ролі інституту вищої освіти як дієвого чинника суспільних трансформацій, слід зазначити, *по-перше*, починаючи з Нового часу й майже до початку ХХІ ст. в європейській історії суспільна думка і соціальні практики акцентують увагу на кількісних показниках (рівень грамотності населення, коефіцієнт інтелектуального розвитку молоді, людський капітал) стосовно освіченості людей, тобто досягнення їхньої “критичної маси” для здійснення суспільних модернізацій. Разом з тим, “університет в руїнах” вимагає нових, якісних змін [11; 1]. *По-друге*, потребує якісних змін система управління освітою в напрямку її подальшої демократизації, децентралізації, лібералізації, регіоналізації, відповідальності, доступності для усіх громадян, наступності й послідовності в освітній підготовці громадян, а також з’являється необхідність раціонального упровадження ефективної та прозорої системи державно-громадської оцінки діяльності навчально-виховних закладів, якості загальноосвітньої та фахової підготовки. *По-третє*, сучасна європейська суспільна думка, з одного боку, поступово виходить за межі Болонських домовленостей у сферу практичного упровадження в національні освітні системи [8], а з іншого – вважає конкретні території у своїй окремішності (міста, агломерації, метрополії тощо) і центрами сталого розвитку, і базовим елементом системи governance ХХІ ст. [10]. Ці процеси вимагають більш глибокого наукового осмислення.

Список використаних джерел:

1. Зубрицька М. Філософський дискурс ідеї Університету: в складних лабіринтах пошуку істини. *Ідея Університету: Антологія* / упоряд.: М. Зубрицька, Н. Бабалик, З. Рибчинська; відп. ред. М. Зубрицька. Львів: Літопис, 2002. С. 7–22.
2. Клепко С. Ф. Філософія освіти в європейському контексті. Полтава: ПОІППО, 2006. 328 с.
3. Корженко В. В. Освітні ініціативи та суспільний поступ. *Актуальні проблеми державного управління*: [наук. зб.]. Харків: ХФ УАДУ. 2000. № 2. С. 52–57.
4. Корженко В. В. Парадигмально-ціннісні орієнтири суспільного поступу та публічне управління. *Державне будівництво*: електрон. вид. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2016. № 1. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 17.10.2017).
5. Корженко В. В. Філософія виховання: зміна орієнтацій: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 304 с.
6. Луговий В. І. Управління освітою. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
7. Руссо Ж.-Ж. Трактати: Переводы. Москва: Наука, 1969. 703 с.
8. Андрущенко В. П., Предборська І. М., Пінчук Є. А., Степаненко І. В. та ін. Феномен університету в контексті “суспільства знань”: монографія. Київ, 2014. 256 с.
9. Becker Gary S. Human Capital. N.Y.: Columbia University Press, 1964.
10. Calame Pierre, Freyss Jean, Garandeaу Valery. La democratie en miettes: Pour une revolution de la gouvernance. Paris: Descartes & Cie, 2003. 332 p.
11. Readings Bill. University in ruins. Harvard University Press, 1996. 256 p.

Надійшла до редакції 18.10.2017 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Афанасьєва Ю. В.* к.держ.упр., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Аведян Л. Й.* к.е.н., доцент кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки ХНЕУ імені С. Кузнеця, м. Харків
- Бабічев А. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Барило О. Г.* к.т.н., с.н.с., старший науковий співробітник наукового відділу Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ
- Білосорочка С. І.* к.держ.упр., докторант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Боковикова Ю. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Бульба В. Г.* д.держ.упр., проф., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Бурик З. М.* к.держ.упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Гбур З. В.* к.держ.упр., докторант кафедри економічної політики та врядування НАДУ, м. Київ
- Гончаренко М. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Грабар Н. С.* аспірант кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Гришина Н. М.* к.держ.упр., доц., начальник відділу організації наукових досліджень, заступник начальника управління координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Дармостук Д. Г.* здобувач кафедри політології і філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Дзюндзюк В. Б.* д.держ.упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Євтухов О. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* к.е.н., проф., заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Комарівська Н. М.* аспірант кафедри державного управління ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Костенко В. О.* к.держ.упр., начальник зміни оперативно-координаційного Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області, підполковник служби цивільного захисту, м. Кропивницький
- Куспяк Г. І.* аспірант кафедри економічної та фінансової політики ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Ларін С. В.* аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національної безпеки НАДУ, м. Київ
- Левченко С. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків

- Литвиненко М. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Меляков А. В.* к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Миргород С. О.* головний державний інспектор відділу з питань додержання законодавства про працю, зайнятість та інших нормативно-правових актів управління з питань праці Головного управління Держпраці у Харківській області, м. Харків
- Михайлов М. О.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Непомнящий О. М.* д.держ.упр., професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Обіход М. М.* аспірант кафедри європейської інтеграції та права АРІДУ НАДУ, м. Львів
- Озаровська А. В.* аспірант кафедри політології і філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Олешко О. М.* старший викладач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Харківського інституту ПрАТ "ВНЗ Міжрегіональна академія управління персоналом", м. Харків
- Поліщук І. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Потеряйко С. П.* к.військ.н., доц., старший науковий співробітник наукового відділу Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ
- Ревенко Т. В.* к.держ.упр., провідний спеціаліст відділу організації наукових досліджень ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Решевець І. В.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Сторожев Р. І.* к.держ.упр., докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Федорчак О. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри державного управління АРІДУ НАДУ, м. Львів
- Хлебников А. А.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Чернов С. І.* д.держ.упр., професор кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, голова Харківської обласної ради, м. Харків
- Черняк М. Є.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Шевченко О. М.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Afanasieva Yu. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Avedyan L. Y.* PhD in Economics, Associate Professor of State Administration, Public Administration and Economic Regulation Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv
- Babichev A. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Barylo O. G.* PhD in Technical sciences, senior research worker, senior research worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv
- Bilosorochka S. I.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Bokovykova Yu. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department KRI NAPA, Kharkiv
- Bulba V. H.* Doctor of Public Administration, Full Professor, Full Professor of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Buryk Z. M.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of State Administration and Local Self-Government Department LRIPA NAPA, Lviv
- Cherniak M. Ye.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Chernov S. I.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor of Management and Administration Department, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Head of Kharkiv Regional Council, Kharkiv
- Darmostuk D. H.* Researcher Department of Political Science and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Dziundziuk V. B.* Doctor of Public Administration, Professor, Head of Politology and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Fedorchak O. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student of State Administration Department LRIPA NAPA, Lviv
- Goncharenko M. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department KRI NAPA, Kharkiv
- Grabar N. S.* Postgraduate Student of Public Administration Department KRI NAPA, Kharkiv
- Hbur Z. V.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of Economics Politics and Education Department NAPA, Kyiv
- Hryshyna N. M.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Head of Scientific Researches' Organization Department, Deputy Head of Administration for Coordination of Research, Information and Analytical Work KRI NAPA, Kharkov
- Khliebnykov A. A.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Komarivska N. M.* Postgraduate Student of Public Administration Department LRIPA NAPA, Lviv

- Kostenko V. O.* PhD in Public Administration, Shift-Head of Operational Coordination Office, State Emergency Service of Ukraine in Kirovograd region, Lieutenant-Colonel of Civil Protection Service, Kropyvnytskyi
- Kusplyak G. I.* Postgraduate Student of Economic and Financial Policy Department ORIPA NAPA, Odesa
- Larin S. V.* Postgraduate Student of Global Studies, European Integration and National Security Administration Department NAPA, Kyiv
- Levchenko S. O.* Postgraduate Student of Political and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Lytvynenko M. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Meliakov A. V.* PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Mikhailov M. O.* Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department NAPA, Kyiv
- Myrhorod S. O.* Chief State inspector of the Department of Compliance of Labor, Employment, and other Regulatory acts of Labor Management at the Main Directorate of the State Labor Administration in the Kharkiv Region, Kharkiv
- Nepomnyashchyy O. M.* Doctor of Public Administration, Professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
- Obikhod M. M.* Postgraduate Student of European Integration and Law Department LRIPA NAPA, Lviv
- Oleshko O. M.* Senior Lecturer of Social and Humanitarian Disciplines Department, Kharkiv Institute PJC "Interregional Academy of Personnel Management", Kharkiv
- Ozarovska A. V.* Postgraduate Student of Political and Philosophy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Polishchuk I. V.* Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department NAPA, Kyiv
- Poteryaiko S. P.* PhD in Military Science, Associate Professor, Leading Research Worker of the Research Department Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv
- Reshevets I. V.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department KRI NAPA, Kharkiv
- Revenko T. V.* PhD in Public Administration, Leading specialist of Scientific Research Organization Department KRI NAPA, Kharkiv
- Shevchenko O. M.* Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department KRI NAPA, Kharkiv
- Storozhev R. I.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of Department of Parliamentary and Political Management NAPA, Kyiv
- Yevtukhov O. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Zolotariov V. F.* PhD in Economic, Full Professor, Deputy Director for Short-term In-service Training KRI NAPA, Kharkiv

ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються до збірників наукових праць ХарРІ НАДУ

“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”,

**“ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”
(друковані збірники)**

**Реquisites для сплати за редакційно-видавничі послуги
та за збірники наукових праць:**

одержувач: ХарРІ 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, освітянські, соціальні та ін.).

Редакційні колеги збірників наукових праць приймають до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами відповідних правил та вимог.

Загальні правила подання статей

1. Електронний варіант статті надсилається на e-mail відділу (ond41@ukr.net, nauka@kbuara.kharkov.ua) для попереднього розгляду (назва файлу та тема на зразок – **Петренко І.В. стаття_**).

2. Після отримання повідомлення про відповідність статті встановленим вимогам до відділу подається особисто або надсилається **простим** листом на адресу ХарPI 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 ХарPI 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 ХарPI 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 дисертації.

Вимоги до англomовної версії статті:

1) відповідно до наказу МОНмолодьспорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 “Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України” та наказу директора ХарРІ НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до україномовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англomовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків з пробілами);

2) англomовний варіант має включати всі обов'язкові структурні елементи фахової статті (постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, формулювання мети статті, виклад основного матеріалу дослідження, висновки з даного дослідження);

3) англomовний варіант має бути підтверджений одним із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
 - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
 - сектором міжнародних зв'язків ХарРІ НАДУ;
 - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарРІ 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

№ 2 (52)

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 28.12.2017. Формат 70x100¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Bookman Old Style.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 18,13. Обл.-вид. арк. 20,1. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: 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